

Vergaderjaar 2019–2020

32 849

Mijnbouw

Nr. 205

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 september 2020

Tijdens het AO Mijnbouw/Groningen van 24 juni 2020 (Kamerstukken 33 529 en 32 849, nr. 796) heeft het lid Van der Lee mij verzocht om de Tweede Kamer voorafgaand aan het AO Mijnbouw/Groningen van 10 september 2020 te informeren over de stand van zaken over zoutwinning. Met deze brief geef ik uitvoering aan dit verzoek.

Ik zal in deze brief allereerst ingaan op de huidige zoutwinning en het beleid. Daarna zal ik ingaan op de Waddenzee en het hand-aan-de-kraan-principe en een toelichting geven op nieuwe ontwikkelingen. Vervolgens zal ik ingaan op het gebruik van diesel en alternatieven als mijnbouwhulpmiddel en zal ik een update geven over een aantal toezichtkwesties. Tot slot zal ik beschrijven hoe de aansprakelijkheid bij schade en schadeafhandeling is geregeld.

Huidige zoutwinning en beleid

Nederland kent een lange geschiedenis van zoutwinning. Al sinds 1889 wordt er in Nederland zout gewonnen. In Nederland wordt er jaarlijks ruim zes miljoen ton haliet (natriumchloride, NaCl) en ongeveer een kwart miljoen ton magnesiumzout (magnesiumchloride, MgCl) geproduceerd. Haliet wordt onder andere gebruikt bij de productie van papier, stroozout, consumptiezout, diervoeder, chemicaliën en farmaceutische producten. Magnesiumzout wordt onder meer ingezet bij de productie van brandwende materialen en voor de medische industrie. Er zijn ongeveer 790 mensen werkzaam in de Nederlandse zoutsector. De indirecte werkgelegenheid wordt geschat op 2000 arbeidsplaatsen¹.

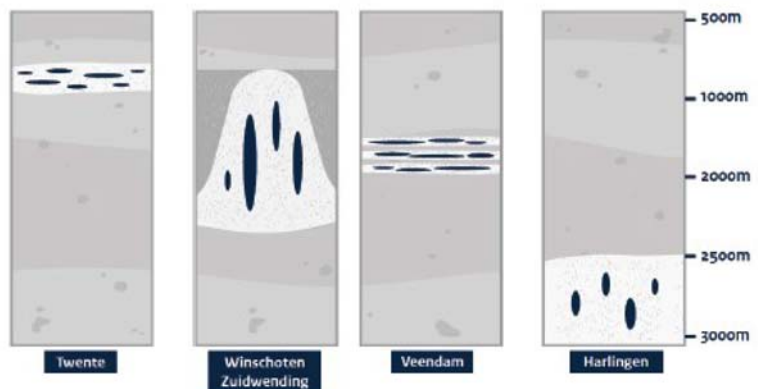
In Nederland wordt zout gewonnen uit de bodem vanaf ongeveer 400 meter tot 3 kilometer diepte. Dit gebeurt door middel van oplosmijnbouw. Het zout wordt gewonnen door water in de bodem te pompen. Het zout

¹ Uit «Staat van de sector zout 2018» van Staatstoezicht op de Mijnen

uit de bodem lost op in het water, waardoor pekkel ontstaat. De pekkel wordt vervolgens opgepompt en ingedampt, zodat het zout overblijft. Door het oplossen van het zout ontstaan er met pekkel gevulde holtes (cavernes) in de ondergrondse zoutlaag.

Er zijn momenteel drie bedrijven actief in de zoutwinning in Nederland. Nouryon Salt wint zout in de buurt van Hengelo en Enschede in Twente en nabij Winschoten en Zuidwending in Groningen. Frisia is actief in de buurt van Harlingen in Friesland en Nedmag produceert zout bij Veendam in Groningen.

De kenmerken van zoutwinning verschillen per gebied. In Twente wordt het zout op dit moment relatief dicht bij de oppervlakte gewonnen op 400–500 meter diepte. Ook zijn de cavernes relatief klein en plat van vorm. Bij oudere cavernes is de zoutlaag soms zover verdwenen, dat stabiliteit een aandachtspunt is. Deze potentieel instabiele cavernes worden gemonitord en gevuld aan de hand van een door Nouryon met Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) afgesproken volgorde. De voorgenomen zoutwinning in Haaksbergen door Nouryon ligt dieper en de cavernes zullen meer de vorm van een sigaar hebben. In Winschoten en Zuidwending zijn de kenmerken heel anders. De zoutlaag is daar bergvormig en bevindt zich tussen 500 en 1.600 meter diepte. Door de omvang en vorm worden sommige cavernes gebruikt voor de opslag van stikstof en aardgas. In Veendam wordt magnesiumzout gewonnen tussen lagen haliet op een diepte van 1500–1.600 meter. De cavernes zijn onregelmatig van vorm en staan met elkaar in verbinding. De zoutlaag bij Harlingen ligt veel dieper, op 2,5–3 km diepte, en cavernes hebben de vorm van een cilinder. De zoutwinning vindt nu nog plaats onder het vasteland. Frisia zal vanaf september 2020 zout gaan winnen vanuit Harlingen onder de Waddenzee. In onderstaand figuur² zijn de verschillende kenmerken schematisch weergegeven.



Het winnen van zout is een economische activiteit. Net als bij andere mijnbouwactiviteiten, is het beleidsuitgangspunt dat zoutwinning alleen mag plaatsvinden als dit veilig en verantwoord kan. Indien een winningsplan wordt ingediend binnen het concessiegebied van een zoutwinningsbedrijf, dan dien ik deze in behandeling te nemen. Winningsplannen worden beoordeeld op basis van criteria uit de mijnbouwregeling. Vergunningen kunnen alleen worden geweigerd als hier juridische gronden voor zijn. Daarnaast vraag ik altijd advies aan onder andere de decentrale overheden, de Technische commissie bodembeweging (Tcbb),

² Afkomstig uit «Staat van de sector zout 2018» van Staatstoezicht op de Mijnen

de Mijnraad, SodM en TNO. Bij het toetsen van winningsplannen staat veiligheid voorop. Economische aspecten spelen bij deze toetsing geen rol.

Zoutwinning onder de Waddenzee en het hand-aan-de-kraan-principe

Bij zoutwinning onder de Waddenzee is, net als bij andere mijnbouwactiviteiten in dit gebied, het hand-aan-de-kraan-principe van toepassing. In de brieven van 30 mei 2016 (Kamerstuk 29 684, nr. 140) en 20 april 2020 (Kamerstuk 29 684, nr. 204) heb ik dit principe nader toegelicht.

Uitgangspunt is dat zoutwinning onder de Waddenzee alleen mag plaatsvinden als het risico op negatieve gevolgen minimaal is en binnen de afgesproken grenzen voor de beschermde natuurwaarden van het Natura 2000-gebied Waddenzee en aangrenzende Natura 2000-gebieden blijven. Het hand-aan-de-kraan-principe houdt in dat mijnbouwactiviteiten, zoals zoutwinning, direct worden stopgezet of aangepast als uit monitoring van natuurwaarden blijkt dat deze activiteiten toch significante negatieve gevolgen kunnen hebben voor de beschermde natuurwaarden in het Waddengebied. Daarnaast geldt in het algemeen voor alle zoutwinningen, dat indien er onverwachte gebeurtenissen met of zonder directie schade optreden, de winning altijd stil gelegd kan worden als de veiligheid van mens, milieu of natuur in het geding is.

In 2019 hebben de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) en de Auditcommissie gaswinning Waddenzee het hand-aan-de-kraan-systeem geëvalueerd. SodM evalueert nu of het toezicht op de metingen voldoende robuust is om tot tijdig ingrijpen te leiden wanneer dat nodig is. Dat geldt zowel voor de uitvoering van de metingen, als voor de interpretatie daarvan in de jaarlijkse meet- en regelcyclus.

Daarnaast heb ik op verzoek van de Tweede Kamer³ een wetenschappelijk panel gevormd, dat de komende maanden zelfstandig onderzoek doet naar de effectiviteit van het hand-aan-de-kraan-systeem. Daartoe zijn vijf wetenschappers bereid gevonden, en ook KNMI, Deltares, SodM en UNESCO zijn verzocht hun visie te delen met dit panel.

Nieuwe ontwikkelingen en vergunningen voor de zoutwinning

Hieronder heb ik een aantal nieuwe ontwikkelingen per zoutbedrijf beschreven.

Nedmag heeft op 28 november 2018 een nieuw winningsplan ingediend voor zoutwinning bij Veendam in Groningen. Het winningsplan 2018 is een actualisatie van het winningsplan uit 2013. Dit nieuwe winningsplan is noodzakelijk, omdat de bodemdaling méér wordt dan waarmee was ingestemd in het winningsplan 2013. Deze extra bodemdaling is het gevolg van beheersmaatregelen die getroffen zijn na het incident⁴ van april 2018.

Ik heb op basis van de Mijnbouwwet getoetst of de beschreven activiteiten in het winningsplan veilig en verantwoord kunnen plaatsvinden en heb daarbij ook de verschillende adviezen van de wettelijk adviseurs meegewogen. In het ontwerpinstemmingsbesluit stem ik in met de actualisatie van het winningsplan met uitzondering van actieve winning uit caverne VE-3, in verband met het risico op samengroeien met het cluster. Dit om de kans op een herhaling van het incident in april 2018 te verkleinen. Om dezelfde reden wordt de gevraagde winning uit caverne TR-9 slechts beperkt toegestaan. Om goed zicht te kunnen blijven houden op de ontwikkeling van de cavernes heb ik voorgeschreven dat Nedmag

³ Kamerstuk 33 529, nr. 739.

⁴ Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2714

een duidelijk meet-en regelprotocol moet opstellen. In dit protocol moet beschreven staan hoe wordt gemonitord en op welke wijze bijsturing plaatsvindt als blijkt dat dat nodig is. Ook heb ik voorgeschreven om het gebruik van diesel als hulpstof te beperken en stel ik een maximum vast van de te gebruiken hulpstoffen. Op aandringen van SodM zal Nedmag een minder toxisch alternatief voor diesel als mijnbouwhulpstof inzetten. Tot slot bevat het besluit nog de voorwaarde dat er een extra seismometer geplaatst moet worden en dat er een financiële waarborg moet zijn waardoor ook in de toekomst de noodzakelijke ingrepen voor bijvoorbeeld het waterbeheer gegarandeerd betaald kunnen worden. Van donderdag 11 juni 2020 tot vrijdag 24 juli 2020 heeft het ontwerp-instemmingsbesluit ter inzage gelegen. Ik zal de zienswijzen die daaruit voortgekomen zijn, meenemen in de definitieve besluitvorming.

Frisia heeft op 12 mei 2015 een instemmingsbesluit ontvangen om bij de haven in Harlingen met een schuine boring vanaf het vasteland zout te winnen onder de Waddenzee. Daarbij geldt dat de bodemdaling als gevolg van de zoutwinning binnen de toegestane gebruiksruimte moet blijven en dat er geen schade aan de beschermde natuurwaarden van de Waddenzee mag ontstaan. In oktober 2019 is Frisia gestart met boorwerkzaamheden onder de Waddenzee (HVM-02 put). Het bedrijf heeft te maken gehad met een aantal technische complicaties in het boorproces die vertraging tot gevolg hebben gehad. De put is inmiddels tot de geplande diepte geboord. De nulmeting voor bodemdaling zoals beschreven in het meetplan is in 2020 door SodM goed bevonden. Op 31 augustus heb ik een positief advies van de auditcommissie over de nulmetingen 2019 ontvangen. Ik zie daarmee geen verdere belemmeringen voor Frisia om te starten met de winning. Het abandonneringsplan op hoofdlijnen voor de Havenmond cavernes is door SodM goedgekeurd voor een caverne-grootte tot 300.000 m³.

Frisia heeft op 5 augustus 2020 een aanvraag ingediend voor een actualisatie van het winningsplan om een minder toxisch alternatief voor diesel als mijnbouwhulpstof in te zetten. Hierop heeft SodM mij op 18 augustus 2020 positief geadviseerd.

Nouryon (destijds Akzo Nobel) heeft in 2014 instemming gekregen voor het winningsplan Haaksbergen fase 1. Het plan betreft de ontwikkeling van 12 locaties voor het winnen van zout in de omgeving van Haaksbergen. Door voortschrijdend inzicht ten aanzien van de mogelijkheden tot het gebruiken van een alternatief voor diesel als mijnbouwhulpstof is het noodzakelijk om het winningsplan te actualiseren. Nouryon zal ook vergunningen moeten aanvragen voor het aanleggen van de nieuwe inrichting met zoutwinningslocaties, transport- en distributieleidingen, pompstation, productieboringen en *well pads*. De actualisatie van het winningsplan en de vergunningaanvragen worden in overleg met gemeente en provincie besproken en bij de beoordeling ervan betrek ik de wettelijke adviseurs.

Gebruik van diesel als mijnbouwhulpstof, alternatieven en motie Sienot

Bij de winning van zout wordt op dit moment gebruik gemaakt van diesel of een mengsel daarvan als mijnbouwhulpstof. De in de caverne gepompte diesel vormt een afdeklaag bovenop de pekelaar waardoor de winning (vorm van de caverne) gestuurd kan worden. In het winningsplan moeten de mijnbouwbedrijven aangeven welke mijnbouwhulpstoffen zij gebruiken. Ook moet men laten zien waarom daarvoor gekozen is en welke alternatieven zijn overwogen. Bij gebruik van diesel moet ook worden aangegeven hoeveel men na de productie van het zout zal gaan terugwinnen. Men moet ook een boekhouding voor het gebruik van diesel

bijhouden zodat men weet hoeveel diesel zich in de caveerne bevindt. Deze verplichting is opgenomen in de vergunning.

In 2019 heeft SodM, met ondersteuning van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), onderzocht of het gebruik van diesel door de drie Nederlandse zoutwinningsbedrijven in lijn is met de REACH-verordening (Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen). Uit dit onderzoek is gebleken dat het gebruik van diesel als afdeklaag in ondergrondse zoutcavernes niet is opgenomen in de registratiedossiers van de betreffende chemische stoffen. Wel had één van de drie zoutwinningsbedrijven in Nederland een melding gedaan bij de Europese autoriteit voor chemische stoffen ECHA (European Chemicals Agency). In april 2019 heeft SodM aan de drie zoutbedrijven individueel een last onder dwangsom opgelegd. De zoutwinningsbedrijven hebben ondertussen voldoende maatregelen genomen om de overtreding met betrekking tot de REACH-verordening ongedaan te maken. Deze maatregelen bestonden uit het opstellen van een chemisch veiligheidsrapport en de karakterisering van de diesel. SodM heeft aldus geconcludeerd dat in voldoende mate aan de last is voldaan en geconstateerd dat het gebruik van diesel als mijnbouwhulpstof voldoende veilig kan plaatsvinden. Voor de bestaande winning ziet SodM daarom erop toe dat (her)gebruik van oude diesel alleen nog wordt toegestaan onder voorwaarden. Voor nieuwe winningen wordt alleen het gebruik van diesel toegestaan die overeenkomt met het chemisch veiligheidsrapport. Daarnaast zal de diesel periodiek worden bemonsterd om eventuele omzetting of afbraak van de diesel te monitoren. Waar mogelijk gaan zoutbedrijven in de toekomst schonere en veiligere alternatieven voor diesel als mijnbouwhulpstof toepassen.

In de aangenomen motie⁵ van het lid Sienot worden de regering en de bedrijven opgeroepen om het gebruik van diesel te staken dan wel een alternatief te ontwikkelen zodat bij incidenten zoals lekkages schade aan het milieu wordt geminimaliseerd. Ik constateer dat sindsdien een aantal stappen in de goede richting zijn gezet.

Alle drie de zoutwinningsbedrijven zijn voornemens om alternatieven voor diesel in te zetten. Frisia is van plan om Gas-to-liquid (GtL) in te zetten als alternatief voor diesel en heeft hiervoor een chemisch veiligheidsrapport opgesteld. Frisia wil dit als afdekmiddel inzetten in de nieuwe caveerne Havenmond 2 en heeft hiervoor een verzoek tot actualisering van het winningsplan ingediend. Opstart van deze caveerne staat gepland in september 2020. Nedmag heeft aangegeven een aardolieproduct te willen gebruiken als alternatief voor diesel. Het op te stellen chemisch veiligheidsrapport is door SodM positief beoordeeld. Het alternatief zal worden ingezet bij eventuele nieuwe ontwikkelingen. Nouryon Salt heeft verschillende alternatieven onderzocht maar nog geen definitieve keuze gemaakt en de termijn waarbinnen het alternatief zal worden ingezet is nog niet bekend. Nouryon Salt maakt nog steeds gebruik van diesel bij de uitbreiding van de huidige velden bij Hengelo en Enschede. Bij uitbreiding door middel van nieuwe cavernes zal Nouryon Salt een alternatief moeten gebruiken.

Verscherpt toezicht van SodM op de zoutwinning van Nouryon

Bij het verlenen van vergunningen voor zoutwinning zijn veiligheid voor mens en milieu de belangrijkste aspecten. Voorafgaand aan de verlening spelen ook aspecten zoals een verantwoordelijk gebruik van de ondergrond, economische belangen en werkgelegenheid. SodM houdt toezicht op de zoutwinning en de risico's. De belangrijkste risico's zijn schade aan

⁵ Motie met Kamerstuk 32 849, nr. 147, 6 november 2018

infrastructuur en waterhuishouding als gevolg van bodemdaling en verontreinigingen door lekkages aan putten, leidingen of cavernes.

SodM heeft in 2016 verscherpt toezicht ingesteld op de zoutwinning van Nouryon, omdat het bedrijf de lekkageproblemen bij oude putten en transportleidingen niet onder controle kreeg. Ook gaf Nouryon destijds de potentieel instabiele cavernes te weinig urgentie. In de afgelopen jaren heeft het bedrijf de transportleidingen vernieuwd waardoor lekkages in de afgelopen tijd niet meer zijn voorgekomen. Nouryon heeft voor de lekke putten een saneringsstrategie opgesteld en is gestart met de sanering van de eerste putten. Nouryon heeft ook de potentieel instabiele cavernes in Twente in kaart gebracht en er is een plan en volgorde opgesteld voor het stabiliseren van deze cavernes. Nouryon is enige tijd geleden al begonnen met de uitvoering van dit plan. Nouryon heeft in Twente een microseismisch netwerk geïnstalleerd om de potentieel instabiele cavernes real time te monitoren. Mede naar aanleiding van micro-seismische activiteit in februari 2020 heeft SodM nogmaals bij Nouryon aangedrongen om uiterlijk in 2021 sonarmetingen uit te voeren in de twee potentieel instabiele cavernes onder de vuilstort van Twente. In het afgelopen jaar is een actieplan op hoofdlijnen opgesteld gericht op het verkrijgen van toegang tot de twee specifieke cavernes. SodM heeft bij Nouryon aangedrongen om uiterlijk 1 oktober 2020 een projectplan in te dienen voor de constructie van de benodigde putten voor de uitvoering van de sonarmetingen.

Nouryon heeft ook in Heiligerlee een microseismisch meetnet geïnstalleerd om het hele caverneveld te monitoren. Later dit jaar zal ook het microseismisch meetnet in Zuidwending operationeel worden. De gegevens uit Heiligerlee, en straks ook uit Zuidwending, worden online gedeeld met het KNMI voor onafhankelijke interpretatie. De uitkomsten hiervan zijn te bekijken op de website van Nouryon.

SodM heeft op 8 juni 2020 aangegeven het verscherpt toezicht op Nouryon Salt vooralsnog te handhaven⁶. SodM constateert een grotere openheid en transparantie en ziet dat er sneller gereageerd wordt. Tegelijkertijd constateert SodM nog onvoldoende begrip van de complexiteit en risico's en bij de complexe onderwerpen onvoldoende besef van urgentie bij hoger management. De algemene status «verscherpt toezicht» zal SodM dan ook in ieder geval tot eind 2020 handhaven.

Schadeafhandeling en aansprakelijkheid

Ik vind het belangrijk dat de aansprakelijkheid bij mijnbouwschade helder is geregeld en dat burgers niet met mijnbouwschade blijven zitten. In artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek is de aansprakelijkheid bij mijnbouwschade vastgelegd. In dit artikel staat dat degene die ten tijde van de gebeurtenis exploitant van het mijnbouwwerk was, aansprakelijk is voor schade die is ontstaan door het uitstromen van delfstoffen of bodembeweging als gevolg van de mijnbouwactiviteit. In het geval dat de schade pas aan het licht komt na sluiting van het mijnbouwwerk, is de laatste exploitant aansprakelijk. In het geval van een bedrijfsovername gaat de aansprakelijkheid over naar de rechtsopvolger. Mocht er geen exploitant of rechtsopvolger van een exploitant meer zijn, dan treedt het Waarborgfonds Mijnbouwschade in werking. Het is mogelijk om tegen besluiten van het fonds in bezwaar en beroep te gaan.

⁶ Brief «Handhaving verscherpt toezicht Nouryon» van 8 juni 2020 van SodM aan Nouryon Salt (kenmerk: 20148382)

Ik streef er naar om tot een landelijke aanpak voor afhandeling voor mijnbouwschades buiten het Groningenveld en Norg te komen. Op 1 juli 2020 is de Commissie Mijnbouwschade gestart en kunnen mijnbouwschades door olie- en gaswinning uit kleine velden bij deze commissie worden gemeld. De Commissie Mijnbouwschade ontzorgt woningeigenaren en kleine bedrijven door onafhankelijk onderzoek te doen naar de omvang van de schade en of de schade een gevolg is van de mijnbouwactiviteit. De Commissie Mijnbouwschade neemt daarmee in feite de bewijslast van woningeigenaren en kleine bedrijven over. Ik zou de Commissie Mijnbouwschade ook graag willen laten adviseren over schades als gevolg van zoutwinning. Met de zoutwinningsbedrijven en de relevante stakeholders ben ik in gesprek over het afsluiten van een protocol en overeenkomst hierover. De overleggen hierover zijn in een vergevorderd stadium. Op dit moment liggen het protocol en de overeenkomst ter consultatie voor bij betrokken stakeholders. Ik heb er vertrouwen in dat ik dit proces binnenkort kan afronden. Door middel van het aangaan van een overeenkomst met de Staat committeren de zoutwinningsbedrijven zich aan de adviezen van de Commissie Mijnbouwschade.

Zoals toegelicht in mijn brief van 25 juli 2019 (Kamerstuk 32 849, nr. 188) zal het wettelijk bewijsvermoeden alleen worden toegepast voor schade als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag in Norg en niet voor mijnbouwactiviteiten in andere delen van Nederland. Een wettelijke bewijsvermoeden is een vergaande afwijking van het uitgangspunt in het bewijsrecht dat degene die iets stelt, dat ook moet bewijzen. Zo'n afwijking vergt een voldoende rechtvaardiging. Voor Groningen is er sprake van een dergelijke voldoende rechtvaardiging, voor de rest van Nederland niet. Daarvoor verschilt het schadebeeld dat wordt veroorzaakt door bodembeweging als gevolg van mijnbouw in de rest van het land te zeer van dat in Groningen. In Groningen ging het om tienduizenden in korte tijd, in de rest van het land om veel minder gevallen van schade door gaswinning uit kleine velden per jaar.

Tot slot

Ik vertrouw erop de Tweede Kamer met deze brief geïnformeerd te hebben over de stand van zaken over zoutwinning. Als er nieuwe belangrijke ontwikkelingen zijn rond zoutwinning, zal ik de Tweede Kamer hiervan op de hoogte brengen.

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