

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Datum 24 augustus 2020
Betreft Beantwoording vragen over het ontwerpinstemmingsbesluit
Winningsplan Nedmag en de zoutwinningsactiviteiten in Zuidwending

Geachte Voorzitter,

Hierbij stuur ik u de antwoorden op de vragen die gesteld zijn door de leden Dik-Faber en Van der Graaf (beiden ChristenUnie) over het ontwerpinstemmingsbesluit Winningsplan Nedmag en de zoutwinningsactiviteiten in Zuidwending (ingezonden 25 juni 2020, kenmerk 2020Z12170).

Eric Wiebes
Minister van Economische Zaken en Klimaat

2020Z12170

1.

Welke advies is er door de betrokken waterschappen uitgebracht over het ontwerpinstemmingsbesluit voor zoutwinning door Nedmag in Noord-Nederland, en neemt de u dit advies over? Zo nee, hoe rechtvaardigt u dat? Zo ja, hoe gaat u deze adviezen verwerken in uw definitieve besluit?

2.

Welke adviezen zijn er door overige lokale overheden uitgebracht over het ontwerpinstemmingsbesluit voor zoutwinning door Nedmag in Noord-Nederland, en neemt de u deze adviezen over? Zo nee, hoe rechtvaardigt u dat? Zo ja, hoe gaat u deze adviezen verwerken in uw definitieve besluit?

Antwoord 1 en 2

Op 6 februari 2019 heb ik bij de beantwoording van Kamervragen van lid Beckerman (Kamerstukken II 2018/19, nr. 1452) aangegeven dat ik de adviezen van het waterschap en andere overheden bij de beoordeling van het winningsplan van Nedmag betrek. Op de website www.mijnbouwvergunningen.nl en op www.nlog.nl heb ik alle adviezen die ik heb ontvangen over deze aanvraag gepubliceerd. De adviezen zijn uitgebreid en zien op verschillende aspecten van het te nemen besluit, proces en maatschappelijke belangen. Ik constateer dat de regio verdeeld is en heb mede om die reden meerdere bestuurlijke overleggen over deze vergunningaanvraag met de regio belegd. In het ontwerpbesluit heb ik beschreven hoe ik de adviezen van het waterschap en de andere overheden heb gewogen. Ik ga hier in op de meest in het oog springende onderdelen.

Ik stem mede op basis van de adviezen niet in met verdere zoutwinning uit caverne VE-3 en ik beperk de zoutwinning uit de caverne TR-9 om te voorkomen dat deze caverne te groot wordt en aan het cluster groeit. De schadeafhandeling waar de overheden over adviseren regel ik via een protocol met de zoutbedrijven. Dit protocol zal ter hand worden genomen door de Commissie Mijnbouwschade die sinds 1 juli 2020 operationeel is. Het waterschap geeft in haar advies aan dat de bodemdaling het waterbeheer bemoeilijkt. Ik merk op dat alleen het afdalen van pek uit de bestaande cavernes, en daarmee het verlagen van de cavernedruk, zoals dat als veiligheidsmaatregel is opgelegd door het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) een bodemdaling van meer dan 80 cm kan veroorzaken. Hoewel het waterschap in hun advies aangeeft dat zij een verdere toename in het aantal peilvakken en te plaatsen kunstwerken niet in verhouding vindt staan tot het aantal maatregelen in andere veenweidegebieden, meen ik dat de waterbeheersing mogelijk is, en niet tot veiligheidsvraagstukken leidt. Ik heb gevolg gegeven aan de adviezen over het zekerstellen van de financiële middelen voor de benodigde waterhuishoudkundige maatregelen en het beheer en onderhoud daarvan, door een voorschrift te stellen aan Nedmag. In lijn met de adviezen neem ik ook voorschriften op ten behoeve van de veiligheid zoals de maximale cavernegrootte en cavernedruk, beperking van het gebruik van dakolie en het meten en delen van de monitoringsgegevens met mij en de inspecteur-generaal der mijnen.

3.

Erkent u dat, wat betreft mijnbouw en schadeafhandeling, het vertrouwen van inwoners van Groningen ernstig geschonden is en dat deze unieke situatie vraagt om het inbouwen en aanbieden van extra zekerheden in het zoutwinningsbesluit? Hoe gaat u tegemoetkomen aan de zorgen die leven in de regio over zoutwinning?

Antwoord

Ik begrijp goed dat het vertrouwen van de inwoners van Groningen geschonden is daar waar het aankomt op mijnbouw en schadeafhandeling en dat daarmee het maatschappelijk draagvlak voor mijnbouwactiviteiten, ook buiten de gaswinning, is afgenomen. Zoals aangegeven in mijn brief aan uw Kamer (Kamerstukken II 2018-19, 32849, nr. 188) heb ik de Commissie Mijnbouwschade in het leven geroepen. Ik ben dan ook blij dat sinds 1 juli jl. de commissie operationeel is, die nu al aan de slag kan gaan met de afhandeling van schadegevallen door gaswinning buiten Groningen en op (korte) termijn ook met schade door andere vormen van mijnbouw, zoals zoutwinning. Daarmee zorgt de Commissie voor extra zekerheden in het zoutwingebied. De instelling van deze commissie en het zo spoedig mogelijk afsluiten van een schadeprotocol met de zoutbedrijven staan los van een individueel besluit.

Het is moeilijk gebleken de zorgen die mensen hebben weg te nemen. De commissie kent deze zorgen en zal door het voortvarend, deskundig en onafhankelijk afhandelen van schademeldingen naar verwachting een deel van de zorgen weg kunnen nemen. Ik ben er van overtuigd dat met het instellen van deze commissie en de bijbehorende protocollen en overeenkomsten een stevige basis vormen om het vertrouwen van inwoners in gebieden waar mijnbouwactiviteiten plaatsvinden te kunnen laten groeien.

4.

Erkent u dat de cumulatieve effecten in de bodem van extra bodemactiviteiten onzeker zijn? Hoe past u het voorzorgsprincipe in deze situatie toe, zeker in het licht van het eerdere incident bij het veld Tripscompagnie en incidenten in het buitenland? Hoe gaat u om met de notie van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) dat het risico op schade klein is, maar dat bij het realiseren van dat risico, de schade voor het milieu wel heel groot is? Waarom volgt u het advies van het SodM niet op om de zoutcaverne Tripscompagnie-9 te sluiten?

Antwoord

In het besluit beoordeel ik de cumulatieve effecten van de zoutwinning van Nedmag met de aanwezige gaswinning. Bij de beoordeling van winningsplannen ga ik uit van het scenario met de grootste effecten, dat is het scenario waarin de onzekerheden zijn meegenomen. Niet alle risico's cumuleren. Bij Nedmag is er geen cumulatie van seismische risico's.

Het voornaamste cumulatieve effect uit zich via de bodemdaling. Zoals ik eerder heb aangegeven bij de beantwoording van Kamervragen van het lid Nijboer (Kamerstukken II 2017/2018, nr. 250) is een expliciet onderdeel van de individuele winningsplannen het in kaart brengen van de cumulatieve bodemdaling van alle mijnbouwactiviteiten in de omgeving. Ook de mogelijke effecten hiervan worden beoordeeld bij de instemming met de individuele winningsplannen.

De bij het winningsplan van Nedmag gebruikte bodemdalingsprognose bevat onzekerheidsmarges. Deze worden opgeteld bij de bodemdalingsprognose en de onzekerheidsmarges van de aanwezige gaswinning. Bij de beoordeling van winningsplannen ga ik uit van het scenario met de grootste bodemdaling, dat is het scenario waarin de onzekerheidsmarges zijn meegenomen. Tijdens de winning wordt de actuele bodemdaling periodiek gemeten en geanalyseerd. Het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) houdt hier toezicht op en controleert of de maximale bodemdaling zoals die in de instemmingsbesluiten met de winningsplannen behorend bij de verschillende mijnbouwactiviteiten is vastgelegd, niet wordt overschreden.

Nedmag heeft onderzoek gedaan naar de milieueffecten door het gebruik van diesel bij de zoutwinning. Nedmag heeft hierover gerapporteerd aan het SodM en monitort de grondwaterkwaliteit. Er zijn geen aanwijzingen dat het incident van 28 april 2018 gevolgen heeft voor het milieu zoals ook aangegeven in de beantwoording van de Kamervragen van lid Beckerman (Kamerstukken II 2017/18, nr. 2714). De kans op een herhaling van het incident acht de toezichthouder klein en acceptabel gegeven de maatregelen die Nedmag heeft genomen na het incident en het stoppen van de actieve productie uit VE-3, en het advies van de toezichthouder de operationele caverndruk te verlagen en de maximale omvang en onderlinge afstand van de nieuwe cavernes te beperken. Het gebruik van diesel wordt met de voorwaarde die ik aan het besluit heb gesteld drastisch beperkt van circa 2500 m³ tot maximaal 500 m³ en, indien het SodM oordeelt dat het veilig kan, geheel vervangen door een alternatief, een synthetische en minder toxische olie.

In het ontwerpbesluit volg ik het advies van het SodM om samengroei van cavernes VE-3 en TR-9 te voorkomen. Ik heb geen instemming gegeven voor verdere winning uit VE-3 en ik heb de winning uit TR-9 beperkt om het mogelijk aaneengroeien en vergroting van het cluster te voorkomen. Naar mijn oordeel is hiermee het risico afdoende afgedekt. Het SodM ziet toe op de naleving hiervan.

5.

Hoe komt u tegemoet aan het feit heel moeilijk zal zijn om bij schade door eventuele bodemdaling of andere gevolgen voor de bodem aan te tonen dat er een causaal verband is tussen zoutwinning en de schade, juist omdat er sprake is van een opeenstapeling van bodemactiviteiten? Heeft u in dat licht kennisgenomen van het feit dat er 400 schadeclaims uit het verleden zijn afgewezen door Nedmag, juist op deze grond? Bent u bereid om op basis hiervan alsnog te kiezen voor een omkering van de bewijslast bij schade door zoutwinning?

Antwoord

Zoals aangegeven in de brief aan de Tweede Kamer van 25 juli 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 32849, nr. 188) heb ik een Commissie Mijnbouwschade in het leven geroepen om gedupeerde in procedures maximaal te ontzorgen. De Commissie Mijnbouwschade zet bij schademeldingen deskundigen in die kennis en ervaring hebben op gebied van bodembeweging in relatie tot mogelijke schade. Ook is bij de commissie kennis en ervaring aanwezig op het gebied van de relatie

tussen de (diepe) ondergrond, constructie van woningen en schade. Indien bepaalde kennis niet aanwezig is bij de commissie kan gebruikt worden gemaakt van externe deskundigen om de schademelding mede te beoordelen. Ik ben ervan overtuigd dat hiermee voldoende zekerheid wordt geboden aan de betrokken partijen, dat er een deskundig en onafhankelijk oordeel wordt geveld, ook in geval van gestapelde mijnbouwschade.

Over het bewijsvermoeden en de reden waarom dit niet gehanteerd wordt voor schadegevallen buiten Groningen is al veel gezegd. Ik vind het van belang dat de burger niet wordt belast met de bewijsvoering, zeker als er sprake is van mogelijk meerdere oorzaken.

Zoals ook eerder aangegeven kan het wettelijk bewijsvermoeden zoals dat geldt in Groningen, niet zomaar landelijk worden toegepast. Daarvoor verschilt het schadebeeld voor mijnbouw in de rest van het land te zeer van dat in Groningen. De afdeling advisering van Raad van State gaf in haar voorlichting over het bewijsvermoeden (Kamerstukken II 2015/16, 34 041, nr. 43) aan dat er in Groningen sprake is van een uitzonderlijke situatie die een uitzonderlijke maatregel als een wettelijk bewijsvermoeden rechtvaardigt. De situatie in Groningen wordt gekenmerkt door veel gedupeerden en veel gelijksoortige schade aan gebouwen, met in verreweg het grootste deel van de gevallen mijnbouwactiviteiten als oorzaak. In de Groningse situatie is de omvang van het aantal schadegevallen en de gelijksoortigheid ervan een argument om een wettelijk bewijsvermoeden te hanteren. Voor de rest van Nederland ontbreekt voldoende rechtvaardiging voor een uitzonderlijke en vergaande maatregel als de introductie van een (wettelijk) bewijsvermoeden.

Om de burger te ontzorgen wordt in de praktijk de bewijslast bij de burger weggehaald doordat de commissie de schade zal laten onderzoeken op de hierboven beschreven wijze en zal beoordelen waardoor de schade is veroorzaakt.

Ten slotte ben ik er van op de hoogte dat er sinds 2001, 202 schademeldingen zijn gedaan bij Nedmag. Een deel daarvan is tevens onderzocht door de Technische commissie bodembeweging (Tcbb). Uit deze onderzoeken is geen causaal verband aangetroffen tussen de zoutwinning en de schade.

6.

Wie draagt de kosten die moeten worden gemaakt wanneer er door ongelijke bodemdaling, veroorzaakt door zoutwinning, meer grondwater weggepompt moet worden? Deelt u de mening dat deze kosten door Nedmag zouden moeten worden gedragen?

Antwoord

Kosten die moeten worden gemaakt als gevolg van de bodemdaling door de activiteiten van Nedmag dienen door Nedmag te worden gedragen.

7.

Heeft u onderzoek gedaan naar de impact op het milieu van het achterblijven van 90% van de gebruikte diesel in de zoutwinningsputten? Kunt u ook toelichten

waarom eventuele alternatieven als minerale of biologisch afbreekbare olie minder impact zouden hebben?

Antwoord

Er zijn bij mij geen voorvallen bekend waarbij het achterblijven van diesel in zoutcavernes impact heeft gehad op het milieu. Als de diesel in de caveerne blijft maar ook als de diesel uit de caveerne komt en onder de bovenliggende isolerende lagen blijft komt de diesel niet in aanraking met het grondwater. Zolang de diesel niet in aanraking komt met het grondwater, heeft dit geen effect op het milieu. Zoals het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) heeft aangegeven in hun advies op het winningsplan en in de Staat van de Sector Zout kan, wanneer de bovenliggende isolerende laag voldoende aanwezig is, met diesel verontreinigde pekkel niet in het grondwater terecht komen. Enkel wanneer de isolerende laag onvoldoende aanwezig is, kan met diesel verontreinigde pekkel bovenliggende lagen bereiken. Diesel bevat toxische bestanddelen, synthetische of biologisch afbreekbare alternatieven bevatten minder toxische stoffen. Als zich een incident zou voordoen en er pekkel met een alternatief voor diesel in het milieu terecht zou komen, zijn deze alternatieven minder schadelijk voor het milieu. SodM beoordeelt of de vervanging van diesel door een alternatief veilig kan geschieden.

8.

Hoe waarborgt u dat Nedmag de putten goed afdekt?

Antwoord

Nedmag dient een put buiten gebruik te stellen conform een vooraf bij het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) in te dienen werkprogramma dat in detail beschrijft welke werkzaamheden worden uitgevoerd. Het SodM houdt toezicht op de naleving van het werkprogramma en op de wijze waarop Nedmag de putten sluit.

9.

Waarom heeft u gekozen voor een besluit met toestemming voor zoutwinning voor 25 jaar? Bent u bereid de duur van het besluit flink te verkorten, zodat er veel meer ruimte is voor tussentijdse evaluatie en ingrijpen wanneer de veiligheid voor mens en milieu daarom vraagt?

Antwoord

Het inkorten van de looptijd van het besluit zou niet in het belang van de veiligheid zijn.

De actieve winning uit de nieuwe cavernes duurt ca. 8 jaar. De caveerne en put moeten veilig worden af gesloten. De cavernedruk moet worden gereguleerd. Dit wordt conform advies van SodM gedaan door na de reguliere pekkelwinning de aanwezige pekkel gecontroleerd te verwijderen door deze op de reguliere manier via de productiebuiss uit te laten stromen (aflaten). Door de eigenschappen van steenzout op die diepte vloeit de caveerne daarmee langzaam, gedurende meerdere jaren tot enige decennia, dicht. Een termijn van 25 jaar is voor al deze activiteiten passend.

10.

Hoe kunnen lokale overheden en andere belanghebbenden een onderbouwd oordeel vellen over het besluit wanneer een cruciaal element, het meet- en regelprotocol, nog ontbreekt? Bent u bereid uw besluit aan te houden tot dit meet- en regelprotocol is uitontwikkeld?

Antwoord

Het meet- en regelprotocol ziet op de monitoring van hetgeen in het instemmingsbesluit wordt vastgelegd en maakt daarmee onderdeel uit van het besluit. De informatie die wordt verkregen is van belang. Nedmag moet bijvoorbeeld aangeven:

- hoe de drukgrens in een caverne wordt bepaald;
- hoe de drukgrens in een caverne wordt aangepast met de tijd.

Dit voorschrift geldt zodra het instemmingsbesluit is genomen. Het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) controleert de inhoud en houdt toezicht op de uitvoering van het meet- en regelprotocol. Dit meet- en regelprotocol staat los van de beoordeling van de effecten van de winning waarover de decentrale overheden advies over zijn gevraagd.

11.

Bent u bereid om het in werking treden van het (aangepaste) toestemmingsbesluit te verbinden aan het gerealiseerd hebben van deze financiële veiligstelling van Nedmag om bij het einde van de winning het opruimen, de continuïteit van maatregelen in het waterbeheer en de afhandeling van eventuele toekomstige schade te waarborgen?

Antwoord

Nee, conform het voorschrift in het instemmingsbesluit moet de financiële waarborg er zijn voor aanvang van de winning uit nieuwe cavernes. De schadeafhandeling is reeds wettelijk geregeld via het Burgerlijk Wetboek en het Waarborgfonds Mijnbouwschade.

12.

Kunt u reflecteren op de lokale maatschappelijke kosten en baten van deze zoutwinning? Is er volgens u een rechtvaardige verdeling tussen baten en risico's?

Antwoord

Het beleid voor de zoutwinning kent dezelfde strenge voorwaarden die ook gelden voor de andere mijnbouwsectoren. De winning van zout mag alleen plaatsvinden zolang dat veilig en verantwoord kan. Deze veiligheid beoordeel ik na het inwinnen van advies hierover bij het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) en TNO.

De zoutwinning door Nedmag voorziet in werkgelegenheid in de regio. In de regio Oost-Groningen is het behoud en uitbreiding van werkgelegenheid een belangrijke zorg. De werkgelegenheid is echter geen onderdeel van het toetsingskader van het winningsplan en speelt dan ook geen rol in het besluit tot instemming met het winningsplan.

13.

Bent u bereid verder onderzoek te doen naar de wenselijkheid van hergebruik van cavernes in Zuidwending? Bent u bereid hierbij de verschillende risico's te onderzoeken van de diverse stoffen die in deze cavernes zouden kunnen worden opgeslagen, zoals gas, perslucht, waterstof of CO₂?

Antwoord

Alternatief gebruik van de cavernes zal ik alleen toestaan als dit veilig kan. Daarvoor zal aanvullend onderzoek nodig zijn. Primair zal dat uitgevoerd moeten worden door de initiatiefnemer die gebruik wil gaan maken van een caverne voor bijvoorbeeld onder andere de opslag van perslucht of stikstof. Na ontvangst van een aanvraag zal ik deze onderzoeken laten controleren door TNO en SodM en zal daar ook verder onafhankelijk onderzoek naar laten uitvoeren indien nodig.