provincie groningen

Raad van State
t.a.v. afdeling Bestuursrechtspraak
Postbus 20019
2500 EA DEN HAAG

Datum	12 november 2025
Onderwerp	Beroep tegen instemmingsbesluit zoutwinning Zuidwending
Dossiernummer	K13109
Documentnummer	2025-188314
Behandeld door	[redacted]
Telefoonnummer	[redacted]
E-mail	[redacted]
Antwoord op	n.v.t.
Bijlage	Kopie instemmingsbesluit Zuidwending d.d. 7 oktober 2025

Edelachtbaar college,

Bij besluit van 7 oktober 2025 (kenmerk: DGRGG-DTDO / V-65184) heeft de Minister van Klimaat en Groene Groei (hierna: de Minister) ingestemd met het winningsplan Zuidwending 2024-2035 van Nobian Salt B.V. d.d. 25 september 2025.[1] Dit besluit (hierna: het instemmingsbesluit) staat onder meer een productietermijn tot en met 31 december 2035 toe, voor wat betreft de reguliere zoutproductie uit de cavernes ZW-2 tot en met ZW-9 en het aflaten van pekel uit de caverne ZW-1 om de druk te beheersen.

Met deze brief stellen wij tegen het instemmingsbesluit beroep in. Wij zijn niet tegen zoutwinning, mits vaststaat dat zoutwinning veilig en verantwoord kan. En dat staat volgens ons onvoldoende vast, gelet op de wijze waarop de Minister in het instemmingsbesluit omgaat met de onzekerheden over de omvang van de risico's van het '*hard afsluiten*' van de cavernes. Wij zijn van mening dat de Minister vanwege die onzekerheden redelijkerwijs niet op deze wijze heeft kunnen instemmen met winning tot en met 2035. Hieronder gaan we daar verder op in.

Onzekerheden van 'hard afsluiten' van cavernes na winning

Inleiding

De Minister heeft met het instemmingsbesluit ingestemd met alle aspecten van het winningsplan Zuidwending 2025-2035, dus ook met de drie daarin opgesomde fasen van beheer van de cavernes na beëindiging van de winning.

Met betrekking tot de beëindiging van de winning wordt in een winningsplan voor zout onder meer aangegeven welke vorm en omvang de caverne krijgt, hoe de winning wordt beëindigd en hoe de caverne daarbij wordt afgesloten. Deze aspecten zijn immers van invloed op

[1] Een kopie van dit besluit treft u bijgaand aan.

bijvoorbeeld de kans op lekkages en bodemdaling en worden door de Minister gelet op artikel 36 van de Mijnbouwwet ook meegewogen in het besluit op de aanvraag van het instemmingsbesluit.[2]

Nobian voorziet in het winningsplan drie achtereenvolgende fasen van beheer van de cavernes na beëindiging van de winning:[3]

1. De post-uitloogfase. In deze fase neemt de temperatuur van de in de caverne aanwezige pekel toe door opwarming uit het omringende steenzout. Daardoor stijgt de pekeldruk in de caverne. Het is naar verwachting enkele malen per jaar nodig om de druk te verlagen door een hoeveelheid pekel uit te caverne te laten. Deze wijze van insluiten van een caverne wordt 'zacht afsluiten' bedoeld.
2. De abandonneringsfase. Na een aantal jaren – het winningsplan spreekt over circa 24 tot circa 50 jaar – is de temperatuur van de pekel de temperatuur van het naburige steenzout benaderd. In het winningsplan wordt verondersteld dat de drukopbouw in de caverne beheersbaar is. Dit betekent zoveel als dat het omliggende steenzout voldoende tijd heeft om zich door plastische vervorming, en niet door scheuren, aan de druk aan te passen. Nobian schrijft in het winningsplan dat men in deze fase over kan gaan tot het 'hard afsluiten' van de caverne. Omdat de caverne naar verwachting veilig is (en naar men kennelijk veronderstelt: blijft), hoeft er periodiek geen pekel uit de caverne gelaten te worden. Daarom volstaat volgens Nobian het plaatsen van een permanente "mechanische plug" met minimaal 50 meter cement erboven.
3. De nazorgfase. In deze fase voorziet Nobian geen relevante drukopbouw als gevolg van opwarming. De drukopbouw die nog wel voorzien wordt, is het resultaat van kruip van het steenzout.

De Minister leidt ten onrechte uit adviezen af, dat 'hard afsluiten' kan
In Nederland is nog nooit een caverne 'hard afgesloten'. Dit betekent logischerwijs dat hier binnen Nederland ook nog geen ervaring mee op is gedaan. Nobian schrijft in het winningsplan dat uit de modelmatige berekeningen van het Cavern Closure Consortium (hierna: CCC) blijkt dat 'hard afsluiten' mogelijk is, veilig kan zijn en de bodemdaling mogelijk kan beperken, maar dat het nodig is om dat theoretische bewijs met middels een veldtest met caverne ZW-1 te verifiëren.[4]

In weerwil van de omstandigheid dat Nobian zelf aangeeft dat het theoretische bewijs in de praktijk geverifieerd moet worden, schrijft de Minister op pagina 20 van het instemmingsbesluit:

> "Op basis van het winningsplan, de aanvullende informatie en de adviezen van TNO-AGE en de Mijnraad concludeer ik, dat hard afsluiten kan en de voorkeur heeft, omdat hard afsluiten minder bodemdaling tot gevolg heeft."

Niet alleen in het winningsplan maar ook in de advisering van TNO-AGE ontbreekt steun voor de conclusie van de Minister dat hard afsluiten veilig "kan" en tot minder bodemdaling leidt. In het advies van 25 november 2024 schrijft TNO-AGE:

---

[2] Zie de Nota van Toelichting bij onder meer paragraaf 5.1.4 van het Mijnbouwbesluit, Staatsblad 2021, 573, pagina 21-22.
[3] Zie paragraaf 6.5 van het winningsplan.
[4] Zie pagina 37-38 van het winningsplan.

> "De uitkomsten van het CCC werk tot nu toe laten zien dat hard insluiten op termijn (na een lange periode van gecontroleerde opwarming en druk stabilisatie) een reële mogelijkheid is, maar geeft geen uitsluitsel op de vraag hoe en of de pekel op termijn uit de cavernes in het zoutlichaam terecht komt (via al dan niet gelokaliseerde permeatie of scheurvorming). Zoals het CCC zelf aangeeft, bestaat een belangrijke mate van onzekerheid in de uitkomsten, met name door onzekerheden over de initiële permeabiliteit en het permeatiegedrag van het zoutgesteente, en door de complexiteit en een gebrek aan validatie van de gebruikte (numerieke) modellen. Om die reden is TNO-AGE van mening dat met de huidige inzichten en uitkomsten van het CCC geen eenduidig antwoord gegeven kan worden op de vraag of en wanneer hard insluiten veilig kan. Om deze onzekerheden te verkleinen, en op termijn naar een gedetailleerd sluitingsplan voor de afzonderlijke cavernes over te gaan, is TNO-AGE van mening dat het CCC werk enerzijds conform de eigen aanbevelingen dient te worden voortgezet, en anderzijds (onafhankelijk) te worden geverifieerd en gevalideerd, onafhankelijk van instemming met dit gewijzigde winningsplan."[5]

Oftewel: TNO-AGE vindt dat op basis van de modelmatige berekeningen van het CCC **juist niet** geconcludeerd kan worden dat hard afsluiten veilig kan en tot minder bodemdaling leidt. De Minister heeft TNO-AGE vervolgens gevraagd om te reflecteren op in februari 2025 door Nobian ingediende aanvullende informatie. Het betreft onder meer een aanvullend rapport van het CCC d.d. 18 februari 2025. TNO-AGE schrijft de Minister op 7 maart 2025:

> "de door Nobian aangeleverde rapportages zijn voor TNO-AGE geen aanleiding het advies van 25 november 2024 te herzien."[6]

Tot besluit vormt ook de door Nobian op 4 april 2025 aangeleverde informatie blijkens de brief van TNO-AGE d.d. 28 april 2025 geen aanleiding om de eerder uitgebrachte adviezen en aanbevelingen te herzien.[7]

Ook de Mijnraad concludeert in zijn advies d.d. 21 februari 2025 niet dat 'hard afsluiten' veilig kan en leidt in mindere mate leidt tot bodemdaling, enkel:

> "(...) dat het afsluiten van cavernes veilig moet kunnen en dat de kans op sinkholes verwaarloosbaar klein is. Wel moeten de voor- en nadelen van hard of zacht afsluiten goed worden afgewogen vooral als blijkt dat de manier van afsluiting effect kan hebben op de totale bodemdaling. Tegelijkertijd laten de huidige CCC modellen ook nog een brede spreiding zien in de voorspelde bodemdaling."[8]

Aanvullend wijst ook de Mijnraad op het belang van veldtest om de computermodellen te kunnen valideren.

---

[5] TNO-AGE, advies d.d. 25 november 2024, pagina 9.
[6] TNO-AGE, brief van 7 maart 2025, pagina 1.
[7] TNO-AGE, brief van 28 april 2025, pagina 1.
[8] Tussentijds advies Mijnraad d.d. 21 februari 2025, pagina 2 en 3.

De adviezen van TNO-AGE en de Mijnraad en het winningsplan zelf bieden dus geen grond voor de instemming met 'hard afsluiten' in de abandonneringsfase. Louter uit de modelmatige aanpak van het CCC blijkt dat 'hard afsluiten' mogelijk is, veilig kan zijn en de bodemdaling mogelijk kan beperken, maar deze aanpak is niet gevalideerd. Daardoor heeft de Minister niet kunnen vaststellen in welke mate de het winningsplan beschreven activiteit, met inbegrip van het 'hard afsluiten' in de abandonneringsfase leidt tot:

- bodemdaling; en
- het risico op schade aan gebouwen en infrastructuur of verontreiniging van grondwater of aantasting van natuur- en landbouwgronden als gevolg van lekkage van pekel en diesel.

Hierdoor heeft de Minister in strijd met artikel 3:2 en artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht gehandeld.

Gelet op de onduidelijkheid van de gevolgen van 'hard afsluiten', had de Minister de goedkeuring van het instemmingsbesluit met toepassing van artikel 36, eerste lid, onder a tot en met d, van de Mijnbouwwet gedeeltelijk moeten weigeren in die zin, dat de Minister voor de periode na beëindiging van de winning alleen had kunnen instemmen met de in het winningsplan beschreven post-uitloogfase ('zacht afsluiten'). Door dit niet te doen, heeft de Minister in strijd met artikel 36 van de Mijnbouwwet gehandeld.

Vervolgens had het Nobian vrijgestaan, om – zodra uit nader onderzoek en validatie betrouwbaar en ten behoeve van een variantenafweging bruikbaar inzicht verkregen zou zijn in de mate waarin ook andere scenario's van afsluiten leiden tot bodemdaling en lekkage – een wijziging van het instemmingsbesluit aan te vragen.

De advisering van Staatstoezicht op de Mijnen
Ook het Staatstoezicht op de Mijnen[9] (hierna: SodM) heeft ter voorbereiding van het instemmingsbesluit advies uitgebracht en daar tweemaal schriftelijk op gereflecteerd.[10]

Omdat het winningsplan en de daarbij ingediende stukken onvoldoende inzicht geven in aard en omvang van de met de winning en abandonnering gepaard gaande risico's van bodemdaling en pekellekkage, adviseert SodM de Minister om niet in te stemmen met de in het winningsplan beschreven winning uit de cavernes ZW-02 tot en met ZW-09 en het vullen van cavernes als onderdeel van de abandonnering. Van belang daarbij is, dat SodM erop wijst dat de huidige omvang van de cavernes al groter is dan de maximale grootte die men op basis van de huidige inzichten hanteert:

> "Het huidige formaat van de Zuidwending cavernes is het resultaat van ontwerpkeuzes uit het verleden, in het belang van efficiënte en doelmatige winning. Hoewel er geen aanwijzingen zijn dat deze cavernes op dit moment onveilig zijn, geeft Nobian aan dat zij cavernes van dit formaat niet meer zal aanleggen. Ook legt Nobian niet uit dat er een duidelijke veiligheidsgrens van de diameter van een caverne is, of waar die grens ligt (bijv. ergens tussen 125 en

[9] Formeel: de Inspecteur-generaal der Mijnen
[10] SodM-advies van 10 december 2024, brief SodM van 5 maart 2025, brief van SodM van 18 april 2025.

110 m breedte). Caverneontwerpen in Zuiderveen zijn bijvoorbeeld veel kleiner en minder hoog, en het KEM-17 en CCC-onderzoek geven aan dat cavernes van het formaat zoals in Zuidwending moeilijk duurzaam af te sluiten zijn. Er is in elk geval verder onderzoek nodig om dit mogelijk te kunnen maken, hoewel er ook scenario's denkbaar zijn dat ingrijpende maatregelen nodig zullen zijn om dit te bereiken"[11]

Vergroting van de cavernes door de voorgestelde winning (inclusief naverzadiging) vindt SodM onverantwoord.[12] Met het in het winningsplan voorgestelde periodiek aflaten van uit productie zijnde cavernes (fase 2 van het in het winningsplan beschreven beheer na beëindiging van de winning) kan volgens SodM wel ingestemd worden. Dit is nodig om de druk in de cavernes te beheersen, terwijl de gevolgen voor bodemdaling klein zijn.[13]

In de twee reflecties beschrijft SodM dat de nieuwe door Nobian ingediende stukken geen aanleiding geven om het advies van 10 december 2024 te wijzigen. SodM is nog steeds van mening dat door Nobian de effecten van scheurvorming en pekeluitstroom op de ondiepe ondergrond en op de bodemdaling onvoldoende in beeld zijn gebracht:

- Uit het rapport van Fenix Consulting Delft blijkt, dat na 'hard afsluiten' scheurvorming binnen 100 meter van de oppervlakte mogelijk is.[14] SodM vraagt zich af hoe het effect van pekelindringingen in ondiepe ondergrond verandert door dit scenario en stelt vast dat uitsluitend gekeken is naar het effect hiervan op diepe wateronttrekking en niet op andere (milieu)aspecten.[15] Datzelfde geldt voor de effecten van bodemdaling door pekeluitstroom.[16]
- SodM wijst erop, dat alternatieve scenario's van afsluiten (alternatieven van 'hard afsluiten') door Nobian onvoldoende in kaart gebracht zijn. Daardoor kan de Minister bij het nemen van het besluit over het winningsplan geen complete afweging maken. SodM wijst erop, dat "gecontroleerd aflaten" in vergelijking met "hard afsluiten waarschijnlijk tot een beter beheersbare situatie leidt. SodM wijst op het belang van het verder onderzoeken van de verschillende scenario's van afsluiten.[17]

Het standpunt van SodM is in lijn met de in het winningsplan en in de advies TNO-AGE en de Mijnraad opgenomen constatering dat de modelmatige berekeningen van het CCC onvoldoende zijn om in te stemmen met de in dit winningsplan opgenomen 'harde afsluiten' van de cavernes.

Tot besluit

De Minister heeft met het instemmingsbesluit ingestemd met een wijze van abandonneren waarvan – zo blijkt uit het winningsplan en uit de adviezen van TNO-AGE, de Mijnraad en SodM – niet veel meer vaststaat

---

[11] SodM-advies van 10 december 2024, pagina 20-21.
[12] SodM-advies van 10 december 2024, pagina 22.
[13] SodM-advies van 10 december 2024, pagina 28-29.
[14] Quantitative Risk Analysis of Fracture Propagation from Salt Cavern ZW-03, Fenix Consulting Delft, juli 2024, pagina 2-3.
[15] Brief SodM van 18 april 2025 (tweede reflectie), pagina 2.
[16] Brief SodM van 18 april 2025 (tweede reflectie), pagina 3.
[17] Brief SodM van 18 april 2025 (tweede reflectie), pagina 4.

dan dat uit niet-gevalideerde, modelmatige berekeningen blijkt dat zij mogelijk veilig kan zijn en mogelijk leidt tot minder bodemdaling dan de gebruikelijke wijze van abandonneren. Daardoor heeft de Minister niet, of althans: onvoldoende zorgvuldig, geverifieerd of één of meer van de weigeringsgronden van artikel 36 van de Mijnbouwwet van toepassing is. Dat is onzorgvuldig.

Verder onderbouwt de Minister het instemmingsbesluit door ten onrechte het standpunt in te nemen dat uit het winningsplan en de adviezen van TNO-AGE en de Mijnraad volgt, dat 'hard afsluiten' kan. Dit maakt dat het instemmingsbesluit niet berust op een deugdelijke motivering. Wij verzoeken u daarom het instemmingsbesluit te vernietigen en de Minister te veroordelen in de door ons gemaakte proceskosten.

Vragen
Indien u vragen heeft over dit beroepschrift, kunt u contact opnemen met de heer [redacted] Zijn contactgegevens staan in het briefhoofd.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen:

René Paas, voorzitter

Hans Schrikkema, secretaris