

Vergaderjaar 2010–2011

32 849

Mijnbouw

Nr. 1

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN,
LANDBOUW EN INNOVATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2011

In deze brief informeer ik u over mijn voorgenomen besluitvorming ten aanzien van de twee winningsvergunningaanvragen die Frisia Zout B.V. (hierna: Frisia) in 2008 bij de toenmalige minister van Economische Zaken heeft ingediend om zout te winnen onder de Waddenzee (gebied Havenmond) en ten oosten van het huidige winningsgebied Barradeel II (gebied Oost), alsmede over het verlengingsverzoek inzake het winningsplan voor Barradeel II.

Vanwege de gevoeligheid van de natuurwaarden in de Waddenzee en de bodemdaling op land heeft mijn ambtsvoorganger op 11 juni 2009 aan uw Kamer te kennen gegeven voorafgaand aan de te nemen besluiten inzake bovengenoemde vergunningaanvragen inzicht te willen hebben in de betreffende milieueffecten (kamerstuk 31 349, nr. 15). Hiertoe is toegezegd dat adviezen zullen worden ingewonnen van de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.), de Mijnraad, TNO, Staatstoelichting op de Mijnen (SodM) en de Technische commissie bodembeweging, en tevens om andere ministeries en betrokken Friese overheden hierover te zullen consulteren.

Inmiddels heb ik alle adviezen ontvangen (zie bijlagen)¹. Op basis van het door Frisia ingediende milieueffectrapport (MER) is aangetoond dat zoutwinning, zowel onder de Waddenzee als onder Oost, mogelijk is binnen de natuur- en milieugrenzen. De Commissie m.e.r. heeft in haar toetsingsadvies aangegeven van oordeel te zijn dat alle essentiële informatie om het milieubelang een volwaardige plaats te geven bij de besluitvorming in het MER aanwezig is. Naast het toetsingsadvies wijzen ook andere adviezen weliswaar op een aantal uitvoeringsaspecten die extra aandacht behoeven, maar bevatten ook deze adviezen geen argumenten die verlening van de winningsvergunningen voor Havenmond of Oost in de weg staan. Consultatie van de betrokken Friese overheden heeft periodiek plaatsgevonden binnen het Bestuurlijk Overleg Gas- en Zoutwinning Noordwest-Friesland.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In het Bestuurlijk Overleg was er een stellige wens om verdere winning op land te voorkomen en de zoutwinning zo spoedig mogelijk naar de Waddenzee te verplaatsen. Samen met de provincie, gemeenten, Wetterskip Fryslân en Frisia zijn actief de mogelijkheden onderzocht waarmee Frisia voldoende zout op land zou kunnen winnen om de transitie naar het wad te kunnen realiseren; dit alles *zonder* nieuwe zoutwinning in Oost. Hierbij zijn de mogelijkheden verkend van extra zoutwinning uit bestaande cavernes in de reeds vergunde gebieden Barradeel en Barradeel II. Verder is gekeken in hoeverre het toestaan van extra bodemdaling op bestaande locaties, of een extra put in Barradeel II, soelaas zouden bieden om de winning in Oost te kunnen voorkomen. Uit alle scenario's blijkt dat volledige transitie naar het wad pas op zijn vroegst in 2021 kan worden bereikt. In de tussentijd is winning op land noodzakelijk teneinde de continuïteit van de fabriek van Frisia in Harlingen te borgen; tot 2017 100% winning op land en in de periode van 2017 tot 2021 50% winning op land en 50% winning onder het wad.

Ten aanzien van de additionele mogelijkheden voor zoutwinning op land, om daarmee de transitie naar winning onder het wad te kunnen realiseren, heeft het Bestuurlijk Overleg een aantal randvoorwaarden aangegeven, te weten:

- geen winning in Oost
- niet meer dan 30 cm bodemdaling in Barradeel II
- geen nieuwe boring vanaf de bestaande BAS4-winningslocatie in Barradeel II.

Frisia heeft, na doorrekening van een aantal scenario's, twee finale alternatieven gepresenteerd ter voorkoming van winning in Oost. Het ene alternatief leidde tot 5 cm extra (totaal 35 cm) bodemdaling voor het bestaande winningsgebied Barradeel II. Het andere alternatief gaat uit van een maximale bodemdaling van 30 cm in Barradeel II, maar vereist een nieuwe boring vanaf de bestaande BAS4-winningslocatie; hierdoor komt toch nog een deel van de nieuwe bodemdalingsschotel terecht in Oost. Tijdens het Bestuurlijk Overleg van 22 juni 2011 zijn beide finale alternatieven waarbij gevraagd vergunningsgebied Oost niet nodig is, besproken. Beide bleken voor het Bestuurlijk Overleg niet acceptabel, waardoor het beoogde bestuurlijke akkoord met de regio (als onderdeel waarvan Frisia de winningsvergunningaanvraag voor Oost zou intrekken) helaas niet mogelijk was. Binnen de door het Bestuurlijk Overleg aangegeven randvoorwaarden is het voor Frisia onmogelijk om voldoende zout op land te kunnen winnen om de transitie naar het wad te kunnen realiseren. Tevens is in het Bestuurlijk Overleg de situatie besproken waarin ik op basis van de Mijnbouwwet en de diverse adviezen zal moeten besluiten over de aanvragen van Frisia, zonder bestuurlijk akkoord met de regio.

Hoe nu verder?

Nu inzicht in de milieueffecten is verkregen, de diverse adviezen binnen zijn en de consultaties uitgevoerd, is het moment van besluitvorming aangebroken. Het gaat concreet om besluiten inzake:

- de winningsvergunningaanvraag Havenmond,
- de winningsvergunningaanvraag Oost en
- de aanpassing van het winningsplan Barradeel II.

Ten aanzien van de beide winningsvergunningaanvragen geven het MER, het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. en de diverse bovengenoemde adviezen geen aanleiding om één van deze winningsvergunningen te weigeren.

Aangezien uit het overleg met de regio de nadrukkelijke wens naar voren is gekomen om zo spoedig mogelijk aan te vangen met zoutwinning

vanonder het wad, zal ik de winningsvergunning voor Havenmond op korte termijn verlenen.

Ten aanzien van de nieuwe zoutwinning in Oost ben ik voornemens dit najaar te beslissen op de vergunningaanvraag van Frisia voor dat gebied.

Met betrekking tot de aanpassing van het winningsplan Barradeel II wordt opgemerkt dat de toenmalige minister van Economische Zaken in juni 2009 dit besluit afhankelijk heeft gemaakt van het tot stand komen van een schaderegeling in het kader van het gebiedsproject. Voorjaar 2011 heeft de provincie echter haar formele goedkeuring onthouden aan het gebiedsproject (waarvan deze schaderegeling onderdeel uitmaakt). Cruciale factor hierin is de in het winningsplan vermelde einddatum van 1 juli 2013. De provincie meent dat de winning in Barradeel II dan sowieso moet stoppen, ondanks dat de in het winningsplan toegestane bodemdaling van 30 cm dan nog maar voor de helft benut zou zijn. Zonder verlenging van het winningsplan is het voor Frisia niet mogelijk om oorspronkelijk beoogde zoutvolume te winnen. Herstelmaatregelen om bodemdaling tot 30 cm op te vangen, en de daarmee gepaard gaande financiële bijdragen van Frisia, zijn in die situatie niet meer aan de orde. Oftewel: Zonder verlengingsbesluit zal de thans ingecalculerde financiële bijdrage van Frisia aan het gebiedsproces niet beschikbaar komen en komt de continuïteitsvraag voor de fabriek van Frisia in Harlingen al snel in het geding. Dit zou Frisia elk perspectief ontnemen voor de breed gewenste transitie van haar activiteiten naar de Waddenzee en – gezien het lange voortraject in de besluitvorming – ook juridische risico's met zich meebrengen voor de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie als bevoegd gezag.

Ik zal dan ook de huidige impasse in het gebiedsproces doorbreken door op korte termijn te besluiten tot instemming met verlenging van het winningsplan Barradeel II en daarbij ook toestemming geven voor uitvoering van de herstelboring voor BAS3 (BAS3 Original). Ik zal daarbij borgen dat de noodzakelijke schaderegeling tussen Frisia en Wetterskip Fryslân – al dan niet binnen het huidige gebiedsproject – tot stand is gekomen voordat de winning start.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen

Bijlage

Belangrijke stappen in de procedure

Op 12 juli 2010 heeft Frisia bij het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) een milieueffectrapport (MER) ingediend. Het MER toont aan dat zoutwinning, zowel onder de Waddenzee als onder Oost, mogelijk is binnen de natuur- en milieugrenzen. Dit MER, inclusief reacties uit de terinzagelegging, is ter toetsing voorgelegd aan de Commissie m.e.r. Het toetsingsadvies is op 16 november 2010 ontvangen. De Commissie is van oordeel dat alle essentiële informatie om het milieubelang een volwaardige plaats te geven bij de besluitvorming in het MER aanwezig is. Ook de andere adviezen zijn intussen binnen. Deze adviezen wijzen op een aantal uitvoeringsaspecten die extra aandacht behoeven, maar bevatten geen argumenten die verlening van de winningsvergunningen voor Havenmond of Oost in de weg staan. De consultatie van de betrokken Friese overheden heeft plaatsgevonden, binnen het Bestuurlijk Overleg Gas- en Zoutwinning Noordwest-Friesland, op 5 juli 2010 en op 18 mei en 22 juni 2011. Deelnemers aan dit Bestuurlijk Overleg zijn: provincie Friesland (voorzitter), Wetterskip Fryslân en de gemeenten Harlingen, Franekeradeel, Het Bildt en Menaldumadeel. Vertegenwoordigers van EL&I (inclusief SodM) waren aanwezig als adviseur, en Frisia voor een inhoudelijke toelichting op de concrete plannen en alternatieve winningsmogelijkheden.

Winningsvergunningaanvraag Havenmond

Gezien de beschermde status van de Waddenzee dient in de vergunningverlening geborgd te worden dat de gestelde Natura2000-instandhoudingsdoelen niet in het geding komen. De winning van delfstoffen onder het wad kan pas aan de orde zijn nadat is zeker gesteld dat de natuur daarvan geen schade ondervindt. Dit is het geval als door het getij zodanig veel zand wordt aangevoerd dat de veroorzaakte bodemdaling daardoor volledig wordt gecompenseerd.

De pkb Derde Nota Waddenzee (Kamerstukdossier 26431) (hierna: pkb) geeft aan dat gaswinning onder de Waddenzee onder randvoorwaarden (zoals hand aan de kraan) kan worden toegestaan. De nota van toelichting bij de pkb geeft aan dat «Op basis van de geactualiseerde kennis kan worden geconcludeerd dat ecologische veranderingen die het gevolg zijn van bodemdaling door gaswinning als niet-significant zijn te beschouwen t.o.v. de natuurlijke variaties die optreden in de Waddenzee.» De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 29 augustus 2007, LJN: BB2499 gaswinning onder de Waddenzee op deze wijze aanvaardbaar geoordeeld. Over de winning onder de Waddenzee van overige diepe delfstoffen, zoals zout, is de pkb meer terughoudend, hetgeen een zwaardere verantwoordingsplicht impliceert. Bij initiatieven voor zowel gas- als zoutwinning onder de Waddenzee geldt dat, per individueel geval, in het proces van vergunningverlening de natuur- en milieueffecten dienen te voldoen aan strenge toetsingscriteria.

Bij delfstofwinning onder de Waddenzee dient in alle gevallen gebleven te worden binnen de vastgestelde natuurgrenzen. Dit betekent dat de totale bodemdaling de beschikbare gebruiksruimte niet mag overstijgen. De gebruiksruimte betreft het meegroeivermogen minus het deel hiervan dat dient ter compensatie van de stijgende zeespiegel (uitgedrukt in mm/jaar). Het meegroeivermogen betreft het surplus aan zand dat door het getij netto wordt geïmporteerd in de Waddenzee (uitgedrukt in mm/jaar).

Recentelijk hebben Rijkswaterstaat (RWS) en het KNMI, in opdracht van EL&I, de 5-jaarlijkse actualisering van het zeespiegelstijgingsscenario afgerond. Geconcludeerd is dat tot 2016 kan worden uitgegaan van een voortzetting van de historische zeespiegelstijging en dat daarna dient te worden uitgegaan van een snellere stijging van de zeespiegel.

In het kader van het MER heeft Frisia een uitgebreide wetenschappelijk studie laten uitvoeren naar het meegroeivermogen en de gebruiksruimte in specifiek het westelijke deel van de Waddenzee (de grote kombergingen Vlie en Marsdiep). De conclusie daarvan is dat het in het kader van de pkb geaccepteerde meegroeivermogen van 3 mm/jaar, voor grote kombergingen zoals Vlie en Marsdiep, op wetenschappelijk overtuigende wijze verhoogd kan worden naar 5 mm/jaar. Uit het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. blijkt dat de effecten op de Waddenzee in het MER gedegen zijn onderzocht en dat op overtuigende wijze is aangetoond dat er geen aantasting zal optreden van de natuurlijke kenmerken van de Waddenzee.

Momenteel zijn zowel Frisia Zout als Vermilion Oil and Gas Netherlands B.V. (gaswinning) bezig met het verkrijgen van de benodigde vergunningen om hun plannen voor mijnbouwactiviteiten onder hetzelfde (westelijke) deel van de Waddenzee ten uitvoer te kunnen brengen. Zowel Frisia als Vermilion zijn voornemens het zout respectievelijk het gas onder de Waddenzee aan te boren vanaf hun eigen bedrijfsterreinen op het industrieterrein van Harlingen. Waar echter de aanwezigheid van economisch winbaar zout vast staat, dient de aanwezigheid van economisch winbaar gas nog te worden aangetoond door middel van een proefboring. Op basis van een meegroeivermogen van 5 mm/jaar en het geactualiseerde zeespiegelstijgingsscenario kunnen de initiatieven van zowel Frisia als Vermilion binnen de beschikbare gebruiksruimte – op economisch haalbare wijze – uitgevoerd worden. Vanwege het kleine veldenbeleid en het economische belang van gaswinning ben ik voornemens, op basis van het planmatige beheer van delfstoffen, de beschikbare gebruiksruimte deels te bestemmen voor de eventuele gaswinning door Vermilion (bodemdaling ca. 0,5 mm/jaar). Het resterende deel zou dan gebruikt kunnen worden voor zoutwinning door Frisia (bodemdaling ca. 4,5 mm/jaar). Op beide initiatieven zullen uiteraard de nodige randvoorwaarden (zoals hand aan de kraan) van toepassing zijn.

Winningsvergunningaanvraag Oost

Ondanks dat het MER volledige zoutwinning vanonder het wad aanwijst als het meest milieuvriendelijke alternatief, opteert Frisia – vanwege risicospreiding – voor tweederde winning vanonder het wad en eenderde vanonder land. De winningsvergunningaanvraag voor Oost is bedoeld om in het aandeel vanaf land (9 miljoen ton zout) te voorzien. Uit het MER blijkt dat zoutwinning in Oost (met een maximale bodemdaling van 40 cm) effecten heeft op de waterhuishouding in het gebied. De Commissie m.e.r. stelt in haar toetsingsadvies dat – ondanks de in het MER genoemde peilaanpassingen en verhoogde doorspoeling van sloten – verzilting lokaal wel kan toenemen.

Regionale bestuurders in Noordwest-Friesland zijn van mening dat zoutwinning op land in Noordwest-Friesland dient op te houden. De sterke voorkeur voor zoutwinning onder het wad – binnen de natuurgrenzen – komt hieruit voort.

De inschatting van Frisia is dat zij, mede gezien de te verwachten juridische procedures, in 2016 in het bezit kan zijn van de vereiste vergunningen voor zoutwinning vanonder het wad. Dan kan er worden geboord en dan zou vanaf 2017 ongeveer de helft van de voor de fabriek

benodigde zouttoevoer vanonder het wad kunnen worden betrokken. In 2021 zou, naar inschatting van Frisia, de andere helft vanonder het wad kunnen komen. De winningsvergunningaanvraag van Frisia voor Oost heeft ten doel om, in aanvulling op de reeds verleende winningsvergunningen (Barradeel en Barradeel II), tot 2017 de fabriek volledig vanaf land te kunnen voorzien van de benodigde zouttoevoer, en tussen 2017 en 2021 voor de helft.

Om de transitieperiode te overbruggen heeft Frisia – om de fabriek draaiende te kunnen houden – een aantal miljoenen tonnen zout nodig. In de afgelopen maanden is, met de actieve medewerking van Frisia, in kaart gebracht welke mogelijkheden er zijn om hierin te voorzien zonder de door Frisia beoogde winning in Oost. Daarbij is kritisch gekeken naar de hoeveelheid zout die Frisia nog kan winnen binnen de reeds verleende winningsvergunningen.

De discussie over de herstelmaatregelen tussen Frisia en Wetterskip Fryslân is in 2006 in een impasse beland vanwege de combinatie van maatregelen voor herstel van de effecten van zoutwinning en nieuw beleid van het Wetterskip voortvloeiend uit de Kaderrichtlijn Water. Op initiatief van de provincie Friesland is begin 2008 de Stuurgroep integrale gebiedsontwikkeling Franekeradeel Harlingen (het gebiedsproject) geïnstalleerd. De betrokken partijen zijn: Provincie Friesland, LTO Noord afdeling Franekeradeel/Harlingen, de Nederlandse Akkerbouw Vakbond, Frisia Zout, Vermilion Oil & Gas Nederland, de gemeenten Franekeradeel en Harlingen, Wetterskip Fryslân, de Friese milieufederatie (namens de Natuur- en milieuorganisaties) en Dorpsbelangen Franekeradeel. De Dienst Landelijk Gebied van EL&I ondersteunt het proces om te komen tot een integraal gebiedsplan, waarin naast de maatregelen ten behoeve van de eindsituatie van de zoutwinning ook thema's als verbetering van waterhuishouding, landbouwstructuur, wegeninfrastructuur en natuur worden uitgevoerd. Materieel bestond er najaar 2010 tussen alle betrokken partijen overeenstemming over de te nemen maatregelen en de financiering daarvan. Tot ondertekening is het echter niet gekomen, aangezien de provincie op dat moment opmerkte dat het vigerende winningsplan van Frisia, naast de maximale bodemdaling en een maximum aantal te winnen tonnen zout, ook een einddatum van 1 juli 2013 bevatte en dat Frisia op die datum de toegestane bodemdaling van 30 cm nog maar half benut zou hebben. Het door mij te nemen verlengingsbesluit is vervolgens ook onderdeel geworden van de in het Bestuurlijk Overleg beoogde integrale besluitvorming over de zoutwinning van Frisia in Noordwest-Friesland. Het gebiedsproject bevindt zich sindsdien in een impasse; de ondertekening van de overeenkomst inzake het gebiedsproject wacht op het verlengingsbesluit van het vigerende winningsplan en omgekeerd. Deze impasse zal door bovengenoemd verlengingsbesluit worden doorbroken.