Mijnraad

Aan
De Minister van Klimaat en Groene Groei
t.a.v. Directeur Transitie Diepe Ondergrond
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
23-1-2026	-	MIJR/103797778	-

Mijnraadadvies Gewijzigd Winningsplan Havenmond

Geachte minister Hermans,

Naar aanleiding van uw verzoek ontvangt u hierbij het advies van de Mijnraad inzake het verzoek van Frisia Salt B.V. om in te stemmen met een gewijzigd winningsplan Havenmond voor zoutwinning.

De Mijnraad ziet geen belemmeringen om in te stemmen met het gewijzigde winningsplan mits het volgende in acht wordt genomen:

1. De voorgestelde wijze van een soft shut-in afsluiting wordt toegepast;
2. Dat de aanvrager aantoont dat incidentele uitstulpingen van de caverne breedte niet zullen leiden tot caverne instabiliteit;
3. Dat er voldoende financiële middelen worden gereserveerd;
4. Dat de aanvrager meer informatie verschaft over de invloed van activiteiten op primaire keringen en het watersysteem, en er periodiek overleg plaats vindt tussen de aanvrager en beïnvloede partijen.

Tot slot acht de Mijnraad het niet noodzakelijk om een aanvullende voorwaarde op te nemen t.a.v. het remwegscenario.

Inleiding

Bij bericht van 4 december 2025 heeft de minister de Mijnraad advies gevraagd over het verzoek om instemming met een gewijzigd winningsplan in een gebied aangeduid als Havenmond. De aanvraag is ingediend door Frisia Zout B.V. op 28 december 2023, (hierna aangeduid als: Frisia).

De Mijnraad heeft kennisgenomen van de aanvraag en de hierover uitgebrachte adviezen, te weten de adviezen van:

- Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) van 15 juli 2024, 15 september 2025;
- TNO Adviesgroep Economische Zaken (TNO-AGE) van 23 januari 2025;
- Gemeente Waadhoeke van 18 november 2025
- Gemeente Harlingen van 25 november 2025;
- Provincie Fryslân van 25 november 2025;
- Wetterskip Fryslân van 27 november 2025;
- Gemeente Terschelling van 2 december 2025.

Bij de voorbereiding van dit advies heeft de Mijnraad op grond van het voor de minister geldende wettelijke kader gekeken naar de volledigheid en de kwaliteit van het gewijzigde winningsplan en naar de onderlinge samenhang en balans tussen deze aanvraag en de uitgebrachte adviezen. De Mijnraad geeft in dit advies geen uitputtende behandeling van alle aspecten van het gewijzigde winningsplan, maar gaat met name in op die aspecten die de Mijnraad van belang acht voor uw beslissing over de aangevraagde instemming met het gewijzigde winningsplan en voor het geven van eventuele aanvullende overwegingen daarbij, dan wel voor het onderstrepen, nuanceren of verbinden van opmerkingen en/of aanbevelingen in de genoemde, eerder uitgebrachte adviezen.

Toelichting

Wijze van afsluiting

De aanvrager stelt voor om een "soft shut-in" toe te passen waarbij gedurende de laatste fase van productie het cavernevolume krimpt zodat bij afsluiting een kleinere caverne wordt achtergelaten. Het resterende volume zal daarna gedurende zeer lange tijd (honderden tot duizenden jaren) tot nul reduceren door kruipbeweging van het zout. Bij het, niet in de aanvraag voorgestelde, alternatief van een "hard shut-in" zou een grotere caverne worden achtergelaten. Bodemdaling in het vergunningsgebied hangt direct samen met krimp van het cavernevolume en zal dus bij de "soft shut-in" in grotere mate optreden tijdens het productieproces, en in mindere mate in de zeer lange periode daarna.

Bij het beoordelen van de wijze van afsluiten spelen verscheidene aspecten een rol: doelmatigheid, veiligheid, aansprakelijkheid, en interactie tussen operator en toezichthouder.

Doelmatigheid: adviseur TNO is van oordeel dat verkleining van het cavernevolume als gevolg van een soft shut-in een ondoelmatige maatregel is en tot gevolg zal hebben dat er in de periode tot de productiestop in 2052 extra bodemdaling zal plaatsvinden. De Mijnraad is met TNO van oordeel dat het ongewenst is om in deze periode extra bodemdaling plaats te laten vinden.

Veiligheid: De Mijnraad sluit zich aan bij het oordeel van TNO dat de keuze voor de wijze van afsluiting niet significant zal bijdragen aan het risicoprofiel voor scheurvorming en pekel-lekkage in de voorgestelde wijze van zoutwinning.

Aansprakelijkheid: De Mijnraad ziet het met toezichthouder SodM als een voordeel dat door afsluiting met behulp van een soft shut-in eventuele onvoorziene effecten van afsluiting en bodemdaling naar voren worden gehaald. Hierdoor kan de operator eenvoudiger verantwoordelijk worden gehouden voor mogelijke consequenties van de winning. Bij een keuze voor een harde shut-in van de cavernes zal dit een stuk lastiger zijn, aangezien het de verwachting is dat de consequenties dan over een veel langere periode zullen plaatsvinden.

Interactie tussen operator en toezichthouder: De Mijnraad observeert dat in de ontwikkeling van dit winningsplan een intensieve interactie heeft plaatsgevonden tussen operator en SodM. Dat heeft tot een plan geleid waar SodM positief over adviseert. De Mijnraad beoordeelt het als waardevol dat deze interactie heeft plaatsgevonden en dat de toezichthouder voorafgaand aan het indienen van deze aanvraag geconsulteerd is over de beste wijze van afsluiting.

Alle argumenten wegende oordeelt de Mijnraad dat het niet nodig is om af te wijken van reeds gemaakte afspraken en voorgaande discussies omtrent afsluiting. De Mijnraad adviseert daarom om voor dit winningsplan akkoord te gaan met de voorgestelde wijze van afsluiting. De Mijnraad adviseert daarnaast om bij eventuele toekomstige winningsplannen de aspecten doelmatigheid en veiligheid (kwantitatieve risico's) uitgebreider te onderbouwen in de aanvraag en in een vroeg stadium in de besluitvorming te betrekken.

Begrenzing uitstulpingen en cavernebreedte

Door het ministerie is een aantal vragen gesteld aan de aanvrager over de te bereiken doorsnee van de cavernes en de verwachte stabiliteit. De aanvrager geeft in het antwoord aan dat grotere doorsnedes dan 150 meter kunnen worden bereikt als zich uitstulpingen (vingers) gaan vormen in de caverne, maar dat er in het project naar wordt gestreefd om de diameter van de caverne binnen de 150 meter te houden. De aanvrager geeft aan dat het per situatie verschillend kan zijn wat de invloed van uitstulpingen is op de stabiliteit van de caverne en is daarom van oordeel dat hiervoor geen harde grens zou moeten gelden. SodM adviseert de minister een voorwaarde op te nemen waarbij incidentele afwijkingen tot 100 meter vanaf de as van de caverne (totale caverne diameter 200 meter) zijn toegestaan, maar dat de aanvrager bij deze incidentele afwijkingen dient aan te tonen dat deze niet tot instabiliteit van de caverne kunnen leiden.

De Mijnraad is met SodM van oordeel dat bij incidentele afwijkingen van de maximaal aangevraagde cavernediameter de aanvrager dient aan te tonen dat deze niet zal leiden tot caverne instabiliteit. Het opnemen van de gesuggereerde voorwaarde geeft de toezichthouder de mogelijkheid om tijdig in te grijpen, en de operator te vragen om een inhoudelijke beoordeling van caverne (in)stabiliteit. De Mijnraad raadt u aan om deze voorwaarde op te nemen in uw besluit.

Remwegscenario

SodM adviseert om als voorwaarde in het besluit op te nemen dat de aanvrager vanaf 1 augustus 2028 volgens het remwegscenario gaat winnen zolang er geen nieuw gebruiksruimtebesluit is. De Mijnraad is met SodM van oordeel dat het huidige beleidsscenario, inclusief geldende gebruiksruimte, het uitgangspunt zal moeten zijn voor de operator (in de aanvraag 'het remwegscenario' genoemd). Echter is de Mijnraad ook van oordeel dat niet vereist is dat een voorwaarde wordt opgenomen waarin de operator vroegtijdig het remwegscenario in zou moeten gaan, terwijl het toekomstige beleid rondom gebruiksruimte nog ter discussie staat. Naar oordeel van de Mijnraad zou een dergelijke voorwaarde, in dit geval, leiden tot stapeling van voorwaarden voor de aanvrager. Mocht er per 1 augustus 2028 inderdaad nog geen zicht zijn op een nieuw gebruiksruimtebesluit, dan moet tegen die tijd besloten worden of en wanneer het remwegscenario dient te worden ingezet.

De Mijnraad merkt hierbij op dat in deze aanvraag en beoordeling de aandacht vooral uitgaat naar vernieuwde inzichten rondom de zeespiegelstijging, terwijl er ook nog steeds vernieuwde inzichten beschikbaar komen ten opzichte van het meegroeivermogen van de Waddenzee. Dit betreft met name een veel hogere geobserveerde sedimentinstroom dan voorspeld in oorspronkelijke, zeer onzekere, analyses. Deze inzichten kunnen eveneens bepalend zijn voor het vastleggen van toekomstige gebruiksruimte.

De Mijnraad adviseert de minister om, waar mogelijk, met de operator in gesprek te blijven om inzicht te krijgen in de vraag of het voorziene beleidsscenario in lijn ligt met de gebruiksruimte die is beoogd in de aanvraag voor het tijdig bijstellen van productieplannen.

Gevolgen bodemdaling

Bodemdaling onder Waddenzee

De gemeente Terschelling en de Provincie Fryslân hebben in het advies een onderzoek van NIOZ aangehaald waaruit blijkt dat daar waar bodemdaling door gaswinning plaatsvindt in het Waddengebied, mogelijk de sedimentsamenstelling verandert. De Mijnraad merkt op dat de beoordeling van de genoemde effecten plaats horen te vinden in de milieueffectrapportage (MER) als onderdeel van de omgevingsvergunningverlening. Daarnaast wil de Mijnraad aangeven dat uit recente monitoringsrapportages van Arcadis voor de MER geen correlatie is gevonden tussen bodemdaling door zoutwinning en sedimentsamenstelling in het beïnvloede gebied[1].

Bodemdaling onder land

Het Wetterskip Fryslân is van oordeel dat meer informatie in het gewijzigde winningsplan nodig is over mogelijke schade aan de primaire kering en het achterliggende watersysteem. Het Wetterskip Fryslân wil ook dat alle bodemdaling door zoutwinning op land wordt gecompenseerd, ook onder de kritische grenswaarde (5 cm), en dat er een voorschrift tot overleg tussen operator en waterschap wordt meegenomen in het instemmingsbesluit. Uit dit overleg zou duidelijk moeten worden hoe schade hersteld of gecompenseerd en gemitigeerd gaat worden.

De Mijnraad onderschrijft het belang van het verschaffen van duidelijkheid over de invloed van activiteiten op de kritieke infrastructuur en het watersysteem. De Mijnraad adviseert de minister om de aanvrager nadere informatie te laten opnemen in het gewijzigde winningsplan alvorens een besluit wordt genomen. Ook is de Mijnraad van oordeel dat het verstandig is dat tijdig overleg plaatsvindt tussen de aanvrager, Wetterskip Fryslân en Rijkswaterstaat om vast te stellen welke mogelijkheden er zijn om schade door bodemdaling op land te beperken, te compenseren of te mitigeren. De Mijnraad adviseert de minister een dergelijk overleg tussen de aanvrager en decentrale overheden voor te schrijven, dan wel aan te moedigen.

Financiële zekerstelling

De Mijnraad is met SodM van oordeel dat te allen tijde voldoende financiële zekerheid geboden dient te worden om het veilig afsluiten en verwijderen van mijnbouwwerken te garanderen. Het valt de Mijnraad op dat de huidige kostenindicatie in het ingediende winningsplan alleen uitgaat van het optimale productiescenario. In het remwegscenario en in een scenario dat leidt tot het voortijdig beëindigen van de productie zal de totale bruto productie vele malen lager liggen en zal het relatieve aandeel aan kosten, die moeten worden gemaakt voor het beëindigen en verwijderen van mijnbouwwerken hetzelfde blijven.

De Mijnraad ondersteunt daarom het advies van SodM om een voorwaarde op te nemen dat de aanvrager voldoende financiële zekerheid stelt. Dit ter dekking van de aansprakelijkheid en de kosten die naar redelijke schatting nodig zijn voor het veilig afsluiten en verwijderen van de mijnbouwwerken, ook in het geval van een vroegtijdige beëindiging van productie.

1. Resultaten van monitoring Waddenzee vanwege bodemdaling door Zoutwinning -Integratie en samenvatting resultaten tot 2024 Frisia Zout B.V., Arcadis, 30 april 2024.

Gebruik mijnbouwhulpstoffen

De Gemeente Waadhoeke uit zorgen over het gebruik van mijnbouwhulpstoffen onder de Waddenzee. Het valt de Mijnraad op dat er in de aanvraag wordt aangegeven dat er met toepassing van de REACH-geregistreerde mineraalolie (GTL GS270) een oliespiegel (afdeklaag) wordt aangelegd ter voorkoming van uitloging aan de bovenzijde van de caverne. Naar het oordeel van de Mijnraad zal bij de operationele werkzaamheden enkel een hele kleine kans bestaan op lekkages, welke in het ergste geval bij de boorlocatie op land uitstromen. De Mijnraad adviseert de minister om bij aanhoudende zorgen m.b.t. het gebruik van mijnbouwhulpstoffen, de Gemeente Waadhoeke in contact te brengen met toezichthouder SodM.

5.1.2.e

voorzitter Mijnraad