

Vergaderjaar 2018–2019

32 849

Mijnbouw

Nr. 136

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 september 2018

Op 12 juni 2018 heb ik van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat het verzoek gekregen om een reactie te geven op het rapport «Staat van de sector zout»¹ van Staatstoezicht op de Mijnen (SodM). Met deze brief geef ik invulling aan dit verzoek.

In de «Staat van de sector zout» (verder: het rapport) beschrijft SodM de zoutwinning in Nederland. De toezichthouder gaat in op het ontstaan van zout, de geschiedenis van de zoutwinning, de wijze waarop het nu wordt gewonnen, de bedrijven, de risico's en de beheersmaatregelen die hiermee gepaard gaan. SodM beschrijft ook de veranderende maatschappelijk context en het effect daarvan op de wijze waarop zij haar rol als toezichthouder in de komende jaren zal gaan invullen. De toezichthouder geeft vervolgens een aantal aanbevelingen aan zichzelf, de sector en aan het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

SodM heeft in het rapport de wijze waarop zout wordt gewonnen uitvoerig beschreven. In Nederland zijn er drie partijen op vier verschillende locaties actief. Het geproduceerde zout, de wijze van het winnen, en de daarmee gepaarde risico's en beheersmaatregelen zijn per locatie verschillend. Het rapport gaat daarom enerzijds in op de risico's voor specifieke locaties en geeft anderzijds ook aanbevelingen aan de sector als geheel.

Ik zal in mijn brief eerst een beschrijving geven van het bestaande beleid ten aanzien van de zoutwinning in Nederland. Vervolgens zal ik ingaan op de risico's voor specifieke locaties waarvan SodM heeft aangegeven dat deze met urgentie worden onderzocht en aangepakt. Daarna zal ik de aan mij gerichte aanbevelingen uit het rapport beknopt samenvatten en aangeven hoe ik deze zal opvolgen.

¹ www.sodm.nl/onderwerpen/zoutwinning/documenten/rapporten/2018/05/31/staat-van-de-sector-zout.

Bestaand beleid zoutwinning en geïntensiveerd toezicht

Het huidige beleid voor de zoutwinning kent dezelfde strenge voorwaarden die ook gelden voor de andere mijnbouwsectoren. De winning van zout mag alleen plaatsvinden zolang die veilig en verantwoord kan.

In Twente wordt nu zo'n 100 jaar zout gewonnen. De zoutwinning heeft echter ten opzichte van de voormalige steenkolenwinning en de daaropvolgende gas- en oliewinning een minder prominent profiel. De zoutsector werd tot ongeveer tien jaar geleden niet geassocieerd met significante veiligheidsrisico's. SodM heeft aangegeven dat het toezicht op de sector daardoor beperkt aandacht heeft gekregen.

Toen eind vorige eeuw bleek dat bepaalde oudere cavernes potentieel instabiel waren, is daar een groot onderzoek naar gestart. Hierbij is gebruikgemaakt van de door de internationale zoutindustrie ontwikkelde GSMP (Good Salt Mining Practice) richtlijn. Deze richtlijn zorgt ervoor dat het risico op het ontstaan van potentieel instabiele cavernes wordt beperkt. Het onderzoek heeft ervoor gezorgd dat alle potentieel instabiele cavernes in Twente in kaart zijn gebracht. Daarnaast is er een prioritering gemaakt voor de sanering van de cavernes, en ook een protocol voor de monitoring.

De afgelopen jaren heeft de mijnbouw in Nederland te maken gekregen met een verminderde risico-acceptatie en een kritische houding vanuit de samenleving. De sector heeft niet voldoende urgent gereageerd op verschillende aanwijzingen van de toezichthouder waardoor in reactie daarop het toezicht is geïntensiveerd. Dit heeft reeds geleid tot meer transparantie over de risico's, incidenten en mogelijke gevolgen voor de omgeving.

Het geïntensiveerde toezicht zal leiden tot een vernieuwd toezichtarrangement met bijzondere aandacht voor het tijdig verlaten van de zoutcavernes, de milieueffecten van de winningsmethoden, de stabiliteit van de zout cavernes en het gebruik van mijnbouwhulpstoffen. De toezichthouder heeft hiervoor mijn steun en daarom geef ik gevolg aan de aanbevelingen van de toezichthouder zodat de zoutwinning in Nederland veilig, verantwoord en toekomstbestendig zal plaatsvinden.

De vier zoutwinningslocaties

In Twente hebben diverse lekkages van pekkel en diesel plaatsgevonden uit inactieve putten en uit het horizontale transportleidingstelsel. Deze lekkages veroorzaakten bodemverontreinigingen en kunnen leiden tot verontreiniging van het grondwater. AkzoNobel is in september 2016 door SodM onder verscherpt toezicht gesteld. Dit heeft geleid tot het grotendeels vernieuwen van het huidige transportleidingennetwerk en het opzetten van een integriteitsstudie van alle putten waardoor vijftien putten met lekken zijn geïdentificeerd. Afhankelijk van de verontreiniging zal nu een saneringsplan worden opgesteld. SodM heeft naar aanleiding van de motie Jetten² aangegeven dat het verscherpt toezicht goed heeft gewerkt en dat het nog zal worden voortgezet.

In Twente spelen ook risico's aangaande de potentieel instabiele cavernes en in het bijzonder de cavernes onder de vuilstort Twente. De beheersmaatregelen ter voorkoming en beperking van de schade door de potentieel instabiele cavernes zijn vastgelegd in het «subsidence

² Kamerstuk 32 849, nr. 123.

management» protocol (SMP). SodM heeft aangegeven dat dit protocol door AkzoNobel goed wordt uitgevoerd en daarmee het risico afdoende wordt beheerst. SodM heeft ten aanzien van de cavernes onder de vuilstort aan AkzoNobel gevraagd om uiterlijk eind 2018 een specifiek risicobeheersplan op te stellen³.

In Zuidwending en Winschoten speelt het potentieel risico bij een caveerne die zich in de ondergrond aan de rand van de zoutkoepel bevindt. In de beantwoording van Kamervragen van de leden Moorlag en Nijboer (beiden PvdA) van 17 augustus jl⁴ heb ik aangegeven dat het lijkt dat de vorm van de caveerne is veranderd. Ook is er op 20 november 2017 door het KNMI een lichte trilling waargenomen. Een van de hypothesen voor de verandering van de vorm van de caveerne is de aanwezigheid van een ander type gesteente waarvan mogelijk een brok in de caveerne is gevallen. SodM heeft aangegeven dat in het geval dat deze caveerne instabiel zou worden er dan een kans op schade aan bebouwing, infrastructuur en mogelijk gevaar voor omwonenden bestaat. Het is volgens SodM daarmee niet gezegd dat de caveerne ook daadwerkelijk instabiel is. SodM heeft AkzoNobel de opdracht gegeven om bij Heiligerlee net zoals in Twente een akoestisch monitoringsnetwerk aan te leggen. Dit netwerk draagt bij aan de veiligheid voor omwonenden. Het systeem zal tekenen van instabiliteit zo vroeg oppikken dat er voldoende tijd is om maatregelen te treffen. Het netwerk moet uiterlijk 30 september 2018 operationeel zijn.

Bij Nedmag in Veendam heeft zich onlangs vanuit een caveerne een lekkage in de diepe ondergrond voorgedaan. Dit incident vergt een directe aanpak die onder toezicht van SodM wordt uitgevoerd. Het risico betreft de mogelijke verontreiniging van de grondwaterlagen met pek en diesel en een versnelde bodemdaling als gevolg van de huidige beheersmaatregelen. Het grondwater wordt gemonitord en op dit moment is er geen verontreiniging aangetroffen. Ik heb uw Kamer hierover in mijn brief⁵ van 9 juli 2018 naar aanleiding van vragen van het lid Beckerman geïnformeerd. Het onderzoek naar de oorzaak en de gevolgen van de lekkage is nu gaande en zal naar verwachting in het najaar van 2018 gereed zijn.

Nedmag heeft alert gereageerd en maatregelen getroffen om de ongecontroleerde uitstroom uit het cavernestelsel in de diepe ondergrond te minimaliseren. Door de injectie van water in de caveerne tot het absolute minimum te beperken en zoveel mogelijk vloeistof uit de caveerne te pompen heeft men de druk in het cavernestelsel verlaagd. Hiermee wordt de uitstroom van pek en diesel uit de caveerne naar de bovenliggende lagen zoveel mogelijk voorkomen. Het risico dat grondwater door de gelekte vloeistoffen wordt verontreinigd, wordt daardoor kleiner, maar is dus niet uitgesloten. De samenstelling van het grondwater wordt door Nedmag gemonitord in meerdere diepe en ondiepe peilbuizen op en rond de locatie. Tot op dit moment is er geen verandering van de samenstelling van het grondwater aangetroffen.

De zoutwinning bij Harlingen is actief in ontwikkeling. Frisia dient de zoutwinning uiterlijk eind 2021 te verplaatsen van het vaste land naar de Waddenzee. De toezichthouder wijst er op dat door de lage ligging van het gebied en de drinkwaterwinning het belangrijk is dat voldoende aandacht wordt gegeven aan de risico's van bodemdaling. Verzilting van de landbouwgrond is een reëel risico na het verlaten van de zoutcavernes als er onvoldoende maatregelen zijn getroffen. De vergunde winning op zee

³ www.sodm.nl/documenten/brieven/2018/07/20-brief-van-sodm-akzo/brief-van-sodm-aan-akzo.

⁴ Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2931.

⁵ Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2714.

zal leiden tot een geringe bodemdaling onder de stad Harlingen. De bodemdaling onder het wad is in het instemmingsbesluit gelimiteerd tot 0,99 mm per jaar; deze bodemdaling onder de Waddenzee wordt aangevuld door natuurlijke sedimentatie. SodM wijst op het belang van een monitoringsprogramma van de bodemdaling in de stad en op het wad met een bijbehorend meet- en regelprotocol.

Ook wijst men op het risico op schade die zou kunnen ontstaan indien de aanpassingen van het peilbesluit een ongelijke pas houdt met de door de zoutwinning veroorzaakte bodemdaling (indirect gevolg). De bodemdaling, de integriteit van het leidingennetwerk en de putten worden gemonitord door de desbetreffende mijnbouwonderneming. SodM wijst op het belang van een goede uitvoering hiervan.

Aanbevelingen voor het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

SodM heeft in het rapport een aantal aanbevelingen gedaan. Ik zal hieronder de aanbevelingen samenvatten en vervolgens aangeven hoe ik er vervolg aan zal geven.

Aanbeveling SodM: Neem het verlaten van putten en cavernes mee in de procedure om te komen tot een nieuw winningsplan.

Ik neem deze aanbeveling over. Alvorens ik een besluit neem over een nieuw of een bestaand winningsplan, zal ik SodM advies vragen om een perspectief te geven op voorwaarden waaronder de caveerne kan worden verlaten. Op deze manier kan in het winningsplan een aanpak voor het verlaten van de caveerne worden opgenomen waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijke lange termijn effecten van de zoutwinning. De aanpak wordt in het winningsplan op hoofdlijnen opgesteld en zal na het beëindigen van de winning in meer detail en definitief worden vastgesteld in een sluitingsplan.

Aanbeveling SodM: Financiële garanties voor het opruimen van putten opnemen in de vergunning. De zorg gaat ook uit naar de garantie voor deze financiering bij de overname van bedrijven.

In mijn brief⁶ van 30 mei 2018 over de gaswinning uit de kleine velden ben ik ingegaan op de ontmanteling en verwijdering van mijnbouwinstallaties op zee. De vergunninghouder heeft op basis van de Mijnbouwwet een verplichting tot het verwijderen van de offshore mijnbouwinstallaties (artikel 44 van de Mijnbouwwet). De Mijnbouwwet biedt mij nu al de mogelijkheid om in voorkomende gevallen van de operator financiële zekerheid te vragen voor het nakomen van zijn verplichting (artikel 47 van de Mijnbouwwet). In mijn brief heb ik aangegeven dat ik het nodig vind om deze verwijderingsverplichting en de in dat kader te stellen financiële zekerheden, eenduidig, robuust en transparant vast te leggen en daarmee te laten gelden voor alle mijnbouwondernemingen, dus ook de mijnbouwbedrijven die op land actief zijn. Een voorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet waarin de aanvullende verplichtingen tot financiële zekerheidstelling (bijvoorbeeld garantstelling, of een bankgarantie) worden vastgelegd, verwacht ik eind 2018 bij uw Kamer in te kunnen dienen.

In het geval dat het mijnbouwbedrijf inclusief de door het bedrijf gehouden vergunning wordt overgenomen, zal de vergunninghouder volgens de bepalingen in de Mijnbouwwet aan mij een verzoek moeten doen om ook de bestaande vergunning over te dragen. Ik zal hierover een besluit moeten nemen. Een onderdeel van deze bestaande procedure is

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 33 529, nr. 469.

een financiële toets van de nieuwe eigenaar. Op deze manier kan ik mij zeker stellen dat ook de nieuwe eigenaar de kosten voor het verlaten van de mijnbouwwerken kan dragen.

Aanbeveling SodM: Begrens ook de grootte van de cavernes of de productie.

Ik neem deze aanbeveling over. Op dit moment wordt de maximaal te winnen hoeveelheid hoofdzakelijk bepaald door de maximale bodemdaling die toelaatbaar wordt gevonden. In Friesland en Groningen kan door de druk in de cavernes op te voeren, de bodemdaling als gevolg van de productie worden tegengegaan. Hierdoor ontstaan echter grotere cavernes waarvan de effecten op langere termijn meer onzeker zijn.

Voordat ik een besluit neem over een winningsplan, zal ik SodM specifiek om advies vragen over de vorm en de grootte van de caverne. Op deze wijze kan ik een nadere specificatie over de caverne in het desbetreffende besluit opnemen.

Aanbeveling SodM: Verplichte boekhouding voor dieselolie in de vergunning.

Ik neem deze aanbeveling over. Ik zal in de vergunning opnemen dat de bedrijven een dergelijke boekhouding moeten bijhouden. Bedrijven zullen ook in de aanvraag voor het winningsplan moeten aangeven waarom men voor een bepaalde mijnbouwhulpstof heeft gekozen en welke andere alternatieven men heeft overwogen. Indien men dieselolie gebruikt, dan zal men moeten aangeven hoeveel dieselolie men zal gaan terugwinnen.

SodM adviseert om een einddatum voor het gebruik van diesel vast te leggen zodat het onderzoek naar een mogelijk alternatief wordt gestimuleerd. Ik vind het belangrijk dat het onderzoek zorgvuldig gebeurt en ik wil er zeker van zijn dat een eventueel alternatief veilig is voor mens en milieu en ook verantwoord kan worden toegepast. Ik zal SodM verzoeken om samen met de zoutsector het reeds bestaande onderzoek te inventariseren en de mogelijkheden voor een alternatief verder te onderzoeken. Ik zal SodM vragen om medio 2019 hierover te rapporteren en mij te adviseren. Daarom stel ik nu nog geen einddatum voor het gebruik van diesel vast.

Aanbeveling SodM: Overweeg een schadeloket.

SodM ziet toe op de veiligheid en milieubescherming bij mijnbouwactiviteiten, het gasnetwerk en wind op zee. Ik ben van mening dat de toezichthouder formeel gezien geen rol heeft in de wijze waarop mijnbouwschade wordt afgehandeld. Ik zie deze aanbeveling omtrent een schadeloket en de onafhankelijke schadeafhandeling dan ook in het verlengde van het advies dat ik op 1 februari 2018 van de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) heb gekregen. Ik heb u op 30 mei 2018 geïnformeerd⁷ over de wijze waarop ik met het advies van de Tcbb zal omgaan, en verwacht u over de uitvoering in de komende weken nader te berichten.

Ik heb bij de Tcbb geïnformeerd of men verzoeken voor schadeonderzoeken heeft ontvangen met betrekking tot de zoutwinning. De Tcbb heeft bevestigd dat men dergelijke verzoeken heeft ontvangen. De Tcbb geeft echter ook aan dat in geen van deze gevallen een relatie tussen de opgetreden schade en de zoutwinning kon worden vastgesteld.

Aanbeveling SodM: Borg de toegankelijkheid van gegevens over de ondergrond.

Ik neem deze aanbeveling over. SodM heeft aangegeven dat partijen zoals gemeentes, waterschappen, provincies, drinkwaterbedrijven en belangen-

⁷ Kamerstuk 32 849, nr. 132.

organisaties hebben aangegeven dat zij niet goed de exacte locatie van de cavernes kunnen vinden. Men is op dit moment afhankelijk van informatie van de zoutbedrijven. Ik zal aan TNO vragen om te onderzoeken of via de website www.nlog.nl deze informatie kan worden ontsloten, dan wel welke andere mogelijkheden er zijn.

Concluderend

Ik ben SodM dankbaar voor het toegankelijke en gedetailleerde rapport over de zoutsector. Het rapport voorziet in de publieke behoefte om meer grip te krijgen op de zoutwinning. Het draagt ook bij aan de publieke kennis over de zoutwinning en de risico's die daarmee gepaard gaan. Ik kan mij goed vinden in de aanbevelingen van SodM. De wijze waarop ik al uitvoering geef aan de aanbevelingen laat dat ook zien. Ook de sector en de toezichthouder zelf zijn aan zet om de aanbevelingen in het rapport op te pakken. Ik ben ervan overtuigd dat de manier waarop wij dat samen doen bepalend is voor de wijze waarop de zoutwinning in Nederland in de toekomst door kan gaan.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes