

Aan:
de voorzitter en leden van
provinciale staten van Drenthe

Assen, 7 september 2006
Ons kenmerk 36/5.5/2006010234
Behandeld door de heer K.J. van den Berg (0592) 36 58 42
Onderwerp: Afvalbeleid diepe ondergrond; stand van zaken

Geachte voorzitter/leden,

Regelmatig¹ bent u door ons geïnformeerd over zaken die verband houden met ons beleid met betrekking tot de diepe ondergrond.

De afgelopen periode hebben zich ontwikkelingen voorgedaan die het naar onze mening noodzakelijk maken u op de hoogte te brengen van de actuele stand van zaken. Dit doen wij via deze informatieve brief.

Het gaat hierbij om drie (nauw samenhangende) dossiers, die wij eerst benoemen en kort karakteriseren. Aansluitend zal per dossier een nadere toelichting worden gegeven, waarbij naast de aanleiding/voorgeschiedenis ook de door ons voorgestane aanpak wordt geschetst.

1. Ontwerp-EU-richtlijn inzake het beheer van radioactief afval: per lidstaat moet(en) er (een) locatie(s) komen voor de opslag van radioactief afval in de diepe ondergrond.
2. Veegwet EZ 2005/Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo): deze wet behelst onder andere de overgang van het bevoegd gezag voor vergunningverlening voor de opslag van afvalstoffen/gevaarlijke afvalstoffen in de diepe ondergrond van de provincies naar het Rijk.
3. Implementatie van de EU-raadsbeschikking 2003/33/EG inzake de vaststelling van criteria en procedures voor het aanvaarden van afvalstoffen op stortplaatsen: alhoewel hoofdzakelijk gericht op de reguliere (bovengrondse) stortplaatsen, is de beschikking ook van toepassing op ondergrondse stortplaatsen.

¹ Voor het laatst in februari 2006, kenmerk 5.5/2006001180, toen u werd geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de Veegwet 2005, onderdeel Mijnbouwwet.

Het eerste dat hierbij opvalt is dat het onderwerp Afvalbeleid diepe ondergrond zich inmiddels heeft verbreed van (aanvankelijk alléén betrekking hebbend op) radioactief afval naar afval/gevaarlijk afval.

In de navolgende toelichting gaan wij in op de betekenis en de mogelijke consequenties van die verbreding.

Ad 1.

Terugblik

Sinds begin 2003 probeert de Europese Commissie (EC) om een Europese richtlijn te realiseren voor de opslag van radioactief afval in de diepe ondergrond. Een richtlijn is bindend voor alle lidstaten. Het eerste voorstel voor deze richtlijn van de EC werd door Nederland bekritiseerd, onder meer omdat Nederland vooreerst bovengronds wil opslaan (bij COVRA gedurende honderd jaar) en vanwege de voorgestelde dwingende termijnen. Het gaat hier om de termijnen waarbinnen de lidstaten respectievelijk een plan moesten hebben om radioactief afval in ondergrondse ruimtes op te slaan, waarbinnen de vergunningen daarvoor zouden moeten zijn verleend en er een geschikte inrichting per lidstaat zou moeten zijn voor de opslag of berging van radioactief afval.

Naast het Rijk hebben ook de provincies zich destijds zeer actief ingezet om de EC op andere gedachten te brengen. Er verschenen drie bestuurlijke documenten, met argumenten tegen genoemde ontwerprichtlijn. Het ging om:

- de brief van de acht CvdK's van 27 maart 2003 aan staatssecretaris Van Geel, in afschrift aan de leden van de Eerste en Tweede Kamer en het Europees Parlement (verzonden door CvdK Alders). In zijn antwoord van 4 april 2003 stelt staatssecretaris Van Geel onder meer dat Nederland heeft gekozen voor honderd jaar bovengrondse opslag, tegen de verplichting is om het radioactief afval ondergronds op te slaan *volgens het door de EC voorgestelde tijdschema*, maar ook dat Nederland het initiatief van de EC verwelkomt om op gemeenschapsniveau naar een oplossing te zoeken;
- de verklaring van de acht provincies van 4 juni 2003 met dezelfde strekking als de brief van 27 maart, gericht aan de leden van de Vaste Commissie van de Tweede Kamer voor EZ en VROM (verzonden door de provincie Fryslân namens de acht provincies);
- de Position Paper van de acht provincies van 16 juli 2003 aan de rapporteur van het Europees Parlement (EP), de heer Vidal Quadras-Roca (verzonden door de provincie Gelderland namens de acht provincies).

Eind 2003 hebben de acht provincies, ten behoeve van de behandeling van de ontwerprichtlijn in de Europees Parlementcommissies Energie en Milieu, verschillende amendementen geleverd aan de Nederlandse vertegenwoordigers in die commissies. Deze amendementen waren opgesteld door de provincies Groningen, Drenthe, Fryslân en Gelderland. Zij hadden onder meer als strekking dat ook *bovengrondse opslag* mogelijk zou moeten zijn, het *tijdschema* voor de lidstaten vrij te laten en nader *onderzoek* te doen naar *preventie* van radioactief afval. Al deze amendementen zijn door het EP overgenomen en verwerkt in het advies van de EP-rapporteur van 16 oktober 2003 aan de desbetreffende Eurocommissaris.

Op 8 september 2004 verscheen er een herziene ontwerprichtlijn van de EC, met enkele aanpassingen:

- de verplichte termijn om vergunningen te verlenen en om een plan op te stellen is verdwenen; de lidstaten moeten nu zelf voor een plan en tijdschema zorgen;
- of bovengrondse opslag nu wel mogelijk is, wordt niet expliciet duidelijk uit de tekst van dit tweede ontwerp: het is wederom gericht op ondergrondse opslag, maar een lidstaat mag wel rekening houden met zijn "*specifieke omstandigheden*".

Stand van zaken

Nadat dit tweede ontwerp is verschenen is het stil geworden rondom dit dossier. Mogelijke redenen zijn: een aantal lidstaten (Engeland, Zweden, Finland en België) wil nog steeds geen verplichtende EG-richtlijn (blokkerende minderheid). Voorts is er ook een wisseling van de wacht geweest bij de Eurocommissarissen en bij het voorzitterschap van de EU. Onder voorzitterschap van Engeland zijn er in 2005 geen stappen gezet in dit dossier.

Vooruitblik

De EU-voorzitters Oostenrijk (eerste helft 2006) en nu Finland (tweede helft 2006) hebben aangegeven dit dossier in 2006 te willen afronden.

Een mogelijk nieuwe stap is waarschijnlijk de komst van een algehele EU-strategie inzake de nucleaire dossiers. Ook dit mogelijke nieuwe EU-dossier zal actief worden gevolgd door de provincies in samenwerking met onze lobbyist in Brussel en de IPO Kerngroep Europees Milieubeleid (KEM).

Op nationaal niveau zijn de volgende zaken te melden.

Bij brief van 25 april 2006 heeft de staatssecretaris VROM de Tweede Kamer de Toekomstagenda Milieu aangeboden.

De Toekomstagenda Milieu is een kabinetsnota over het milieubeleid en dient mede als voorbereiding op een nieuw nationaal milieubeleidsplan. Deze agenda moet het milieubeleid een vernieuwende impuls geven. Het wordt een agenda met concrete en haalbare oplossingen voor milieuproblemen in de samenleving.

Over kernenergie/radioactief afval zegt de nota het volgende.

"Het kabinet stuurt rond de zomer van 2006 een notitie waarin het aangeeft onder welke randvoorwaarden de bouw van nieuwe kerncentrales in Nederland acceptabel wordt geacht. Het kabinet wil toewerken naar duidelijkheid over de uiteindelijke bestemming van het nucleaire afval."

Wij wachten met belangstelling de aangekondigde notitie af.

Ad 2.

Terugblik

Zoals bekend (zie voetnoot 1) werd in juli 2005 bekend dat het bevoegd gezag voor de vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer voor de opslag of berging van afval, dat afkomstig is van *buiten* de mijnbouwinstelling, van provincies naar Rijk zou overgaan.

Over (de ontwikkelingen rond) dit dossier bent u begin 2006 door ons geïnformeerd. Korthedshalve verwijzen wij naar onze brieven daarover.

Stand van zaken

Inmiddels heeft de minister van EZ - zoals aangekondigd in de memorie van toelichting bij de novelle² - het initiatief genomen om met de provincies van gedachten te wisselen over de bevoegdheidsverdeling. Dit vindt plaats in het bredere kader van de voorgenomen invoering van de omgevingsvergunning (Wabo).

Uit die gesprekken en uit een inmiddels verschenen concept-AmvB die betrekking heeft op de aanwijzing van bevoegdheden (in verband met inrichtingen) blijkt dat de minister van EZ bevoegd gezag wordt in plaats van de provincies.

In navolging van de uitzondering die in het kader van de Wabo is gemaakt voor de provincies als het gaat om de verantwoordelijkheid voor de nazorg van gesloten stortplaatsen, willen de provincies dit ook bewerkstelligen voor de bevoegdheid voor de opslag van afvalstoffen³ in de diepe ondergrond. Daartoe moet dan worden aangetoond dat sprake is van een provinciaal belang.

Vooruitblik

Op dit moment wordt ambtelijk gewerkt aan een notitie ten behoeve van het IPO, die ertoe dient het Rijk ervan te overtuigen dat daadwerkelijk sprake is van een provinciaal belang (en dus niet van een nationaal belang). Begin september vindt hierover overleg plaats met VROM en EZ.

Als dit niet tot het gewenste resultaat leidt zal het IPO worden gevraagd actie te ondernemen richting staatssecretaris van VROM (verantwoordelijk voor het Wabotraject) en/of de minister van EZ. Ook kan het noodzakelijk worden de Tweede Kamer hierover te benaderen.

Ad 3.

Terugblik

In 2003 is er door de Europese Raad van Ministers, ter uitvoering van de Richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen, een beschikking genomen die strekt tot het vaststellen van procedures voor aanvaarden van afval⁴ op stortplaatsen. Op zichzelf geen reden voor actie, ware het niet dat deze beschikking ook regels geeft voor *ondergrondse* stortplaatsen.

Nederland is gehouden om deze beschikking binnen een redelijke termijn (vijf jaar) om te zetten in Nederlandse wetgeving. Dat is nog steeds niet gelukt. Daarom is deze beschikking op 16 juli 2005 van rechtswege in werking getreden. Implementatie in Nederlandse wetgeving, met name in het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (BSSA) en het Inrichtingen- en vergunningenbesluit (IVB) volgt vermoedelijk eind 2006.

De acht provincies kwamen erachter dat de genoemde raadsbeschikking een deel heeft dat handelt over ondergrondse stortplaatsen. Daarop kwamen de provincies opnieuw in actie, met onder meer als argument dat, indien de implementatie van deze regels voor ondergrondse stortplaatsen voor *gewoon en gevaarlijk afval onweersproken* zou worden gelaten, zij op een later tijdstip, wanneer er mogelijk sprake zou

² Die ertoe strekt het omstreden wetsvoorstel Veegwet EZ 2005 te ontdoen van het artikel waarmee de bevoegdheid zou zijn overgegaan van de provincies naar het Rijk.

³ Ten aanzien van vergunningverlening voor het opslaan van afvalstoffen die van buiten de inrichting afkomstig zijn.

⁴ N.B. Het gaat hierbij om *gewoon en gevaarlijk* afval en dus niet om radioactief afval.

kunnen zijn van ondergrondse opslag van *radioactief afval*, onvoldoende argumenten zouden kunnen aanvoeren tegen die ondergrondse opslag.

In januari 2005 heeft het IPO een brief gestuurd aan staatssecretaris Van Geel met de vraag om af te zien van de implementatie van het deel van die raadsbeschikking, dat handelt over ondergrondse stortplaatsen. Als argumenten voor dat verzoek heeft het IPO aangehaald dat:

- ondergrondse opslag van afval in strijd is met het nationale beleid, zoals verwoord in hoofdstuk 18.4 van het Landelijk Afvalbeleidsplan (LAP) en
- dat Nederland als lidstaat, op grond van milieuargumenten, strenger mag zijn dan deze EU-raadsbeschikking voorschrijft.

Volgens het IPO kan het bovengronds storten van afval op stortplaatsen, in Nederland met tal van waarborgen omgeven, tevens een gebruikelijke manier van afval verwerken in ons land, gezien worden als een strengere aanpak dan ondergronds storten. Daarnaast hebben de provincies VROM in overweging gegeven om een wettelijk stortverbod in te stellen voor het storten van afval in de diepe ondergrond. Ook dat kan gezien worden als "strenger gaan" dan de raadsbeschikking voorschrijft.

De acht provincies hebben omtrent de mogelijkheden van "strenger gaan" juridisch advies ingewonnen bij twee Europees recht-deskundigen, prof. mr. Chr. Backes (UvU) en mr. dr. H. Vedder (RUG). Uit hun adviezen kan worden afgeleid dat de realisatie van een wettelijk stortverbod voor afval in de diepe ondergrond juridisch gezien een haalbare optie is.

Stand van zaken

Het antwoord van staatssecretaris Van Geel is medio dit jaar ontvangen. In zijn brief geeft Van Geel onder andere aan dat hij samen met de provincies de mogelijkheid van een stortverbod van stoffen die onder de richtlijn vallen wil onderzoeken. De indruk bestaat dat de staatssecretaris voorbij is gegaan aan de resultaten van het door de provincies ingewonnen advies.

Op dit moment bereidt het IPO derhalve een brief voor als reactie op het voorstel van Van Geel.

Tot slot

Wij hebben u via deze brief op de hoogte gebracht van de ontwikkelingen in de afgelopen tijd van enkele belangrijke diepe ondergrondsdossiers. Wij zijn voornemens om de interprovinciale samenwerking, alsmede de goede contacten met onze Brusselse SNN-lobbyisten, te handhaven om zoveel mogelijk invloed te kunnen blijven uitoefenen ten behoeve van de realisatie van ons beleid met betrekking tot de diepe ondergrond.

Zodra nieuwe ontwikkelingen zich voordoen, zullen wij u hierover nader informeren.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten van Drenthe,

, secretaris

, voorzitter

ga.coll.