Stichting Bescherming Historisch Harlingen
Noordijs 15, 8861 AB Harlingen

POSITION PAPER T.B.V. RONDETAFELGESPREK ZOUTWINNING OP 12 SEPTEMBER 2018

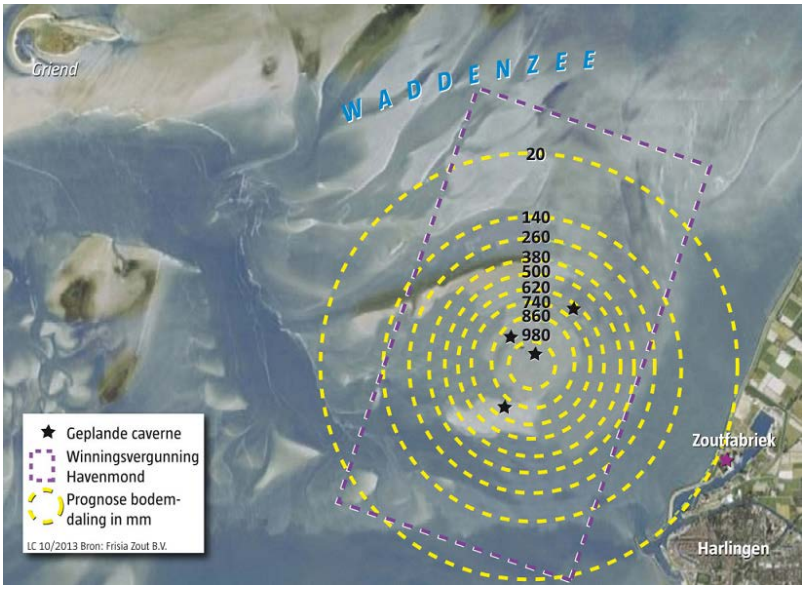
Voor: de vaste commissie Economische Zaken en Klimaat
Van: Stichting Bescherming Historisch Harlingen

Aanleiding en doel

De zoutwinning door Frisia Zout BV voor de havenmond bij Harlingen is reeds vergund en staat voor ons niet ter discussie. Wel wil onze stichting alle onzekerheid op het gebied van materiële, immateriële en bedrijfsschade bij bewoners, bedrijven en bezoekers wegnemen vóórdat de zoutwinning van start gaat.

Harlingen

Frisia Zout wil vanaf 2020 zout winnen, slechts 3 kilometer voor de havenmond van Harlingen. De rand van de voorspelde bodemdalingskom raakt de monumentale stad.



1. Geplande winningsputten en bodemdalingsschotel bij Harlingen

Met meer dan 600 (Rijks-) monumentale panden op slechts 1 km^2 staat Harlingen in de Top 20 van Nederlandse monumentensteden.

Eerdere zoutwinning bij het dorp Wijnaldum, oostelijk van Harlingen, leidde tot grote onvoorziene bodemdaling, veel onvergoede materiële én immateriële schade bij dorpsbewoners en een diepgeworteld wantrouwen naar de vergunningverlener: de Nederlandse staat.



2. Zeshonderd monumentale panden op één vierkante kilometer

Om herhaling in Harlingen te voorkomen wil de stichting, vóórdat de zoutwinning daadwerkelijk van start gaat, middels heldere afspraken een eind maken aan de gevoelens van onveiligheid en alle onzekerheid over schade. Dat geldt zowel materiële schade, bedrijfsschade als immateriële schade (emotionele, psychische en imagoschade). De zoutwinning bij Harlingen heeft alles in zich om als landelijke pilot voor dit 'nieuwe veiligheidsdenken' te dienen.

HOOFDVRAGEN

1. Hoe kan zoutwinning op een veilige manier plaatsvinden?
   In 2015 stelde de Onderzoeksraad voor Veiligheid*[1] (OVV) dat onzekerheden inherent zijn aan activiteiten in de diepe ondergrond. Daaruit volgt dat delfstoffenwinning nooit 100% veilig kan plaatsvinden. Over de effecten van delfstoffenwinning is bovendien nog steeds veel onbekend, zoals blijkt uit de vele incidenten die zich met regelmaat voordoen.

   Risico's en onveiligheid bij delfstoffenwinning worden inmiddels openlijk door de overheid erkend. Inspecteur-generaal Kockelkoren van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) is er - ook in de media*[2] - openhartig over dat de kennis over de risico's van delfstoffenwinning bij de toezichthouder tekort schiet. Ook minister Wiebes nam duidelijk stelling door 'Veiligheid boven financiële en economische gevolgen' te plaatsen*[3]. Onze stichting ziet dit als een positieve ontwikkeling, die wij als een 'nieuw veiligheidsdenken' karakteriseren.

   De stichting onderschrijft de conclusies van de OVV en staat achter de uitspraken van het SodM en minister Wiebes. Op grond daarvan pleiten wij voor een tweesporenbeleid:
   a. Reduceer de onzekerheden bij delfstoffenwinning telkens verder door continu onderzoek te doen. Vertaal de inzichten die daaruit voortvloeien *doorlopend* in de 'license to operate', zowel in de bedrijfsvoering van de mijnbouwer als in de vergunningverlening door de overheid.
   b. Bagatelliseer of veronachtzaam de complexe, onzekere risico's bij delfstofwinning niet, maar stel ze juist centraal teneinde er zo goed mogelijk op te kunnen anticiperen. Wees in de communicatie naar en in de dialoog met burgers transparant over onzekerheden en expliciteer en motiveer de plaats die onzekerheid krijgt in de besluitvorming over de exploratie en exploitatie van delfstoffen.

2. Hoe kan eventuele schade worden gecompenseerd?
   Conform het geldende beleid is compensatie op dit moment pas aan de orde wanneer schade onomstotelijk aan de delfstofwinning toegewezen kan worden door degene die schade heeft.
   De stichting is van mening dat een wettelijk bewijsvermoeden zou moeten gelden voor alle delfstoffenwinning in Nederland, gekoppeld aan een afdoend en autonoom functionerend schadefonds, zoals dat in de ons omringende landen gebruikelijk is. Dit moet gelden voor zowel materiële, immateriële als bedrijfsschade.

Aanbevelingen

De stichting doet de volgende aanbevelingen:

1. Vertaal nieuwe inzichten doorlopend in de 'license to operate' in de bedrijfsvoering én in nieuwe en reeds afgegeven vergunningen.
2. Communiceer transparant met alle partijen over onzekerheden en expliciteer en motiveer de plaats van die onzekerheid in de besluitvorming over de exploratie en exploitatie van delfstoffen.
3. Neem het wettelijk bewijsvermoeden op in de Mijnbouwwet, gekoppeld aan een autonoom functionerend schadefonds voor zowel materiële, immateriële als bedrijfsschade.

*[1] *'Aardbevingsrisico's in Groningen – onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)', februari 2015;* *[2] *Nieuwsuur en Met het Oog op Morgen, 1 februari 2018;* *[3] *Leeuwarder Courant, 29 maart 2018*

DIALOOG ZOUTWINNING HARLINGEN

De stichting is vanaf oktober 2017 de dialoog aangegaan met onder andere Frisia Zout BV en de gemeente Harlingen, met als directe aanleiding de bereidheid van Frisia Zout nulmetingen te gaan verrichten aan panden in de Harlinger binnenstad die mogelijk beïnvloed zouden worden door bodemdaling als gevolg van zoutwinning.

De gemeente Harlingen ondersteunt de door de Stichting hierboven genoemde aanbevelingen en het effectueren van de resultaten die de dialoog inmiddels heeft opgeleverd, te weten:

a. dat de nulsituatie en de bodemdaling in 2 panden continu gemonitord gaat worden met tiltmeters, die onderscheid kunnen maken tussen bodemdaling door zoutwinning en effecten door andere processen zoals waterpeilverlaging, gaswinning of inklinking.
b. dat criteria worden geformuleerd om het Hand aan de kraan-principe met betrekking tot de stad en de inwoners recht te doen, mochten er onvoorziene effecten zoals afwijkende bodemdaling zijn.

Er is gezamenlijk een onafhankelijke deskundige gekozen, die de kennis en ervaring heeft om dit verder uit te werken.

Hoewel er dus overleg gaande is over de wijze van meten en monitoring, gaat het niet aan om een zo belangrijk onderwerp – de bescherming van Harlingen – over te laten aan private partijen. Vastlegging van de wijze van meten en monitoring in een besluit van de Minister op basis van advisering door het Staatstoezicht op de Mijnen, de Mijnraad en de Technische Commissie Bodembeweging biedt de beste waarborg voor een kwalitatief goede en transparante regeling. Dat komt de gemoedsrust van de Harlingers ten goede en draagt zo ook bij aan het draagvlak voor de zoutwinning. Dit is hard nodig gezien de eerdere negatieve ervaringen met bodemdaling door zoutwinning in de omgeving van Harlingen en de recente alarmerende berichten uit Groningen, waar de zoutwinning als gevolg van incidenten tot meer bodemdaling leidt dan toegestaan is. Het nieuwe veiligheidsdenken, als hoogste prioriteit, wordt zo afdwingbaar en handhaafbaar voor alle betrokkenen, in het bijzonder de toezichthouder, mijnbouwer, burgers en de stad Harlingen.

Artikel 36, derde lid Mijnwet

De Mijnwet biedt op grond van artikel 36, derde lid de mogelijkheid nadere voorwaarden te stellen aan - in ons geval – het instemmingsbesluit inzake de winning door Frisia Zout BV. Zoals eerder gememoreerd is herhaalde malen aangegeven dat veiligheid c.q. onzekerheid de hoogste prioriteit moet gaan krijgen. Dit hoogste belang moet binnen de bestaande vergunning expliciet worden gemaakt. Een integrale afweging is voor alle partijen inhoudelijk duidelijk en kosten- en tijdsefficiënter dan aparte procedures (vergelijk de nieuwe Omgevingswet). Maatschappelijk is van belang dat de rechtszekerheid en de gemoedsrust van burgers die te maken kunnen krijgen met (schade door) delfstofwinning, hiermee vóóraf wordt verzekerd.

Onze stichting heeft het ministerie van EZK bij brieven van 14 februari en 9 april 2018 voorgesteld de zoutwinning bij Harlingen als pilot voor het 'nieuwe veiligheidsdenken' aan te grijpen, en zo onrust echt te voorkomen. De situatie in Harlingen is namelijk:

- dat de winning voor de Harlinger havenmond nog niet is gestart
- dat er nog geen materiële, immateriële of bedrijfsschade is bij bewoners of bedrijven
- dat de nulsituatie van de monumentale binnenstad in alle objectiviteit kan worden vastgesteld

Bij brief van 12 juni 2018 (bijlage 1) heeft het ministerie ons laten weten dat van veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten geen sprake is.
Naar ons inzicht is dat wel degelijk het geval.

Ten eerste stelt de overheid niet meer het economisch belang, maar veiligheid centraal en erkent zij onvoldoende kennis te hebben over de effecten van delfstoffenwinning. Ook bij de mijnbouwer zien wij een kentering in denken:

- het instemmingsbesluit gaat alleen maar uit van buitendijkse metingen; inmiddels is met Frisia Zout overeengekomen ook binnendijks bodemdaling te gaan meten
- het Hand aan de kraan-principe gold tot nu toe enkel de Waddenzee, maar wordt nu ook binnendijks van toepassing (historische binnenstad)

Van belang is verder dat de voortdurende stroom aan incidenten rond zoutwinning de onrust bij burgers steeds verder vergroot. De gemeente Harlingen neemt dan ook duidelijk stelling door garanties te vragen voor de veiligheid van stad en inwoners, zoals verwoord in deze Position Paper.

De bijgevoegde juridische memo van Veltman Advocaten (bijlage 2) beargumenteert dat niet goed valt in te zien waarom de minister inzake de zoutwinning bij Harlingen zijn bevoegdheid om het instemmingsbesluit te actualiseren niet zou moeten gebruiken.

Pleidooi

The proof of the pudding is in the eating. Grijp de zoutwinning bij Harlingen aan als landelijke pilot, om de 3 aanbevelingen van pagina 2 alsmede de resultaten van de dialoog te effectueren.

De stichting is er van overtuigd dat de pilot gaat slagen als alle betrokken partijen bereid zijn tot een open, continue dialoog. Daarmee wordt een belangrijke stap gezet in het herwinnen van vertrouwen in delfstofwinning in Nederland.

6 september 2018

Bijlagen:

1. Brief ministerie van EZK
2. Memo Veltman Advocaten

Stichting Bescherming Historisch Harlingen
Noordijs 15, 8861 AB Harlingen

Rondetafelgesprek zoutwinning 12 september 2018

BIJLAGE 1

BRIEF MINISTERIE EZK D.D. 12 JUNI 2018

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Stichting Bescherming Historisch Harlingen
T.a.v. de voorzitter, dhr. Langhout
Noordijs 15
8861 AB Harlingen

Directoraat-generaal Energie, Telecom & Mededinging
Directie Energie en Omgeving

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ezk

Behandeld door
ir. A.F.J. van den Elzen MBA

T 070 379 8964
a.f.j.vandenelzen@minez.nl

Ons kenmerk
DGETM-EO / 18075714

Uw kenmerk

Bijlage(n)
1

Datum 12 JUN 2018
Betreft Reactie op uw brieven inzake de zoutwinning Havenmond:

Geachte heer Langhout,

Hierbij reageer ik op uw brieven van 14 februari en 9 april jl. waarin u ervoor pleit om voor de toekomstige zoutwinning onder de Waddenzee voor de haven van Harlingen, de veiligheid van de inwoners, hun have en goed beter te borgen dan is gebeurd bij de gaswinning in Groningen.

Allereerst hecht ik eraan te melden dat de mogelijke effecten voor Harlingen door zoutwinning onder de Waddenzee volstrekt onvergelijkbaar zijn met de effecten door de gaswinning uit het Groningenveld. Een fundamenteel verschil daarbij vanuit de geologie betreft de kans op aardbevingen. Deze kans is groot als gevolg van de langdurige gaswinning uit het Groningenveld, terwijl deze kans als gevolg van de zoutwinning (vanwege de viscositeit van het zout in de diepe ondergrond) verwaarloosbaar klein is.

Dat gezegd hebbende, ondersteun ik uw initiatief om met alle betrokken partijen tot zodanige afspraken te komen dat deze de inwoners van Harlingen vooraf duidelijkheid bieden over schadeprocedures en veiligheid.

In uw brief van 9 april refereert u aan twee gesprekken die u op 15 maart jl. voerde. Het ene gesprek was met het KEM (Kennisprogramma Effecten Mijnbouw) waarin u een aantal vragen heeft gesteld die nu meegenomen worden in het onderzoeksprogramma van het KEM. Het andere gesprek was met de Inspecteur-generaal der Mijnen waarin de gedachte van een veiligheidszone voor de kust is verkend en is aangeven dat de aanpassing van het Meet- en regelprotocol voor de zoutwinning onder de Waddenzee hiertoe eventueel mogelijkheden kan bieden.

Voorafgaand aan de verlening van het definitieve instemmingsbesluit met het winningsplan Havenmond is, naar aanleiding van een brief van de gemeente Harlingen van 14 januari 2015, door Frisia Zout B.V. (hierna: Frisia) een nulmeting op maat toegezegd. Dit ondanks het feit dat er slechts een minimale bodemdaling door de zoutwinning in de stad Harlingen wordt verwacht. Voor deze nulmeting zal een extern bureau een selectie maken van de te bemeten panden, waarbij ook een aantal referentiepanden zal worden bemeten (in totaal ca. 10 panden). Frisia heeft aangegeven naast de nulmeting de betreffende panden ook regelmatig te willen monitoren, om de ontwikkeling van de panden te volgen in de

tijd. Uw betrokkenheid bij de nadere invulling hiervan kan eveneens bijdragen aan uw doelstelling.

Van de zes punten die zijn genoemd in de door de Harlinger bevolking gesteunde motie geeft u aan dat er drie al voldoende zijn afgedekt en dat er een goede basis is om de resterende punten verder te concretiseren.

Voor uw verzoek om toepassing van een wettelijk bewijsvermoeden refereer ik aan mijn eerdere opmerking dat de effecten door de aanstaande zoutwinning onder de Waddenzee volstrekt onvergelijkbaar zijn met de problematiek door de gaswinning uit het Groningenveld. Het principe van het wettelijk bewijsvermoeden geldt uitsluitend voor de gaswinning uit het Groningenveld, omdat alleen daar sprake is van een groot aantal vergelijkbare schadegevallen waarvan het aannemelijk is dat die het gevolg zijn van de aardgaswinning in dat gebied. Daarom is er ook geen sprake van rechtsongelijkheid. Deze stellingname van de minister is bevestigd door de Raad van State in haar uitspraak 201607953/1/A1 van 19 april 2017 inzake de gaswinning Oppenhuizen.

In de Mijnbouwwet (artikel 135) is voorzien in een Waarborgfonds mijnbouw-schade. Dit fonds voorziet in vergoeding van mijnbouwschade (ook door zoutwinning) indien de betreffende mijnbouwonderneming daartoe niet meer in staat is omdat deze insolvabel is of niet meer bestaat. U refereert in uw brief aan een door Frisia in te stellen apart schadefonds, analoog aan dat voor Barradeel II, om toegekende schadeclaims in Harlingen door de zoutwinning snel te laten uitkeren. Allereerst is hierbij van belang dat, op basis van de huidige wet- en regelgeving, onomstreden is dat schade veroorzaakt door deze zoutwinning vergoed dient te worden door Frisia. Gegeven het feit dat ook Frisia dit onderkent, is het de vraag of een schadefonds nodig is om het beoogde doel (een snelle uitkering van toegekende schadeclaims) te realiseren. Naar ik begrijp vindt hierover constructief overleg plaats tussen uw Stichting en Frisia. Ik wacht de uitkomst hiervan graag af, alvorens hierover een standpunt in te nemen.

Voor het draagvlak bij inwoners voor de zoutwinning is een adequate schade-afhandeling essentieel. Het moet voor omwonenden duidelijk zijn dat als er schade optreedt door een mijnbouwactiviteit, deze door de mijnbouwonderneming vergoed zal worden. Ook moet helder zijn hoe wordt omgegaan met schades waarvan niet zeker is of deze al dan niet zijn veroorzaakt door de mijnbouw-activiteit. Daarom is op 21 september 2017 de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) verzocht de mogelijkheden te verkennen voor een betere en zo mogelijk uniforme afhandeling van mijnbouwschades in Nederland.
Op 28 februari 2018 is het betreffende Tcbb-advies uitgebracht, dat bij brief van 30 mei 2018 (zie bijlage) aan de Tweede Kamer is toegestuurd. De minister geeft daarin aan de strekking van dit Tcbb-advies op hoofdlijnen te ondersteunen en na de zomer te komen met een nadere uitwerking daarvan.

De besluiten voor de zoutwinning onder de Waddenzee door Frisia, waaronder het instemmingsbesluit met het winningsplan Havenmond, dateren van juni 2015 en

Directoraat-generaal Energie, Telecom & Mededinging
Directie Energie en Omgeving

Ons kenmerk
DGETM-EO / 18075714

zijn ondertussen onherroepelijk. De Raad van State heeft op 23 november 2016 uitspraak gedaan in de beroepsprocedure (201505450/1/Al), met als uitkomst dat de door Frisia voorgenomen zoutwinning onder de Waddenzee doorgang kan vinden. Van veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten ten aanzien van gronden als genoemd in artikel 36, eerste lid, van de Mijnbouwwet is voor de zoutwinning Havenmond op dit moment geen sprake, zodat een wijziging van het ondertussen onherroepelijk vastgestelde instemmingsbesluit Havenmond op basis van artikel 36, derde lid, Mijnbouwwet, niet is te rechtvaardigen.
Overigens is een wijziging van de voorschriften van het instemmingsbesluit Havenmond ook niet noodzakelijk om uw doelstelling te realiseren.

Ik ondersteun de gezamenlijke inspanning van alle betrokken partijen en zie de uitkomst daarvan, gegeven hetgeen reeds is gerealiseerd, met vertrouwen tegemoet. Daarnaast zal ook de nadere uitwerking van genoemd Tcbb-advies, waarbij ook zal worden ingegaan op de zoutwinning, positief kunnen bijdragen aan de doelstelling van uw initiatief.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
namens deze:

drs. D.M.C. Smallenbroek
directeur Energie en Omgeving

Stichting Bescherming Historisch Harlingen
Noordijs 15, 8861 AB Harlingen

Rondetafelgesprek zoutwinning 12 september 2018

BIJLAGE 2

MEMO VELTMAN ADVOCATEN

Veltman Advocatenkantoor
bestuursrecht > ruimtelijke ordening > milieu

MEMO

Van: mr. J. Veltman, Veltman Advocatenkantoor

Aan: Stichting Bescherming Historisch Harlingen

d.d: 3 september 2018

Actualisering meet- en monitoringsvoorschriften voor de zoutwinning door Frisia

1. De Minister van Economische Zaken heeft op 12 mei 2015 besloten om in te stemmen met het winningsplan van Frisia Zout B.V. (hierna: Frisia). De besluitvorming heeft zich geconcentreerd op de gevolgen van de zoutwinning voor de natuurlijke kenmerken van de Waddenzee en op de vraag of de door de winning veroorzaakte bodemdaling in de Waddenzee in voldoende mate zou worden ondervangen door extra sedimentatie. In verband hiermee is aan Frisia de verplichting opgelegd om voorafgaand aan de winning een nulmeting uit te voeren en vervolgens gedurende de winning de bodemdaling onder de Waddenzee intensief te monitoren. Indien deze bodemdaling een bepaalde grens overschrijdt, wordt de zoutwinning verminderd of stilgelegd volgens het zogenoemde hand aan de kraan-principe.

2. In het instemmingsbesluit is men er van uitgegaan dat de bodemdaling zich grotendeels buitendijks voltrekt: *'De daling heeft daarom slechts een zeer beperkte invloed op gebouwen, infrastructuur en de waterhuishouding op land'* (aldus paragraaf 5.3 van het instemmingsbesluit). In het besluit spreekt de Minister daarom de verwachting uit dat op land geen schade zal ontstaan, zij het dat wel een beperkte daling van de Pollendam en de Waddenzeedijk wordt verwacht. De monitoring van de bodemdaling beperkt zich dan ook tot de Waddenzee en de aangrenzende dijk.

3. Tegelijkertijd spreekt de Minister van Economische Zaken en Klimaat in zijn brief van 12 juni 2018 aan de Stichting Bescherming Historisch Harlingen wel de verwachting uit dat zich in de stad Harlingen 'een minimale bodemdaling door de zoutwinning' zal voordoen. In verband hiermee heeft Frisia toegezegd een nulmeting te zullen verrichten, gevolgd door monitoring, van een tiental panden in de binnenstad van Harlingen. Hier zou de invloed van de zoutwinning zich volgens Frisia

Borgesiuslaan 25, 3818 JV Amersfoort - Postbus 2222, 3800 CE Amersfoort
T 033 4656240 - F 033 4656943 - info@veltmanadvocatenkantoor.nl - www.veltmanadvocatenkantoor.nl
BTW nr: NL 117633306 B 01 - KvK nr: 32150164

kunnen voordoen gelet op de prognoses. De Stichting Bescherming Historisch Harlingen heeft vervolgens een voorstel gedaan om hieraan nadere invulling te geven (brief van de Stichting aan Frisia d.d. 7 december 2017). Dit voorstel betreft o.a. het ontwerp van het meetnet, de methode van meten en de toepassing van het hand aan de kraan-principe op het moment dat de bodemdaling de stad Harlingen nadert en een bepaalde waarde overschrijdt. Een onafhankelijke deskundige is belast met de uitwerking van een en ander. Definitieve afspraken zijn er nog niet.

4. Maar om verschillende redenen verdient het de voorkeur om de bescherming van de stad Harlingen – want daar gaat het hier over – niet te regelen met behulp van meer of minder vrijblijvende afspraken. Veel meer voor de hand ligt het om de wijze van monitoring van de bodemdaling en de precieze invulling van het hand aan de kraan-principe publiekrechtelijk te borgen door middel van een wijziging van het instemmingsbesluit. Daarin kunnen deze onderwerpen dan in de vorm van een aantal aanvullende voorschriften worden vastgelegd.

5. In de eerste plaats ligt dit meer voor de hand, omdat dit de beste waarborg biedt voor de zorgvuldigheid en de democratische legitimatie van de te stellen voorschriften. Op grond van de Mijnbouwwet moet namelijk niet alleen een instemmingsbesluit maar ook een wijziging daarvan in beginsel de openbare voorbereidingsprocedure doorlopen. Dit betekent dat de voorschriften eerst in ontwerp ter inzage worden gelegd, zodat ieder die dat wil daarop zijn zienswijze kan geven. Over de voorgenomen wijziging is bovendien advies vereist van het Staatstoezicht op de Mijnen, de Mijnraad en de Technische Commissie Bodembeweging. De Minister stelt vervolgens de voorschriften vast rekening houdend met de ingediende zienswijzen. Elke belanghebbende, ook Frisia, kan hierover vervolgens zo nodig nog het oordeel van de rechter vragen. Deze gang van zaken zal sterk bijdragen aan de kwaliteit van de besluitvorming en aan het draagvlak daarvoor.

6. Het vastleggen van de betrokken voorschriften in een wijziging van het instemmingsbesluit ligt in de tweede plaats voor de hand, omdat daarmee ook het toezicht op de naleving – met betrokkenheid van o.a het Staatstoezicht op de Mijnen – is gewaarborgd. Bovendien kan elke Harlinger zo nodig zelf naleving van deze voorschriften afdwingen door een verzoek om handhaving in te dienen bij de Minister. Meer in het algemeen geldt dat een publiekrechtelijke regeling van dit

onderwerp in het instemmingsbesluit voor iedereen kenbaar en toegankelijk is en dat zo ook de rechtszekerheid en de gemoedsrust van de burger wordt gediend.

7. In zijn eerdergenoemde brief van 12 juni 2018 heeft de Minister het standpunt ingenomen dat een en ander wel afdoende geregeld kan worden door middel van vrijwillige afspraken met Frisia. Daarmee miskent hij de hierboven genoemde voordelen van een publiekrechtelijke regeling in het instemmingsbesluit. Bovendien, ook als het mogelijk blijkt om over dit onderwerp bevredigende afspraken te maken, blijft staan dat deze afspraken alleen zullen gelden tussen de daarbij betrokken partijen en dat alleen zij de mogelijkheid hebben, als dit tenminste zo wordt overeengekomen, om de nakoming ervan in rechte af te dwingen. Alle andere betrokkenen staan intussen buitenspel. Maar belangrijker misschien nog wel is dat het moeilijk valt uit te leggen aan de burger dat de overheid wel bereid is haar bestuursrechtelijke bevoegdheden ten volle in te zetten voor de bescherming van de natuurlijke waarden van de Waddenzee, maar daartoe niet bereid is als het gaat om de bescherming van de stad Harlingen, met 600 (rijks)monumenten voor een belangrijk deel ook nog eens nationaal erfgoed.

8. De wettelijke basis voor het opnemen van een aantal aanvullende voorschriften ter bescherming van de stad Harlingen ligt in artikel 36, derde lid, van de Mijnbouwwet. Daarin is bepaald dat de Minister aanvullende voorschriften kan verbinden aan zijn instemmingsbesluit, onder andere indien dit gerechtvaardigd wordt door gewijzigde inzichten omtrent 'het belang van de veiligheid voor omwonenden of het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructurele werken'. Het betreft hier een nieuwe bevoegdheid van de Minister, die de wetgever in het leven heeft geroepen naar aanleiding van de gaswinningsproblematiek in Groningen.

9. Het instemmingsbesluit dateert van 12 mei 2015. De hierboven bedoelde wetswijziging is daarna, op 1 januari 2017, in werking getreden. Zo bezien is het wel enigszins begrijpelijk dat in het instemmingsbesluit maar nauwelijks aandacht is geweest voor de mogelijke gevolgen van de zoutwinning voor de stad Harlingen. Maar juist deze wetswijziging geeft gestalte aan het zeker in de laatste jaren breed gegroeide inzicht dat *'onzekerheid onlosmakelijk (is) verbonden aan ondergrondse activiteiten'* (aldus de Onderzoeksraad voor de Veiligheid in zijn rapport van februari 2015, 'Aardbevingsrisico's in Groningen'). Ook de Minister en de Inspecteur-Generaal van het

Staatstoezicht op de Mijnen bevestigen in hun publieke uitlatingen voortdurend de aan mijnbouw inherente onzekerheid en benadrukken daarbij de noodzaak om deze onzekerheid zo veel mogelijk te reduceren.

10. Deze onzekerheden doen zich niet alleen voor bij de gaswinning, maar ook bij zoutwinning. Zo heeft het Staatstoezicht op de Mijnen op 13 juli jl. negatief geadviseerd over extra zoutwinning door Nedmag bij Veendam, omdat daar als gevolg van een incident – een scheur in het dak van een caverne - versnelde bodemdaling optreedt met als gevolg dat de daling groter wordt dan is voorzien en toegestaan (zie het als bijlage 1 bijgevoegde persbericht van het Staatstoezicht op de Mijnen van 22 augustus jl.). Ook bij Frisia is al tot tweemaal toe het dak van een caverne ingestort (zie het als bijlage 2 bijgevoegde bericht in de Harlinger Courant van 27 juli jl).

11. De meest recente uitspraak over de gaswinning van de Raad van State van 15 november 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:3156) laat bovendien zien dat het reduceren van die onzekerheden ook noodzakelijk is gelet op de grondrechten die hier in het geding zijn. Zo overweegt de Raad van State onder meer: '*Naast de gevolgen voor het risico, heeft de gaswinning ook in ander opzicht grote gevolgen. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen zijn de aard en schaal van deze gevolgen zodanig dat de grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van het eigendom aan de orde zijn. (...). Zo treedt op grote schaal schade aan bouwwerken op. Ook als deze schade niet per se tot een onveilige situatie leidt, is daarmee niet gezegd dat deze zonder betekenis is.(...). Onder meer appellanten (...) hebben ter zitting aandacht gevraagd voor de specifieke gevolgen voor het cultureel erfgoed.*'

12. Ook bij de zoutwinning geldt dat in elk geval schade aan gebouwen en infrastructuur een reëel risico is en dat dit leidt tot een aantasting van het leefklimaat en een inbreuk vormt op het grondrecht van het ongestoorde genot van de eigendom. Als het mogelijk is om dergelijke risico's te reduceren door de ontwikkelingen in de bodemdaling te monitoren en het hand aan de kraan-principe toe te passen, moet dat gelet op de grondrechten die hier in het geding zijn en gegeven de mogelijkheid die de recente wetswijziging hiervoor biedt, ook gebeuren. Indien de Minister daartoe

niet bereid is, zal hij – zo leert de boven aangehaalde uitspraak van de Raad van State ook - daarvoor een sluitende en overtuigende motivering moeten bieden. Maar gezien de hoge eisen die aan Frisia worden gesteld waar het gaat om de monitoring van de bodemdaling in de Waddenzee, zal het nog niet eenvoudig zijn om duidelijk te maken waarom tegelijk een grotere inspanning van Frisia ter bescherming van de stad Harlingen niet kan worden gevraagd. Dit te meer nu Frisia eerder al heeft erkend dat gezien de eigen prognoses de invloed van de zoutwinning tot in de Harlinger binnenstad merkbaar kan zijn.

13. Te bedenken valt hierbij nog dat wijzigingen van instemmingsbesluiten 'regelmatig' voorkomen, aldus de memorie van toelichting bij de wetswijziging van 1 oktober 2017 (Kamerstukken II, 2015-2016, 34 348, nr. 3, blz. 15). Feitelijk, aldus dezelfde memorie van toelichting (blz. 40) is in de praktijk sprake van een periodieke herziening, om zo 'meer regie te kunnen voeren op de inhoud van het winningsplan en om dit winningsplan steeds aan de nieuwste inzichten te kunnen toetsen'.

14. Gelet op deze praktijk, gelet op de sterk toegenomen aandacht voor het grote belang van het voorkomen van schade aan bouwwerken en gelet op de recent gecreëerde bevoegdheid om op grond van dit belang een instemmingsbesluit te wijzigen, valt niet in te zien waarom de Minister deze bevoegdheid toch niet wil gebruiken. Om dezelfde redenen kan ook niet worden gezegd – de Minister suggereert dit enigszins in zijn brief van 12 juni 2018 - dat de hier bedoelde wijziging van het instemmingsbesluit inbreuk zou maken op de rechtszekerheid die Frisia Zout kan ontlenen aan het instemmingsbesluit van 12 mei 2015. Daarvoor is er sindsdien te veel gebeurd.
