

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1541

Vragen van het lid **Smaling** (SP) aan de Minister van Economische Zaken over *het bericht dat AkzoNobel zoutholtes in Twente wil vullen met onder meer vliegias* (ingezonden 1 december 2015).

Antwoord van Minister **Kamp** (Economische Zaken) (ontvangen 16 februari 2016). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2015–2016, nr. 945.

Vraag 1

Kent u de reportage over bodemverzakking «Gatenkaas na 80 jaar zoutwinning; Akzo Nobel wil zoutholtes in Twente vullen met onder meer vliegias om de bodem te verstevigen, maar dat wil de bevolking niet»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Bent u bekend met het feit dat bij tweeëntwintig van de tweeënzestig oude zoutholtes (cavernes) zogenaamde «sink holes» kunnen ontstaan, waardoor de gevolgen voor de infrastructuur desastreus zal kunnen zijn? Zo ja, hoelang bent u al bekend met dit feit?

Antwoord 2

In 1991 is nabij de Enschedese Havenweg in Hengelo een «sink hole» ontstaan nadat een ondergrondse zoutcaverne was ingestort. Naar aanleiding hiervan heeft AkzoNobel in samenwerking met Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) tussen 1991 en 2000 diverse onderzoeken uitgevoerd. In 2002 zijn de stuurgroep en bijbehorende projectgroep «Bodemdaling door Zoutwinning in Twente» opgericht met als doel om alle aspecten van de bodemdaling in kaart te brengen. De stuurgroep bestond uit de gemeente Hengelo, gemeente Enschede, Rijkswaterstaat, provincie Overijssel en het Ministerie van Economische Zaken.

De projectgroep «Bodemdaling door Zoutwinning in Twente» heeft in januari 2008 haar eindrapport gepubliceerd. De projectgroep concludeerde dat de bodemdaling door zoutwinning in Twente beheersbaar is. De kansen en risico's op bodemdaling van uit bedrijf zijnde cavernes zijn voldoende bekend en de in productie zijnde en nieuwe cavernes veroorzaken geen bodemdaling

¹ NRC Next, 25 november 2015

van betekenis, indien de richtlijn «Good Salt Mining Practise» wordt gevolgd. De conclusie van de projectgroep werd onderschreven door de stuurgroep. De «Good Salt Mining Practice» (GSMP)-richtlijn is in de periode 1991–2004 door AkzoNobel samen met SodM ontwikkeld en heeft tot doel om een veilige en toekomstbestendige zoutwinning te realiseren. De richtlijn zorgt ervoor dat bij de zoutproductie een zo gering mogelijke bodemdaling optreedt en «sink holes» niet kunnen optreden. De richtlijn beperkt onder andere de maximale afmeting van de caveerne en geeft aanwijzingen over de vorm van de caveerne.

In het eindrapport is tevens geconcludeerd dat de bodemdalingsproblematiek betrekking heeft op 64 cavernes die niet meer in productie zijn. Bij geen van deze 64 cavernes dreigt er een substantiële of acute bodemdaling binnen enkele maanden. In de periode 2006–2013 heeft AkzoNobel twee cavernes gestabiliseerd door deze op te vullen met een slurry van kalk en gips. Op dit moment zijn er 62 cavernes die potentie hebben om binnen enkele decennia te zorgen voor een significante bodemdaling. Deze potentieel onstabiele cavernes zijn ontstaan door de zoutwinning in de periode 1963 tot 1980. Na 1980 is men overgestapt op een andere methode, waardoor enkel kleinere cavernes werden geproduceerd. Deze kleinere cavernes zijn stabiel en geven aanleiding voor slechts een geringe bodemdaling. Er zijn op dit moment dus geen cavernes die binnen enkele jaren of enkele maanden aanleiding kunnen geven voor een significante bodemdaling. De cavernes en de bodemdaling worden door AkzoNobel volgens een protocol gemonitord en de resultaten worden naar SodM gestuurd. Het monitoren van de cavernes is zinvol omdat het bezwijkproces van een caveerne niet instantaan is. Na instorting van een caveerne duurt het ongeveer 10–15 jaar voordat de effecten daarvan het oppervlak bereiken. Gedurende deze periode heeft men voldoende tijd om mitigerende maatregelen te nemen.

Ik heb uw Kamer hierover eerder geïnformeerd in de beantwoording van de op 5 juni 2015 ingezonden vragen van lid Van Veldhoven (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2014–2015, nr. 3319

Vraag 3

Op welke wijze, in opdracht van wie en sinds wanneer wordt de bodemdaling als gevolg van de zoutwinning in Twente gemonitord?

Antwoord 3

De eerste boringen naar zout in Twente werden in 1933 gedaan. De zoutwinning begon in 1935. De Mijnbouwwet schrijft voor dat met het oog op beweging van de aardbodem metingen worden verricht. Dit gebeurt door middel van waterpassing. De waterpassingen zijn sinds 1937 uitgevoerd. AkzoNobel heeft in overleg met SodM een monitoringsprotocol opgesteld. De resultaten van de monitoring worden naar SodM gestuurd. Alle zoutcavernes die sinds 2004 ontwikkeld zijn of in de toekomst ontwikkeld zullen worden, worden geproduceerd volgens de voornoemde GSMP-richtlijn. Hierdoor is de bodemdaling bij deze cavernes zeer geleidelijk en beperkt tot een maximum van 5 cm per 100 jaar. Bij een bodemdaling van deze grootte is geen schade aan bovengrondse functies te verwachten.

Vraag 4

Wat is uw mening over het feit dat bij het instorten van tenminste tweeëntwintig van de cavernes, infrastructuur als bijvoorbeeld de A35, hoogspanningsmasten, huizen, bedrijven en afvalverwerker Twence zal kunnen verzakken of zelfs verdwijnen? Wie is naar uw mening bij het optreden hiervan verantwoordelijk voor de geleden schade?

Antwoord 4

De projectgroep «Bodemdaling door Zoutwinning in Twente» heeft in haar eindrapport in 2008 de situatie goed in kaart gebracht. De potentieel instabiele cavernes zijn bekend en worden volgens protocol gemonitord. Er wordt een reguliere vijfjaarlijkse sonarmeting uitgevoerd waarmee tijdig kan worden vastgesteld of de potentieel instabiele caveerne naar het oppervlak migreert. Zoals aangegeven in de antwoord op de vragen 2 en 3 is er sprake van een lange «waarschuwingstijd» van circa 10–15 jaar voordat de bodemdaling, die schade zou kunnen veroorzaken aan bovengrondse functies, plaatsvindt. Er is dan nog voldoende tijd beschikbaar om mitigerende

maatregelen te kunnen nemen. Daarmee kan worden voorkomen dat er daadwerkelijk schade aan bestaande bovengrondse infrastructuur en gebouwen zal optreden. Mocht er ondanks deze voorzorgsmaatregelen toch schade optreden als gevolg van bodemdaling, dan is de exploitant van het mijnbouwwerk daarvoor aansprakelijk. Ingevolge artikel 6: 177 van het Burgerlijk Wetboek is aansprakelijk degene die ten tijde van het bekend worden van de schade exploitant is. Indien de schade bekend wordt na sluiting van het mijnbouwwerk, rust de aansprakelijkheid op degene die de laatste exploitant was. De rechtsvordering tot vergoeding van de schade verjaart vijf jaar na het bekend worden van de schade en de daarvoor aansprakelijke persoon, en in ieder geval dertig jaar na de gebeurtenis waardoor de schade is veroorzaakt. Bestaat de gebeurtenis uit een voortdurend feit, dan begint de termijn van dertig jaren te lopen nadat dit feit is opgehouden te bestaan. Bestaat de gebeurtenis uit een opeenvolging van feiten met dezelfde oorzaak, dan begint deze termijn te lopen na dit laatste feit.

Vraag 5

Wat is uw mening over het feit dat door deze «sink holes» de afdichtingslaag onder het stortafval bij Twence zou kunnen scheuren, hetgeen een bedreiging voor het grondwater vormt? Wie is naar uw mening verantwoordelijk voor de gevolgen bij het optreden hiervan?

Antwoord 5

In de jaren tachtig heeft Twence B.V. van de provincie Overijssel in het kader van de toenmalige Afvalstoffenwet een vergunning gekregen om de afvalstort te realiseren. De gemeenten Hengelo en Enschede hebben daartoe het bestemmingsplan gewijzigd. Inmiddels is bekend dat in het geval zich een «sink hole» zou vormen onder deze afvalstort van Twence B.V., dit tot schade aan de onderafdichting van de afvalstort zou kunnen leiden. Hierdoor zou een risico voor het grondwater kunnen ontstaan. SodM is hierover met AkzoNobel en Twence B.V. in overleg.

De potentieel instabiele cavernes onder de vuilstort zijn niet toegankelijk voor holruimtemetingen. AkzoNobel heeft in overleg met SodM onderzocht of de stabiliteit van deze cavernes kan worden gemonitord met seismische opnemers die in ondiepe boorgaten worden geplaatst. Uit de eerste resultaten van dit onderzoek (augustus 2015) is gebleken dat dit een goede optie zou kunnen zijn en dat deze op korte termijn geïmplementeerd zou kunnen worden. Naar aanleiding hiervan heeft AkzoNobel besloten om deze nieuwe monitoringsmethode te gaan testen op de potentieel instabiele cavernes onder Twence BV.

In januari 2016 heeft AkzoNobel het systeem nabij Twence BV geplaatst en sinds twee weken worden de niet toegankelijke cavernes gemonitord. Afhankelijk van de resultaten van dit experiment zal AkzoNobel besluiten of men nog twee van dergelijke systemen zal installeren zodat ook alle andere potentieel instabiele cavernes met deze nieuwe methode kunnen worden gemonitord.

Ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor de mogelijke gevolgen verwijs ik naar mijn antwoorden op de vragen 4 en 17.

Vraag 6 en 7

Bent u bekend met het feit dat AkzoNobel en Twence bij wijze van proef drie van de tweeëntwintig cavernen willen vullen met onder meer vliegias, ketelas en rookreinigingszouten uit afvalverbrandingsovens?

Is er naar uw mening sprake van een proef, wanneer besloten wordt drie cavernen – elk zo groot als het stadion van FC Twente op 400 meter diepte – te vullen met een vervuilde substantie die vloeibaar ingebracht wordt, uithardt en er vervolgens niet meer uit te halen is? Wanneer en op welke termijn is naar uw mening de proef geslaagd? Wanneer en op welke termijn wordt de proef als mislukt beschouwd?

Antwoord 6 en 7

Ja, ik ben op de hoogte van dit voorgenomen proefproject. Het primaire doel van dit proefproject is de versteviging van potentieel instabiele cavernes om ernstige bodemdaling als gevolg van cavernemigratie te voorkomen in het gebied tussen Hengelo en Enschede. In het Landelijk afvalbeheerplan

2009–2021 (LAP 2), paragraaf 21.16.3, is een proefproject toegestaan aan AkzoNobel met als doel «te bepalen welke niet bodemeigen afvalstoffen, onder welke voorwaarden, zonder milieuhygiënische risico's in principe toegepast kunnen worden voor het stabiliseren van een (potentieel) instabiele caverne». Binnen het kader van het proefproject geldt de toepassing van afvalstoffen voor het preventief stabiliseren van drie representatieve, potentieel instabiele cavernes in Twente als nuttige toepassing. Op 14 december 2015 heeft AkzoNobel echter besloten om vliegias niet meer te overwegen als mogelijke vulstof voor instabiele zoutcavernes. AkzoNobel heeft aangegeven dat uit de recentelijke maatschappelijk discussie is gebleken dat het draagvlak hiervoor ontbreekt. AkzoNobel zal op zoek gaan naar een alternatieve vulstof die wel op het benodigde draagvlak kan rekenen. Dit onderzoek naar alternatieve vulmethoden en vulstoffen zal in overleg met SodM, mijn ministerie, betrokken gemeentebesturen en het provinciebestuur plaatsvinden.

Vraag 8

Op welke wijze is de vergunning geregeld en wie geeft welke vergunning af? Welke onderdelen van de «zoutcavernen» vallen onder de mijnbouwwet? Is het opvullen van cavernen milieueffectenrapportage (MER)-plichtig? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 8

Voor het stabiliseren van een potentieel onstabiele caverne in de diepe ondergrond (meer dan 100 meter diepte) is een opslagvergunning nodig op grond van de Mijnbouwwet. Daarnaast is een omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht nodig voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting voor de ondergrondse opslag. De Minister van Economische Zaken is het bevoegde gezag voor beide vergunningen. De provincie moet, wanneer het om de opslag van gevaarlijke stoffen in de ondergrond gaat, een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) afgeven, voordat de omgevingsvergunning kan worden verleend. De gemeente heeft algemeen adviesrecht en moet een vvgb afgeven wanneer met de omgevingsvergunning wordt afgeweken van het bestemmingsplan of kan de eventuele wijziging in het bestemmingsplan behandelen indien dit los van de omgevingsvergunning gebeurt. Naast deze vergunningen moet op grond van de Mijnbouwwet ook een opslagplan worden opgesteld. Dit opslagplan behoeft instemming van de Minister van Economische Zaken. Het instemmingsbesluit op het opslagplan doorloopt de adviesprocedure op grond van artikel 39 van de Mijnbouwwet (o.a. advies gemeente, provincie en waterschap).

Afhankelijk van de aard van de vulstof en de beschikbare opslagcapaciteit kan worden bepaald of er een mer-plicht dan wel een mer-beoordelingsplicht geldt. Wanneer het gaat om de opslag van een chemisch product en er sprake is van een opslagcapaciteit van 200.000 ton of meer, dan geldt een mer-plicht (C 25.1, Besluit Mer). Wanneer niet wordt voldaan aan de bovengenoemde drempels van de zogenoemde C-lijst, dan kan een mer-beoordelingsplicht gelden op grond van bijvoorbeeld D 25.1 of D 25.3, Besluit Mer.²

In het kader van het pilot project Boeldershoek is door AkzoNobel een milieueffectrapportage opgesteld. Zoals aangegeven in het antwoord op de vragen 6 en 7 heeft AkzoNobel op 14 december 2015 besloten om vliegias niet meer te overwegen als mogelijke vulstof.

Vraag 9 en 10

Wat is uw mening over het feit dat er vliegias uit afvalovens als vulmateriaal wordt gebruikt? Kan in de vergunning worden opgenomen dat ontgift vliegias moet worden gebruikt voor het vullen van cavernen? Zo nee, waarom niet? Wat is uw mening over het feit dat door vervuild vulmateriaal te gebruiken AkzoNobel tot wel 20 miljoen euro per caverne kan ontvangen voor de verwerking van vliegias, en Twence bespaart op stort- en transportkosten? Wat zijn de kosten per jaar die AkzoNobel en Twence ieder nu maken voor het afvoeren van vliegias naar voormalige zoutmijnen of de Maasvlakte?

² Zie http://wetten.overheid.nl/BWBR0006788/Bijlage/geldigheidsdatum_01-02-2016.

Antwoord 9 en 10
Zie het antwoord op de vragen 6 en 7.

Vraag 11
Bent u bereid door een onafhankelijke partij een kosten-batenanalyse te laten maken van de totale Twentse zoutwinning en bijbehorende problemen in Twente, met daarin diverse varianten opgenomen waaronder ook die uitgaan van ecologische en maatschappelijke verantwoordelijkheid? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 11
De huidige praktijk van zoutwinning volgens de GSMP-richtlijn is veilig, verantwoord en toekomstbestendig. De richtlijn beperkt onder andere de maximale afmeting van de cavernes en geeft aanwijzingen over de vorm van de cavernes en zorgt er zo voor dat bij de zoutproductie een zo gering mogelijke bodemdaling optreedt en «sink holes» niet kunnen optreden. De zoutwinning staat onder toezicht van SodM. Gezien deze toekomstbestendige productiemethode zie ik op dit moment geen aanleiding om een kosten-batenanalyse te maken voor de zoutwinning in Twente.

Vraag 12
Wat is uw mening over het feit dat AkzoNobel bij het zoeken naar een oplossing voor de verzakkingen vooral uitgaat van een voor het bedrijf gunstig kostenplaatje? Nemen het daarmee naar uw mening zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid?

Antwoord 12
Op dit moment stabiliseert AkzoNobel de cavernes met een reststof uit het zoutproductieproces, namelijk een slurry van kalk en gips. Daarvan is een beperkte hoeveelheid beschikbaar waarmee een aantal van de potentieel instabiele cavernes kan worden opgevuld. AkzoNobel zoekt om die reden al bijna 10 jaar naar alternatieve vulstoffen. Het bedrijf hanteert hierbij het uitgangspunt dat een alternatieve stabilisatiemethode verantwoord moet zijn ten aanzien van het milieu, veiligheid, economie en de maatschappij. Ten aanzien van het vliegias heeft AkzoNobel op 14 december 2015 besloten om vliegias niet meer te overwegen als mogelijke vulstof voor instabiele zoutcavernes. Het bedrijf heeft aangegeven dat uit de recentelijke maatschappelijk discussie is gebleken dat het draagvlak hiervoor ontbreekt.

Vraag 13
Sinds wanneer worden cavernes gevuld met kalkslurry, een restant van de eigen zoutwinning? Is naar uw mening het opvullen van oude zoutholtes, welke zijn ontstaan ten gevolge van zoutwinning, een logisch onderdeel van het zoutwinningsproces?

Antwoord 13
Sinds 1969 worden cavernes opgevuld met kalkslurry. Het opvullen van zoutcavernes is geen logisch onderdeel van het zoutwinningsproces. AkzoNobel produceert zout volgens de GSMP-richtlijn waardoor de bodemdaling wordt beperkt en het ontstaan van «sink holes» wordt vermeden. De volgens de GSMP-richtlijn geproduceerde cavernes zijn nu en in de toekomst stabiel. Het is daarom niet nodig om in toekomstige vergunningen voorwaarden op te nemen over het opvullen van de toekomstige uitgeproduceerde zoutcavernes.

Vraag 14
Waarom is er na de situatie van het sinkhole in 1991 (waarbij in de Havenweg in Hengelo een gat viel met een doorsnede van dertig meter en vijf meter diep) niet gelijk gekeken naar een wijze van opvulling van cavernes?

Antwoord 14
Na het ontstaan van een «sink hole» in 1991 is onmiddellijk begonnen met onderzoek om potentieel instabiele cavernes in kaart te brengen. Op basis van de resultaten uit onderzoek is geconcludeerd dat kalkslurry een goede oplossing is voor het vullen van een aantal potentieel instabiele cavernes.

In januari 2008 heeft de projectgroep «Bodemdaling door Zoutwinning in Twente» aanbevelingen gedaan over het opvullen van de potentieel instabiele cavernes. Deze aanbevelingen zijn in het in 2009 vastgestelde LAP-2 vertaald in de opname van een proefproject waarbij AkzoNobel is toegestaan om alternatieve vulstoffen op basis van afvalstoffen te onderzoeken. Zie verder het antwoord op de vragen 6 en 7.

Vraag 15

Wat heeft AkzoNobel sinds 1991 ondernomen om de problematiek van de instortende cavernes te voorkomen of te verminderen anders dan het werken met kleinere winputten en het versneld uit productie nemen van een aantal putten?

Antwoord 15

Sinds 1991 is een aantal zoutcavernes versneld uit productie genomen zodat deze binnen de richtlijnen van GSMP zouden blijven. Daarnaast zijn de potentieel instabiele cavernes geschikt gemaakt om monitoring middels sonar mogelijk te maken. Het specialistische ingenieursbureau Geocontrol heeft sinds het midden van de jaren negentig onderzoek verricht naar het ontstaan van bodemdaling door cavernemigratie. Het onderzoek heeft geleid tot gedetailleerde bodemdalingsprognoses voor de potentieel instabiele zoutcavernes. Deze rapporten zijn beschikbaar gesteld aan SodM.

Vraag 16

Vindt u dat de zwakkere cavernen permanent gemonitord moeten worden? Zo nee, waarom niet? Kunt u een overzicht geven van de toestand van alle zwakke cavernen en daarbij een plan van aanpak met bijbehorend tijdpad geven om dit probleem gedegen in kaart te brengen en te komen tot een oplossing?

Antwoord 16

AkzoNobel heeft in overleg met SodM een monitoringsprotocol opgesteld voor de potentieel instabiele cavernes. De cavernes die potentieel instabiel zijn maar waar een maximale bodemdaling zou kunnen ontstaan die in de orde van grootte ligt van 5 cm per 100 jaar worden niet gemonitord, omdat hierbij geen schade aan de bovengrond wordt verwacht. Voor de overige potentieel instabiele cavernes wordt vijfjaarlijks een sonarmeting uitgevoerd. AkzoNobel stuurt de resultaten van de monitoring naar SodM. De effecten van het instabiel worden van een caveerne kunnen zich na een periode van circa 15 jaar uiten aan het oppervlak. Door de sonarmeting is het mogelijk om in kaart te brengen of een caveerne stabiel is of niet. Als uit de sonarmeting blijkt dat de caveerne naar boven migreert dan heeft men nog meerdere jaren de tijd om mitigerende maatregelen te nemen. Een mogelijk maatregel is het vullen van de caveerne met een slurry van kalk en gips waardoor de caveerne wordt gestabiliseerd en niet meer kan inzakken.

Vraag 17

Wie is verantwoordelijk voor verzakkingsschade als gevolg van zoutwinning? Is daarbij sprake van een verjaringstermijn? Zo ja, wanneer is de zogenaamde peildatum van een eventuele verjaringsdatum?

Antwoord 17

Zie het antwoord op vraag 4.

Vraag 18

Bent u bereid in de vergunning op te nemen, dat bij de naar verwachting 400 tot 500 nieuwe holtes die bij de toekomstige productie van zoutwinning gaan ontstaan, meteen een verantwoorde en best beschikbare techniek verplicht wordt gesteld om deze te vullen?

Antwoord 18

Zie het antwoord op vraag 13.