GEMEENTE HAAKSBERGEN

Raadsvoorstel

Raadsvergadering d.d. 15 november 2023 nr.

Onderwerp:
Verklaring van geen bedenkingen zoutwinning Haaksbergen

Voorstel:

1. Het raadsvoorstel d.d. 5 juli 2023 tot het weigeren van de verklaring van geen bedenkingen ten behoeve van het realiseren van acht gevraagde zoutwinningslocaties en de aanleg voor het distributie- en transportleidingentracé met toestemming van uw raad in te trekken (art. 31 Reglement van Orde) en dit raadsvoorstel ter besluitvorming daarvoor in de plaats te stellen.
2. De verklaring van geen bedenkingen ten behoeve van het realiseren van acht gevraagde zoutwinningslocaties en de aanleg voor het distributie- en transportleidingentracé te verlenen en daartoe bijgevoegde zienswijzennota vast te stellen.

Inleiding / aanleiding

Nobian Salt B.V. (Nobian) is voornemens aan de noordzijde van Haaksbergen zout te winnen en heeft omgevingsvergunningen aangevraagd voor de inrichting zoutwinning, het realiseren van acht zoutwinningslocaties en de aanleg van het distributie- en transportleidingentracé bij het bevoegd gezag, het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Op 12 juli 2023 heeft uw raad unaniem de motie zoutwinning aangenomen. Met deze motie verzoekt uw raad het college tezamen met de minister een procesbegeleider aan te stellen om het proces van de besluitvorming van het ministerie van EZK over het winningsplan (instemmingsbesluit) en de besluitvorming van uw raad over de verklaring van geen bedenkingen te begeleiden. In de motie is de brief van het college d.d. 30 juni 2023 aan de verkenner in het verdere proces als vertrekpunt genomen en dient het raadsvoorstel van 5 juli 2023 te worden betrokken.

In de brief van 30 juni 2023 heeft het college in een zestal punten de voor het college belangrijkste onderwerpen voor het verdere proces aan de verkenner meegegeven. Daarbij is veiligheid als randvoorwaarde gesteld en in een bijlage nader omschreven. Deze zes punten zijn in dit voorstel verwerkt onder de volgende (sub)argumenten:

- veiligheid (argument 2.2.);
- toezegging van EZK tot overname advies verkenner (argument 1.1.);
- toezeggingen van Nobian in een overeenkomst vastleggen (subargument 2.2.3.);
- EZK/Rijk is contractpartij en staat garant als waarborg voor nader te bepalen verplichtingen (subargument 2.2.2.);
- de brief van 13 juni 2023 is het vertrekpunt voor de toezeggingen van Nobian (subargument 2.2.3.);
- de staatssecretaris besluit niet eerder over het winningsplan dan nadat de verkenning is afgerond en invulling is gegeven aan de gestelde voorwaarden. De staatssecretaris legt de raad een gewijzigd concept-instemmingsbesluit voor voorafgaande aan besluitvorming over de verklaring van geen bedenkingen (argument 2.2.).

Het raadsvoorstel van 5 juli 2023 gaat in op de ruimtelijke ordening. De ruimtelijke ordening komt in dit voorstel aan de orde onder argumenten 2.2. en 2.3..

Alvorens het voorstel inhoudelijk te behandelen, zetten we eerst het feitelijke verloop uiteen. Op 18 juni 2021 heeft Nobian bij EZK een aanvraag omgevingsvergunning voor het oprichten van een inrichting (onderdeel milieu) en het realiseren van de bovengrondse zoutwinningslocaties ingediend. Op 7 december 2021 heeft Nobian een aanvraag omgevingsvergunning ingediend voor het realiseren van het onderliggend distributie- en transportleidingentracé. EZK heeft op 27 januari 2022 uw raad verzocht een verklaring van geen bedenkingen te verlenen ten behoeve van zoutwinning. Deze verklaring is benodigd, omdat de aanleg van de zoutwinningslocaties en de aanleg van het distributie- en transportleidingentracé niet bij recht in de ter plaatse geldende bestemmingsplannen zijn toegestaan.

In de oorspronkelijke aanvraag ging het om de realisatie van twaalf zoutwinningslocaties. De beoogde plannen voor zoutwinning in Haaksbergen hebben geleid tot maatschappelijke onrust, waarbij er veel vragen leven met betrekking tot de veiligheid en leefbaarheid. Nobian heeft haar aanvragen om omgevingsvergunningen gewijzigd van twaalf naar acht zoutwinningslocaties met het daarbij behorende distributie- en transportleidingentracé. Vanwege voornoemde wijzigingen heeft EZK op 8 augustus 2022 bij uw raad een gewijzigd verzoek ingediend. Op 20 september 2023 en 22 september 2023 heeft Nobian bij EZK aanvullende gegevens aangeleverd over de voorgenomen zoutwinning.

De aanvragen zijn in strijd met de bestemmingsplannen. Benodigd onderdeel van beide omgevingsvergunningen is de zogeheten verklaring van geen bedenkingen (art. 2.27 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)).

Vanwege de wettelijke verdeling van bevoegdheden in relatie tot onderhavige aanvragen om omgevingsvergunningen dient besluitvorming omtrent het al dan niet verlenen van de verklaring van geen bedenkingen te zijn gebaseerd op het belang van een goede ruimtelijke ordening (art. 6.5, lid 2, Besluit omgevingsrecht (Bor)).

Op 26 oktober 2022 heeft uw raad de verklaring van geen bedenkingen in ontwerp geweigerd. Op 10 februari 2023 heeft EZK ontwerpbesluiten tot weigering voor een eerste fase omgevingsvergunning voor de inrichting zoutwinning Haaksbergen en tot weigering voor een omgevingsvergunning aanleg distributie- en transportleidingentracé ter inzage gelegd.

Op 12 april 2023 heeft het college advies uitgebracht aan EZK op het concept-instemmingsbesluit op het gewijzigd winningsplan Haaksbergen. Het college heeft EZK geadviseerd het concept-instemmingsbesluit te herzien en in de plaats daarvan instemming met het gewijzigd winningsplan Haaksbergen te weigeren. Uit het concept-instemmingsbesluit bleek het college niet dat in Haaksbergen op een veilige en verantwoorde wijze zoutwinning kan plaatsvinden. In het advies heeft het college aangegeven geen advies van de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) te hebben ontvangen. Op 16 mei 2023 heeft het college het advies van de Technische commissie bodembeweging op het gewijzigd winningsplan Haaksbergen ontvangen. De Technische commissie bodembeweging committeert zich aan de adviezen van Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) en TNO-AGE (TNO). Derhalve heeft het college zijn advies aan EZK niet aangevuld.

Op 19 april 2023 heeft het college de ingebrachte zienswijzen op de ontwerpbesluiten betreffende een weigering voor een eerste fase omgevingsvergunning voor de inrichting zoutwinning Haaksbergen en een weigering voor een omgevingsvergunning aanleg distributie- en transportleidingentracé ontvangen van EZK.

Bestuurlijk / wettelijk kader
Rijk
Gemeentewet
Algemene wet bestuursrecht
Wet ruimtelijke ordening
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Besluit omgevingsrecht
Mijnbouwwet

Provincie Overijssel
Omgevingsvisie Overijssel
Omgevingsverordening Overijssel

Gemeente Haaksbergen
Raadsinformatiebrief d.d. 28 augustus 2023
Motie zoutwinning d.d. 12 juli 2023
Collegebesluit verklaring van geen bedenkingen zoutwinning Haaksbergen d.d. 6 juni 2023
Collegebesluit advies op het concept-instemmingsbesluit van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat op het gewijzigd winningsplan Haaksbergen d.d. 12 april 2023
Raadsbesluit tot het in ontwerp weigeren van de verklaring van geen bedenkingen d.d. 26 oktober 2022
Structuurvisie 2030, Haaksbergen: groenste dorp van Twente (vastgesteld op 5 maart 2014)
Gebiedsvisie "Stepelerveld, het duurzaamste bedrijventerrein van Twente" (vastgesteld november 2014)
Bestemmingsplan Buitengebied Haaksbergen (vastgesteld op 2 juli 2013)
Bestemmingsplan Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening veegplan 1 (vastgesteld op 1 november 2017)
Bestemmingsplan Buitengebied (vastgesteld op 29 november 2000)
Raadsafspraken 2022 – 2026 (vastgesteld op 25 mei 2022)

Argumenten

1.1. Op 19 juni 2023 is een verkenning gestart om te onderzoeken of er vertrouwen is voor zoutwinning in Haaksbergen.

Na uw ontwerpbesluit van 26 oktober 2022 hebben wij voor uw vergadering van 5 juli 2023 een voorstel tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen voorgelegd. Voorafgaande aan de behandeling heeft de minister van EZK op 19 juni 2023 aan de heer B. Wientjes gevraagd om als onafhankelijk verkenner te onderzoeken of er nu en in de toekomst ruimte en vertrouwen zou kunnen zijn voor winning van zout, en onder welke voorwaarden.

De verkenner heeft op 3 juli 2023 zijn (eind)advies aan de minister kenbaar gemaakt. Hij constateert dat er sprake is van wantrouwen door onduidelijkheid over de plannen van Nobian en over het standpunt van de overheid (EZK). De kern van zijn advies bestaat uit een drietal uitgewerkte punten:
1. herstel het vertrouwen;
2. het wegnemen van zorgen;
3. tijdsdruk verminderen voor weloverwogen besluitvorming.

De verkenner schetste een (alternatief) proces om tot besluitvorming te geraken. De verkenner constateerde dat het college bij brief van 30 juni 2023 zes randvoorwaarden voor veiligheid heeft geformuleerd waar het ministerie ruim voor besluitvorming - de verkenner ging daarbij uit van uitstel tot september a.s. - een passend antwoord op moest formuleren. De verkenner constateerde ook dat additionele toezeggingen van Nobian sinds de indiening van het winningsplan dienen te worden vastgelegd. Hij adviseerde onder meer het proces voor besluitvorming te ondersteunen door, indien de gemeente dit wenste, het aanstellen van een procesbegeleider richting besluitvorming door uw raad. De minister van EZK heeft in zijn begeleidende brief bij het advies van de verkenner het aanbod aan het college uitgesproken, zo spoedig mogelijk een procesbegeleider aan te stellen om te ondersteunen bij de implementatie van het advies van de verkenner.

Bij brief van 29 augustus 2023 heeft de minister van EZK gereageerd op het advies van de verkenner. In haar brief geeft zij aan het advies van de verkenner uit te willen voeren. De brief gaat, onder meer, in op de volgende onderdelen:
- uitstel van besluitvorming;
- procesbegeleider;
- waarborgen Nobian;
- veiligheid;
- besluit over het winningsplan;
- technische briefing.

De minister zegt in haar brief dat de cavernes niet zullen worden gebruikt voor de opslag van waterstof of andere stoffen en komt tevens tegemoet aan het verzoek van het college om een gewijzigd conceptbesluit aan uw raad voor te leggen voorafgaande aan besluitvorming over de verklaring van geen bedenkingen. De staatssecretaris is voornemens na besluitvorming over de verklaring van geen bedenkingen in uw raad te besluiten over het winningsplan.

1.2. De motie zoutwinning d.d.12 juli 2023, unaniem aangenomen door uw raad, heeft geleid tot gewijzigde feiten, inzichten en omstandigheden.

Op 12 juli 2023 heeft uw raad unaniem de motie zoutwinning aangenomen. Met deze motie heeft uw raad het college opgeroepen de minister van EZK te verzoeken tezamen met het college een procesbegeleider aan te stellen om het proces van de besluitvorming van het ministerie van EZK over het winningsplan (instemmingsbesluit) en de besluitvorming van uw raad over de verklaring van geen bedenkingen te begeleiden. Hierbij moest de brief van het college d.d. 30 juni 2023 aan de verkenner zoutwinning door de betrokken partijen in het proces als vertrekpunt worden meegenomen, waarbij ook het raadsvoorstel tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen d.d. 5 juli 2023 diende te worden betrokken.

Op 29 augustus 2023 heeft het college uw raad geïnformeerd over de opdracht en aanstelling van de heer drs. J.H. ten Broeke als procesbegeleider zoutwinning Haaksbergen.

Op 11 september 2023 heeft een startbijeenkomst met de procesbegeleider plaatsgevonden. Daarbij is het zogenoemde "dashboard" gepresenteerd waarbij 32 onderdelen verdeeld over de volgende 5 categorieën als aandachtspunt voor besluitvorming zijn opgenomen:
- ruimtelijke ordening;
- veiligheid;
- financiële afspraken;
- juridische zekerstelling;
- transparantie & vertrouwen.

Op 2 oktober 2023 heeft er een technische briefing zoutwinning onder leiding van de procesbegeleider zoutwinning plaatsgevonden. Tijdens deze briefing is uw raad in de gelegenheid gesteld technische vragen te stellen aan SodM, TNO, Tcbb, EZK en Nobian.

In het proces is invulling gegeven aan de motie van uw raad en aan het dashboard van de procesbegeleider. Dit heeft geleid tot de stukken die aan uw raad voorliggen. Op basis van de in deze stukken verwerkte feiten, inzichten en omstandigheden legt het college uw raad een nieuw voorstel ter besluitvorming voor omtrent de verklaring van geen bedenkingen.

2.1. Op grond van art. 3.11, lid 3, Wabo reageert het college op de ingediende zienswijzen gericht tegen de in ontwerp geweigerde verklaring van geen bedenkingen.

Op 19 april 2023 heeft het college de ingebrachte zienswijzen op de ontwerpbesluiten van EZK ontvangen. EZK heeft uw raad verzocht te reageren op de zienswijzen die betrekking hebben op de in ontwerp geweigerde verklaring van geen bedenkingen. De zienswijzennota waarin het college integraal reageert op de ingebrachte zienswijzen is als bijlage bijgevoegd. In de zienswijzenota zijn de inzichten opgenomen die zien op de huidige stukken.

Eén zienswijze is erop gericht geen medewerking te verlenen aan een verklaring van geen bedenkingen. In de zienswijzennota is de opvatting van het college verwoord dat zoutwinning alleen kan en mag plaatsvinden indien geborgd is dat de winning op een veilige en verantwoorde wijze in Haaksbergen kan plaatsvinden. Dit geldt zowel voor de inrichtingsfase, de productiefase als voor de nazorgfase wanneer de cavernes zijn afgesloten. Het college is van oordeel dat de zorgen omtrent veiligheid, zoals beschreven in het advies aan EZK d.d. 12 april 2023 op het concept-instemmingsbesluit op het gewijzigd winningsplan en in de brief van het college d.d. 30 juni 2023 aan de verkenner zoutwinning, zijn verwerkt in het gewijzigde concept-instemmingsbesluit op het gewijzigd winningsplan van de staatssecretaris d.d. 15 oktober 2023.

2.2. *De beoogde zoutwinningslocaties H-03, H-04, H-05, H-07, H-08 en H-09 zijn ruimtelijk aanvaardbaar.*

2.2.1. *De beoogde zoutwinningslocaties H-03, H-04, H-05, H-07, H-08 en H-09 zijn gelegen in het bestemmingsplan Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening veegplan 1 (vastgesteld op 1 november 2017). In dit bestemmingsplan is een zogeheten wijzigingsbevoegdheid opgenomen, waarmee zoutwinning kan worden toegestaan indien is voldaan aan de opgenomen kaders in het bestemmingsplan.*

De aanvrager van de omgevingsvergunningen heeft bij EZK voor de realisatie van de acht zoutwinningslocaties en de aanleg van een distributie- en transportleidingentracé aanvragen ingediend die zien op de activiteit 'handelen in strijd met bestemmingsplan'.

Het bestemmingplan Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening veegplan 1 voorziet in een wijzigingsbevoegdheid ten behoeve van een zoutwinlocatie (art. 43.8). Hoewel het nu gaat om een omgevingsvergunning voor strijdig gebruik waarvoor een verklaring van geen bedenkingen benodigd is, komt aan dit juridische kader betekenis toe voor de aanvaardbaarheid van de activiteiten. Immers heeft uw raad in het bestemmingsplan een kader opgenomen voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van zoutwinning. Met het bestaan van de wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan mag de aanvaardbaarheid van de nieuwe bestemming in beginsel als een gegeven worden beschouwd, indien is voldaan aan de bij het bestemmingsplan gestelde wijzigingsvoorwaarden. Vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (Afdeling) wijst uit dat bij de vaststelling van een wijzigingsplan dient te worden nagegaan of wijziging van de oorspronkelijke bestemming uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, gelet op de betrokken belangen, gerechtvaardigd is.[1]

Aan de wijzigingsbevoegdheid zijn de volgende voorwaarden verbonden:
a. niet meer dan 60 boorhuisjes mogen worden gerealiseerd;
b. de bouwhoogte van een boorhuisje niet meer dan 5,00 m bedraagt;
c. de oppervlakte van één boorhuisje niet meer dan 30 m² bedraagt;
d. de gezamenlijke oppervlakte van de boorhuisjes niet meer dan 1.500 m² bedraagt;
e. één pompstation gerealiseerd mag worden;
f. het aanleggen van leidingen, glasvezelkabels en stroomkabels is toegestaan;
g. het boren van winningsputten is toegestaan.

De aanvraag ziet op de realisatie van 16 zouthuisjes (acht boorhuisjes en acht substations met elektrotechnische installaties). De grootste zouthuisjes betreffen die voor de boringen, met een omvang van 30,5 m² per zouthuisje (6058 x 5038 mm met overhang). De substations zijn 25,5 m². De hoogte van de zouthuisjes bedragen 5 meter (boringen) en 3,5 meter (substations). De gezamenlijke oppervlakte van de zouthuisjes blijft onder de maximale gezamenlijke oppervlakte van niet meer dan 1.500 m². Gelet op het bovenstaande voldoet de inrichting van de zoutwinningslocaties aan de wijzigingsvoorwaarden, met uitzondering van de beperkte overschrijding van de afzonderlijke oppervlakte van acht zouthuisjes. Mede gelet op het feitelijke verschil met het toegestane aantal zouthuisjes en het feit dat de gezamenlijke oppervlakte aan zouthuisjes ruim binnen de wijzigingsbevoegdheid blijft, is de beperkte overschrijding van het oppervlaktevoorschrift voor acht afzonderlijke zouthuisjes aanvaardbaar. Een andersluidend oordeel zou bovendien afbreuk kunnen doen aan het uitgangspunt dat zoutwinning binnen het bestemmingsplan aanvaardbaar is.

De aangehaalde wijzigingsbevoegdheid uit art. 43.8 is een bijzondere wijzigingsbevoegdheid, specifiek bedoeld voor een zoutwinlocatie. In de betreffende voorwaarden is geen afweging ten behoeve van landschappelijke waarden opgenomen. Gelet ook op de plansystematiek[2] constateert het college dan ook dat ingevolge de bijzondere wijzigingsvoorwaarden geen nadere afweging omtrent landschappelijke inpassing behoeft plaats te vinden. Het gaat bij de zoutwinning bovendien om een tijdelijke activiteit.

---

[1] Onder meer ABRvS 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:261.

[2] Bij de toepassing van de algemene wijzigingsbevoegdheid uit het bestemmingsplan Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening veegplan 1 (art. 45.1) dient expliciet de aantasting van landschappelijke waarden te worden meegewogen. Deze voorwaarde is bij de toepassing van de bijzondere wijzigingsbevoegdheid voor zoutwinning (art. 43.8) niet aan de orde.

Evenwel merkt het college op dat in de ruimtelijke onderbouwing landschappelijke inpassing voor alle zoutwinningslocaties is ondergebracht. De wijze waarop inpassing plaatsvindt, is nader toegelicht in de memo "Landschappelijke inpassing project Haaksbergen" (met daarbij behorende bijlagen). Deze stukken zijn toegevoegd aan de aanvraag. In de Memo Details Landschappelijke Inpassing van Te Kiefte Architecten is per locatie gedetailleerd aangegeven op welke wijze inpassing plaatsvindt. Voor het ontwerp van een uniform zouthuisje is een begeleidingscommissie ingesteld bestaande uit een vertegenwoordiging van direct omwonenden, die in samenspraak met de architect, een landschapsarchitect en Nobian een ontwerp heeft voorgesteld, dat op verzoek van de gemeente door de Stadsbouwmeester is getoetst en akkoord bevonden. Vervolgens is met direct omwonenden van elke voorziene zoutwinningslocatie een landschappelijke inpassing afgestemd op de wensen van de omwonenden. Bij de inrichting van de zoutwinningslocaties is rekening gehouden met het landschap.

Eén van de bezwaren die door de omwonenden en van gemeentewege is ingebracht, betreft de zorg dat de zoutwinningslocaties een te industriële uitstraling krijgen. Nobian heeft ervoor gekozen om alle industriële installaties aan het zicht te onttrekken door deze te plaatsen in het zouthuisje boven de zoutwinningsput, in een tweede zouthuisje t.b.v. de elektrische installaties of in een ondergrondse tunnel (leidingwerk). Het ontwerp van de zouthuisjes en de daarbij horende wellpad is er daarmee op gericht dat alles wat "industrieel" kan ogen, beneden maaiveld (ondergronds) of in een zouthuisje wordt geplaatst. De zoutwinningslocaties worden thans niet meer omsloten door een hekwerk. Daarnaast wordt op het verharde oppervlak kunstgras geplaatst, ten behoeve van een natuurlijke uitstraling van de wellpad. De beplanting na afloop van de winning en verwijdering van de zoutwinningslocatie blijft staan. Afhankelijk van de wensen van de gemeente en de omwonenden wordt hier bij het afsluiten en abandonneren van de tijdelijke zoutwinlocaties rekening mee gehouden. Door beplanting te behouden, geven we een impuls aan de bestaande landschappelijke waarden en zorgen we voor blijvende verhoogde landschapswaarde na afloop van de zoutwinning.

Dit proces is doorlopen voor de zoutwinningslocaties H-01 t/m H-07 (waarbij het proces voor H-06 wel is doorlopen, maar besloten is af te zien van de aanleg). Voor de locaties H-08 en H-09[3] zal een identiek proces worden doorlopen. Omwonenden en eigenaren hebben verzocht dit proces aan te houden, totdat duidelijkheid bestaat over de door Nobian aangevraagde omgevingsvergunningen.

2.2.2. Zoutwinning kan op een veilige en verantwoorde wijze plaatsvinden in het kader van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

Veiligheid is van belang in het kader van een goede ruimtelijke ordening, zeker in het kader van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. De veiligheid van zoutwinning, waaronder de mogelijke bodemdaling als gevolg van de zoutwinning, is een aspect dat primair in het kader van de Mijnbouwwet moet worden beoordeeld. Op grond van art. 34 Mijnbouwwet dient het winnen van delfstoffen vanuit een voorkomen te geschieden overeenkomstig een winningsplan, dat de instemming van de minister van EZK behoeft. Zo moet het winningsplan informatie bevatten over de bodembeweging ten gevolge van de winning en de maatregelen ter voorkoming van schade door bodembeweging. De Afdeling heeft geoordeeld dat in het kader van een goede ruimtelijke ordening ruimte voor een aanvullende toets kan zijn.[4] In het advies aan EZK op het concept-instemmingsbesluit op het winningsplan d.d. 12 april 2023 acht het college het niet aannemelijk dat zoutwinning in Haaksbergen op een veilige en verantwoorde manier kan plaatsvinden. Het is uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening van belang dat zoutwinning alleen kan en mag plaatsvinden, indien geborgd is dat zoutwinning op een veilige en verantwoorde wijze in Haaksbergen kan plaatsvinden. Dit geldt zowel voor de inrichtingsfase, de productiefase als voor de nazorgfase wanneer de cavernes zijn afgesloten. Het college is van oordeel dat de zorgen omtrent veiligheid, zoals beschreven in het advies aan EZK d.d. 12 april 2023 op het concept-instemmingsbesluit op het gewijzigd winningsplan en in de brief van het college d.d. 30 juni 2023 aan de verkenner zoutwinning, zijn verwerkt in het gewijzigde concept-instemmingsbesluit op het gewijzigd winningsplan van de staatssecretaris d.d. 15 oktober 2023. Het gewijzigde concept-instemmingsbesluit op het gewijzigd winningsplan is als bijlage bijgevoegd.

---

[3] Beide gelegen op gronden met aanduiding voor toepassing van de bijzondere wijzigingsbevoegdheid.
[4] ABRvS 5 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX2606.

2.2.2.1. Binnen 18 maanden dient het seismisch risicobeheersplan (SRB) inzichtelijk te maken, dat hard insluiten op de lange termijn op een veilige en verantwoorde wijze mogelijk is.

Het college heeft in het advies aan EZK op het concept-instemmingsbesluit d.d. 12 april 2023 het standpunt ingenomen dat voorafgaand aan de winning de risico's van de winning inzichtelijk moeten zijn. SodM heeft beargumenteerd dat het college hierin een onmogelijk standpunt heeft ingenomen. SodM heeft EZK geadviseerd om Nobian binnen 18 maanden een SRB te laten opstellen waarin, inzichtelijk moet zijn gemaakt op welke wijze hard insluiten op de lange termijn op een veilige en verantwoorde wijze mogelijk is. Dit advies is nu als voorwaarde in het gewijzigde concept-instemmingsbesluit op het gewijzigde winningsplan van EZK opgenomen. De termijn voor het SRB is 18 maanden omdat SodM van oordeel is dat na 18 maanden de cavernes een volume hebben bereikt, dat vergelijkbaar is met het volume van de huidige cavernes in Twente en met dat volume is het zeker dat hard insluiten op een veilige en verantwoorde wijze mogelijk is.

2.2.2.2. De minister van EZK staat garant als waarborg.

De minister van EZK heeft, mede namens de staatssecretaris van EZK, aan de gemeente een verklaring overgelegd met betrekking tot zoutwinning in Haaksbergen. Deze verklaring is als bijlage bijgevoegd.

In de verklaring van de minister wordt als eerste opgemerkt dat de acht cavernes in Haaksbergen niet worden gebruikt voor de opslag van stoffen. Tevens gaat de minister in op de wettelijke bevoegdheden op grond van de Mijnbouwwet. Op grond van de Mijnbouwwet is het Rijk reeds verantwoordelijk indien mijnbouwbedrijven hun verplichtingen niet (meer) nakomen in geval van bijvoorbeeld faillissement of indien mijnbouwbedrijven al langere tijd Nederland hebben verlaten. De minister heeft expliciet verklaard dat het Rijk de zorgplicht overneemt en, onder meer, verantwoordelijk is voor het opruimen van de zoutwinningsputten. Op grond van art. 137 en 140 Mijnbouwwet kan door natuurlijke personen een beroep worden gedaan op het waarborgfonds. Het waarborgfonds betreft een financieel vangnet voor natuurlijke personen. De minister verklaart dat zij micro-ondernemingen[5] dezelfde waarborgen wil bieden als natuurlijke personen. Het Rijk is aanspreekbaar voor micro-ondernemingen die een beroep willen doen op schadevergoeding in de gevallen als bedoeld in art. 137 en 140 Mijnbouwwet. Tenslotte verklaart de minister dat eenieder in de gemeente Haaksbergen een beroep kan doen op de inhoud van de verklaring.

2.2.2.3. De toezeggingen van Nobian, die voornamelijk doch niet uitsluitend zien op veiligheid van zoutwinning, zijn vastgelegd in een overeenkomst.

Nobian heeft aangaande zoutwinning diverse toezeggingen (3 juni 2022, 20 september 2022, 13 juni 2023) gedaan aan de gemeente. Deze toezeggingen zien voornamelijk doch niet uitsluitend op veiligheidsaspecten die aanvullend zijn op de wettelijke vergunningsvereisten voor zoutmijnbouw.
De vrijwillige toezeggingen van Nobian betreffen:

- een onafhankelijk garantiefonds;
- bouwkundige nul-metingen op gebouwen in de nabijheid van de zoutwinningslocaties;
- extra metingen op bodemdaling;
- extra metingen op trillingen;
- hold-points en bewaken van de voortgang en winning;
- acceptatie van de omgekeerde bewijslast bij schade;
- inrichting van een onafhankelijk omgevingsfonds.

Het college merkt op dat de gedane toezeggingen en de uitwerking hiervan in de overeenkomst zijn besproken met EZK en SodM. SodM zal eigenstandig zijn bevoegdheden als toezichthouder en handhaver uitoefenen en daartoe de benodigde metingen verrichten. Resultaten van extra metingen zal Nobian kenbaar maken aan SodM. Voornoemde toezeggingen zijn vastgelegd in een overeenkomst tussen Nobian en gemeente. Deze overeenkomst is als bijlage bijgevoegd.

---

[5] onderneming met minder dan tien werknemers en een jaaromzet of een jaarlijks balanstotaal van ten hoogste twee miljoen euro, art. 2, lid 3, bijlage I van Verordening (EU) nr. 651/2014

2.2.3. *De zoutwinningslocaties H-03, H-04, H-05, H-07, H-08 en H-09 passen binnen de 'Structuurvisie 2030, Haaksbergen: groenste dorp van Twente', vastgesteld op 5 maart 2014.*

In uw raadsbesluit d.d. 26 oktober 2022 beargumenteert uw raad dat de plannen in strijd zijn met de structuurvisie en de geplande woningbouw in de Wissinkbink in de weg staan. In de structuurvisie zijn een deel van de betrokken gronden ("Wissinkbrink") als mogelijke toekomstige bouwlocatie opgenomen, maar blijven deze ingevolge de visie voorlopig agrarisch. Sinds de vaststelling van de structuurvisie hebben zich (planologische) ontwikkelingen voorgedaan. Uw raad heeft op 25 november 2020 het bestemmingsplan 'Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening deelgebied Wissinkbrink vastgesteld voor de realisatie van vijf woningbouwkavels aan de noordwestrand van Haaksbergen. Oorspronkelijk waren er 500 woningen gepland. Door, onder meer, de crisis is deze grootschalige woningbouwontwikkeling niet doorgegaan en zijn de gronden afgewaardeerd. Uw raad heeft op 23 september 2015 ingestemd met de strategische beleidsnotitie Wissinkbrink. Een groot deel van de gronden is met instemming van uw raad verkocht aan de provincie als compensatiegronden voor Natura 2000-ontwikkelingen. Een beperkt deel van de gronden dat in bezit is van de gemeente, is nog voor eventuele verdere woningbouw voorzien. Het college merkt evenwel op dat in de toelichting op het bestemmingsplan Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening veegplan 1 is opgenomen dat er vanuit de structuurvisie geen belemmeringen zijn voor het veegplan. De structuurvisie is meegenomen bij de vaststelling van het veegplan. Het veegplan is opgesteld naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling. De structuurvisie laat bovendien de in het bestemmingsplan voorziene wijzigingsbevoegdheid onverlet.

2.2.4. *In de gebruiksfase is er geen sprake van een onaanvaardbare toename van stikstofdepositie op nabijgelegen Natura 2000-gebieden.*

De beoordeling van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden tijdens de gebruiksfase is toegespitst op een situatie, waarbij alle putten in hetzelfde jaar een groot onderhoudsprogramma doorlopen. Dit is een worst case benadering. Er wordt vanuit gegaan dat vanaf 2026 alle acht putten in gebruik zijn inclusief het gehele distributienet (pompgebouw en transportleidingen). Onderzocht is of onderhoud aan alle zoutwinningslocaties in één kalenderjaar leidt tot een bijdrage. Uit de berekening blijkt dat er in de gebruiksfase geen toename aan stikstofdepositie boven 0,00 mol/ha/jr in omliggende Natura 2000-gebieden wordt berekend. Voor de gebruiksfase zijn negatieve gevolgen uitgesloten en een ecologische beoordeling is daarom niet aan de orde.

2.2.5. *De stikstofdepositie in de aanlegfase is voorwerp van een Ecologische Effecttoets. Het college is door EZK verzekerd dat omgevingsvergunningen niet worden verleend, totdat is gebleken dat de stikstofdepositie niet leidt tot negatieve effecten op de natuurwaarden en/of het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) hiertoe een verklaring van geen bedenkingen of een positief afwijkingsbesluit heeft verleend.*

Op 1 juli 2021 is de Wet stikstofreductie en natuurverbetering in werking getreden. Op grond van deze aanpassing is tijdelijk sprake geweest van een vrijstelling in de bouwfase (partiële werktuigvrijstelling). Hierop volgde in november 2022 de tussenuitspraak van de Afdeling, waarin zij concludeerde dat deze vrijstelling niet rechtsgeldig is. Met de einduitspraak in juli 2023 kwam er duidelijkheid ten aanzien van de kaders voor de effectbeoordeling. Op basis van een project specifieke effectbeoordeling, waaraan een AERIUS-berekening ten grondslag ligt, kan de significantie van de depositie worden vastgesteld. Indien de depositie kleiner is dan 0,00 mol/ha/jaar is op voorhand enige significantie uit te sluiten. Bij hogere deposities dient de effectbeoordeling dat aan te tonen. Uit berekeningen volgt dat in de aanlegfase zonder verdere maatregelen sprake is van een depositie boven 0,00 mol/ha/jaar. Het zwaarst belaste Natura 2000-gebied is Buurserzand en Haakbergerveen met een depositie van ten hoogste 0,1 mol/ha/jaar in het jaar van aanleg. Om die reden wordt een Ecologische Effectbeoordeling uitgevoerd. De uitkomsten daarvan liggen ter beoordeling aan LNV voor.

Als voor een activiteit naast een omgevingsvergunning strijdig gebruik van de Wabo ook een vergunning in het kader van de Wet natuurbescherming (Wnb) nodig is, kan de aanvrager kiezen of hij deze trajecten afzonderlijk of gecoördineerd wil doorlopen. Alleen als er op het moment van het besluit over de aanvraag om omgevingsvergunning nog geen Wnb-vergunning is aangevraagd of verleend,

bestaat de verplichting om tegelijkertijd voor die activiteit een natuurtoestemming als bedoeld in art. 2.1, eerste lid, aanhef en onder i Wabo aan te vragen.

2.2.6. De richtafstanden ten opzichte van omliggende woningen zijn groter of gelijk aan 100 meter.
Voor het bepalen van de aan te houden afstanden wordt de VNG-uitgave 'Bedrijven en Milieuzonering' uit 2009 gehanteerd, waarin richtafstanden voor de ruimtelijk relevante milieuaspecten geur, stof, geluid en gevaar zijn opgenomen. Gelet op de bedrijfsactiviteiten geldt, op grond van de VNG-uitgave 'Bedrijven en Milieuzonering, een richtafstand van 100 meter. De dichtstbijzijnde woningen vanaf de voorgenomen zoutwinningslocaties zijn gesitueerd op een afstand van groter of gelijk aan 100 meter.

2.3. De beoogde zoutwinningslocaties H-01 en H-02 zijn ruimtelijk aanvaardbaar.

2.3.1. De beoogde zoutwinningslocaties H-01 en H-02 zijn gelegen in het bestemmingsplan Buitengebied (vastgesteld op 29 november 2000), waarbinnen zoutwinning niet mogelijk is maar gezien de aanvaardbaarheid van de beoogde zoutwinningslocaties H-03, H-04, H-05, H-07, H-08 en H-09, de borging van veilige en verantwoorde zoutwinning en de ligging van de beoogde zoutwinningslocaties H-01 en H-02 is zoutwinning aanvaardbaar.
Ter plaatse van de zoutwinningslocaties H-01 en H-02 geldt de bestemming 'agrarisch cultuurgebied - gebied A'. Het realiseren van deze zoutwinningslocaties en de aanleg van het distributie- en transportleidingtracé past niet binnen het bestemmingsplan Buitengebied.

De bestemmingsplanregels voor de bestemming 'agrarisch cultuurgebied' zijn:
1. De gronden op de kaart aangewezen voor "agrarisch cultuurgebied" zijn bestemd voor:
   - de uitoefening van het agrarisch bedrijf;
   - het behoud, de bescherming en/of het herstel van de landschappelijke waarde, zoals deze tot uitdrukking komt in de voorkomende landschapselementen (houtwallen, -singels en bosjes) afzonderlijk en als samenhangend onderdeel van de (oorspronkelijke) verkavelingsstructuur;
   - (...)

met de daarbij behorende bebouwing, voorzieningen, niet zijnde voorzieningen ten behoeve van de opslag van mest, en agrarische cultuurgronden met dien verstande dat:
   a. indien en voor zover de gronden op de kaart zijn aangeduid met "gebied A" de uitoefening van het agrarisch bedrijf van primaire betekenis is;
   b. (...).

In het raadsvoorstel van 5 juli 2023 heeft het college het realiseren van de zoutwinningslocaties H-01 en H-02 in afwijking van het bestemmingsplan onaanvaardbaar geacht, omdat het gebruik van een zoutwinningslocatie aanzienlijk afwijkt van het bedoelde gebruik in het bestemmingsplan. Hieronder verstaat het college het behoud, de bescherming en/of het herstel van de landschappelijke waarde, zoals deze tot uitdrukking komt in de voorkomende landschapselementen (houtwallen, -singels en bosjes). Het college gaf aan dat realisatie van een zoutwinningslocatie tot een dermate grote impact op de omgeving zou leiden, dat het bedoelde gebruik in het bestemmingsplan onevenredig wordt aangetast.

Aan het raadsvoorstel van 5 juli 2023 lag primair de overweging ten grondslag dat de veiligheid van zoutwinning op dat moment niet was geborgd. Om die reden stelde het college voor op geen enkele locatie medewerking aan zoutwinning te verlenen. Met inachtneming van de zorgen omtrent veiligheid, vond het college dat de realisatie van één of meerdere locaties tot een te grote impact op de omgeving zou leiden. Zoals aangegeven onder 2.2.2. is het college van oordeel dat de zorgen omtrent veiligheid zijn verwerkt in het gewijzigde concept-instemmingsbesluit van de staatssecretaris d.d. 15 oktober 2023. Bovendien constateert het college dat ingevolge de bijzondere wijzigingsvoorwaarden (art. 43.8) geen nadere afweging omtrent landschappelijke inpassing behoeft plaats te vinden omtrent de zoutwinningslocaties H-03, H-04, H-05, H-07, H-08 en H-09, hoewel daar wel invulling aan is gegeven. Zoals reeds beargumenteerd onder 2.2. acht het college het realiseren van die locaties aanvaardbaar. Daarmee blijft uitsluitend de afweging overeind of andere belangen dan veiligheid, zich tegen de realisatie van H-01 en H-02 verzetten. Het college is van oordeel dat onder deze omstandigheden

(waarbij zes locaties in ieder geval worden gerealiseerd) de ontwikkeling van H-01 en H-02 niet tot een onaanvaardbare inbreuk op de omgeving leiden.

2.3.2. De zoutwinningslocaties H-01 en H-02 passen binnen de 'Structuurvisie 2030, Haaksbergen: groenste dorp van Nederland', vastgesteld op 5 maart 2014.

De twee zoutwinningslocaties zijn gelegen in het zogenoemde ontginningenlandschap, bestaande uit essen en kampen. In het ontginningenlandschap is het belangrijk om de aanwezige landschapselementen (houtwallen, houtsingels, geriefbosjes, solitaire bomen, hagen, zandpaden) en erfbeplantingen te behouden en aan te vullen. De open ruimtes van de essen en kampen moeten gevrijwaard blijven van bebouwing. De herkenbaarheid van de essen en kampen kan worden versterkt door ze, net als vroeger, af te zoomen met houtwallen. Bebouwing moet zich op een vanzelfsprekende manier voegen in het patroon van losliggende erven en clusters van erven met hun typische wegen, beplantingspatronen en erfbeplanting.

In de structuurvisie is het streven dat Stepelerveld een groene overgang krijgt naar het omringende landschap door de realisatie van nieuwe landschapselementen die de overgang tussen grote schaal van de bedrijven en het landschap en de wegen in de omgeving verzachten.

De structuurvisie spreekt over 'zachte' overgangen tussen stedelijk en landelijk gebied. Om 'zachte' overgangen naar het landschap te krijgen, wordt ingevolge de structuurvisie groen ingezet om de schaal sprong te maken tussen grote bedrijfsgebouwen en het kleinschalige landschap. Hierdoor dragen de dorpsranden bij aan het groene karakter van Haaksbergen. De twee zoutwinningslocaties zijn omsloten door de N18, de Hengelosestraat en het bedrijventerrein Stepelerveld. De zouthuisjes en het pompgebouw worden volgens het ontwerp voorzien van een agrarische uitstraling en landschappelijk ingepast. De zoutwinningslocaties H-01 en H-02 vormen op deze wijze een zachte overgang van het bedrijventerrein Stepelerveld (met een industriële uitstraling) naar het buitengebied (met een landschappelijke uitstraling).

Uw raad heeft de gebiedsvisie "Stepelerveld, het duurzaamste bedrijventerrein van Twente" vastgesteld in november 2014. Deze gebiedsvisie is een uitwerking van de structuurvisie voor de gefaseerde ontwikkeling van bedrijventerrein Stepelerveld. De gebiedsvisie wijst de zoutwinningslocaties H-01 en H-02 aan als plangebied voor de ontwikkeling van het bedrijventerrein Stepelerveld. De bedoeling is dat dit gebied uiteindelijk wordt ontwikkeld van agrarisch gebied tot bedrijventerrein.

2.4. Naast ruimtelijke belangen is bij zoutwinning sprake van grote sociale en economische belangen.

Er zijn meerdere zienswijzen ingediend omtrent de in ontwerp geweigerde omgevingsvergunningen. De zienswijzen richten zich voornamelijk op het besluit van uw raad d.d. 26 oktober 2022 tot het in ontwerp weigeren van de verklaring van geen bedenkingen.

Zoals reeds aangegeven onder 2.3.1. lag aan het raadsvoorstel d.d. 5 juli 2023 primair de overweging ten grondslag dat de veiligheid van zoutwinning op dat moment niet was geborgd. Om die reden stelde het college voor op geen enkele locatie medewerking aan zoutwinning te verlenen.

Uw raad dient zich bij het al dan niet verlenen van een verklaring van geen bedenkingen te richten op de ruimtelijke aspecten waarbij uw raad overige belangen in uw oordeel meeweegt. In meerdere zienswijzen komt naar voren dat met zoutwinning tevens sociale en economische belangen spelen. Genoemde zorgen in de zienswijzen zien voornamelijk op sociale en economische belangen zoals, onder meer, het verlies van arbeidsplaatsen, warmtenetten, stabilisatie van de cavernes in Hengelo en Enschede.

2.5. Nobian heeft een regionaal plan opgesteld ten behoeve van het dashboard onderdeel transparantie & vertrouwen.

De verkenner zoutwinning adviseerde dat Nobian uiteen zou zetten hoe Nobian omgaat met 'regionale betrokkenheid, waarbij de focus moet liggen op het betrekken van gemeente Haaksbergen in het

vervolgproces. Nobian heeft aangegeven op welke wijze Nobian hierop wil inzetten. Het document Regionale & lokale betrokkenheid Nobian - Gemeente Haaksbergen is als bijlage bijgevoegd.

Dit document geeft aan dat Nobian in gesprek wenst te blijven met buren en omwonenden van zoutwinningsactiviteiten. Daarnaast geeft Nobian aan op welke wijze zij in de toekomst een zinvolle bijdrage wil leveren aan de regio en maatschappelijke activiteiten in de omgeving waar de zoutwinningsactiviteiten plaatsvinden.

Risico's

1.1. Het verlenen van de verklaring van geen bedenkingen kan leiden tot maatschappelijke verdeeldheid in Haaksbergen.

De meningen en opvattingen omtrent zoutwinning in Haaksbergen zijn verdeeld. Zoutwinning in Haaksbergen kent voor- en tegenstanders. Het college is van oordeel dat alle belangen (ruimtelijke-, sociaal- economische- en maatschappelijke belangen) zijn betrokken en afgewogen in dit raadsvoorstel, maar deze totale belangenafweging laat onverlet dat het voorstel kan leiden tot maatschappelijke verdeeldheid.

Vervolgproces/communicatie/planning

Na besluitvorming door uw raad, dient het college het besluit en de zienswijzennota aan EZK toe te zenden en te publiceren.

Bijlagen:

- dashboard met bijlagen (aangeduid met afkorting DB);
- bijlagen ruimtelijke ordening (aangeduid met afkorting RO);
- overeenkomst Nobian Salt B.V. – Gemeente Haaksbergen;
- verklaring van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, mevrouw mr. drs. M.A.M. Adriaansens d.d. 17 oktober 2023;
- zienswijzennota;
- persbericht.

Burgemeester en wethouders

5.1.2.e

5.1.2.e
secretaris

5.1.2.e

5.1.2.e
burgemeester

Aldus vastgesteld
tijdens de openbare raadsvergadering d.d. 15 november 2023

5.1.2.e
griffier

5.1.2.e
voorzitter