

Aan:
de leden van provinciale staten
van Drenthe

Assen, 19 maart 2003

Ons kenmerk 10/6.6/2003001693

Behandeld door de heer W. Huizing (0592) 365807 en de heer R.A. Bouwer
(0592) 365853

Onderwerp: Uitspraak Raad van State inzake beroep NAM tegen concrete beleidsbeslissing opslag diepe ondergrond

Geachte leden,

Hierbij informeren wij u kort over de uitspraak van de Raad van State inzake het beroep van de NAM tegen de grootschalige ondergrondse opslag van aardgas en de opslag van afvalstoffen in de diepe ondergrond.

Op 12 februari 2003 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het beroep van de NAM gehonoreerd door het verbod in het Provinciaal omgevingsplan (POP) I, dat betrekking heeft op de grootschalige ondergrondse opslag van aardgas en op het opslaan van afvalstoffen in de diepe ondergrond, te vernietigen

De NAM heeft, bij brief van 3 april 2002, beroep ingesteld tegen de als concrete beleidsbeslissing aangemerkte tekstgedeelten in het POP I, waarin voor voorzieningen met grote effecten voor de omgeving, zoals grootschalige ondergrondse gasopslag, geen ruimte wordt geboden. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft deze tekstgedeelten, in haar uitspraak van 26 februari 2001, in het beroep van de NAM tegen het besluit van provinciale staten van 15 december 1999, aangemerkt als concrete beleidsbeslissing. Een concrete beleidsbeslissing heeft betrekking op concrete besluiten in het POP, voorzover het gaat over het ruimtelijk deel (streekplandeel). De uitspraak in dit beroep dient dan ook vanuit deze ruimtelijke invalshoek te worden gezien.

Tevens werd beroep aangetekend tegen het verbod op opslag van afvalstoffen afkomstig van booractiviteiten in de diepe ondergrond.

De afdeling stelt in haar uitspraak onder meer het volgende: "... Appellante heeft terecht aangevoerd dat bij of krachtens de wet regelingen gelden die er, kort gezegd, op neerkomen dat de toelaatbaarheid van opslag van gas en afvalstoffen afkomstig van booractiviteiten van geval tot geval wordt beoordeeld aan de hand van de in deze wettelijke rijksregelingen gegeven criteria. Het betreft hier onder andere, afhankelijk van onder meer de wijze van opslag en de desbetreffende soort stof, de Wet milieubeheer en de daarop gebaseerde regelingen, de Mijnwet 1810 en 1903 en de daarop gebaseerde regelingen en de Wet bodembescherming en de daarop gebaseerde regelingen."

De afdeling overweegt dat het op zichzelf niet in strijd hoeft te zijn met het vorenbedoelde wettelijke stelsel, indien in een streekplan gebieden worden aangewezen waar deze activiteiten geheel worden verboden met het oog op ruimtelijk relevante belangen. Daarbij zal het echter moeten gaan om andere belangen dan die welke reeds aan de orde zijn of kunnen komen in het kader van de desbetreffende wettelijke rijksregelingen. "... De afdeling is van oordeel dat verweerders onvoldoende hebben gemotiveerd om welke reden het absolute verbod voor het gehele grondgebied van de provincie door de door hen genoemde ruimtelijke overwegingen, wordt gerechtvaardigd."

De conclusie is dan ook dat het door de NAM ingestelde beroep gegrond is. Overigens laat de afdeling wél de mogelijkheid open in het POP gebieden aan te wijzen, waar bedoelde opslag wordt verboden, mits dat gebeurt op grond van andere motieven dan verwoord in diverse rijksregelingen.

Het gevolg voor het huidige POP (POP I) is dat de provincie bedoelde verboden niet zonder meer kan toepassen bij het verlenen van milieuvergunningen en het goedkeuren van bestemmingsplannen die daarvoor in aanmerking komen.

De strekking van de teksten in het voorontwerp-POP II stemt overeen met POP I. De teksten in het ontwerp-POP II zullen daarom afgestemd moeten zijn op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit zal gebeuren onder regie van het projectteam POP II.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten van Drenthe,

, secretaris

, voorzitter

Bijlage(n):
cs/coll.

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid
"Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V.", gevestigd te Den Haag,
appellante,

en

provinciale staten van Drenthe,
verweerders.

1. Procesverloop

Bij besluit van 16 december 1998 hebben verweerders het Provinciaal Omgevingsplan Drenthe (verder te noemen: POP) vastgesteld.

Bij besluit van 15 december 1999, kenmerk F11, verzonden op 13 januari 2000, hebben verweerders het hiertegen door appellante ingediende bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 26 februari 2001, no. 200001037/1, heeft de Afdeling het beroep van appellante tegen dit besluit gegrond verklaard.

Bij besluit van 6 februari 2002, verzonden op 25 februari 2002, hebben verweerders opnieuw omtrent het bezwaar beslist en hebben zij dit ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 3 april 2002, bij de Raad van State ingekomen op 8 april 2002, beroep ingesteld.

Bij brief van 9 september 2002 hebben verweerders een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 december 2002, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. K. Lemstra en J. Zeilmaker, en verweerders, vertegenwoordigd door ing. B.J. Hanskamp en ing. K.J. van den Berg, zijn verschenen.

Ter zitting heeft appellante het beroep beperkt tot de opslag van gas en het bergen van afvalstoffen afkomstig van booractiviteiten.

Ter zitting is voorts door partijen toestemming gegeven voor het zonder heropening van het onderzoek ter zitting toezenden van de publicatie van het bestreden besluit.

2. Overwegingen

2.1. Op 3 april 2000 zijn in werking getreden de Wet tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1 juli 1999 (Stb. 302) en het Besluit tot wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 van 15 oktober 1999 (Stb. 447).

Uit artikel VI, tweede lid, van genoemde wet volgt dat dit geschil, nu het ontwerp van het plan ter inzage is gelegd vóór 3 april 2000, moet worden beoordeeld aan de hand van het vóór die datum geldende recht.

Uit artikel VI, derde lid, van genoemde wet volgt dat dit geschil, nu het besluit tot vaststelling van het plan is bekend gemaakt vóór 3 april 2000, wat betreft de mogelijkheid van het maken van bezwaar en het instellen van beroep moet worden beoordeeld aan de hand van het vóór die datum geldende recht.

2.2. Het POP heeft betrekking op het gehele grondgebied van de provincie Drenthe en vervangt het Streekplan Drenthe, het waterhuishoudingsplan en het milieubeleidsplan. Daarnaast bevat het de strategische en omgevingsaspecten van een aantal provinciale beleidsnota's.

2.3. Omtrent de ontvankelijkheid van het beroep overweegt de Afdeling dat, voorzover gericht tegen andere onderdelen van het POP dan de bestreden passages op pagina 155 en 183, dit in zoverre niet-ontvankelijk is, aangezien het POP op deze onderdelen inmiddels onherroepelijk is.

2.4. Het beroep van appellante richt zich tegen het verbod in het POP van grootschalige ondergrondse opslag van gas en van het opslaan van afvalstoffen afkomstig van booractiviteiten in de diepe ondergrond. Appellante stelt dat de afweging omtrent de toelaatbaarheid van deze opslag plaatsvindt in het kader van de daarop ziende wettelijke rijksregelingen en dat derhalve met de verboden een onaanvaardbare doorkruising plaatsvindt van het wettelijke stelsel. Daarnaast stelt appellante dat zij door het verbod wordt geschaad in haar bedrijfsvoering.

2.4.1. In het POP is inzake de ondergrondse gasopslag op pagina 155 gesteld:

"Voor voorzieningen met grote effecten voor de omgeving zoals voor grootschalige ondergrondse opslag van gas, wordt geen ruimte geboden. Mocht dit aan de orde komen, dan zal het POP eerst herzien moeten worden. De noodzaak voor zo'n voorziening zal dan eerst dienen te worden aangetoond. De locatiekeuze zal niet alleen gebaseerd dienen te zijn op de technische voorkeur vanuit de eisen van de gasopslag maar tevens op de inpassingsmogelijkheden in de omgeving. Verder zullen hoge eisen worden gesteld aan het voorkomen van nadelige effecten op natuur, landschap en milieu in de omgeving van zo'n locatie door het treffen van voorzieningen op de locatie en in de omgeving ervan."

2.4.2. Inzake het opslaan van afvalstoffen in de diepe ondergrond is op pagina 183 van het POP gesteld:

"Opslag in de diepe ondergrond.

Het opslaan van afvalstoffen in de diepe ondergrond van de provincie Drenthe is niet toegestaan. Ook is het in de diepe ondergrond brengen van afvalstoffen afkomstig van booractiviteiten (naar olie en gas) niet toegestaan, uitgezonderd het terugvoeren van formatiewater (als bedoeld in bijlage III van het Besluit aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen) in de daartoe geëigende gas- of olievoerende formaties, wanneer de bescherming van de bodem volledig is gewaarborgd. Proefboringen om te onderzoeken of de diepe ondergrond van Drenthe geschikt is voor de opslag van afvalstoffen zijn verboden."

2.4.3. Appellante heeft terecht aangevoerd dat bij of krachtens de wet regelingen gelden die er, kort gezegd, op neer komen dat de toelaatbaarheid van opslag van gas en afvalstoffen afkomstig van booractiviteiten van geval tot geval wordt beoordeeld aan de hand van de in deze wettelijke rijksregelingen gegeven criteria. Het betreft hier onder andere, afhankelijk

van onder meer de wijze van opslag en de desbetreffende soort stof, de Wet milieubeheer en de daarop gebaseerde regelingen, de Mijnwet 1810 en 1903 en de daarop gebaseerde regelingen en de Wet bodembescherming en de daarop gebaseerde regelingen.

De Afdeling overweegt dat het op zichzelf niet in strijd behoeft te zijn met het vorenbedoelde wettelijke stelsel indien in een streekplan gebieden worden aangewezen waar deze activiteiten geheel worden verboden met het oog op ruimtelijk relevante belangen. Daarbij zal het echter moeten gaan om andere belangen dan die welke reeds aan de orde zijn of kunnen komen in het kader van de desbetreffende wettelijke rijksregelingen. Zo niet, dan zou de toepassing van die regelingen bij voorbaat zinledig zijn, omdat provinciale staten op grond van een afweging van dezelfde belangen een absoluut verbod in een streekplan hebben opgenomen. Dat zou, indien de toepasselijke wettelijke rijksregelingen genoemde activiteiten niet bij voorbaat uitsluiten, een onaanvaardbare doorkruising van de toepassing van die regelingen betekenen en daarmee in strijd zijn met het stelsel van die regelingen.

2.4.4. Ter zitting is omtrent het verbod op pagina 183 van het POP, voorzover dit betrekking heeft op het opslaan van afvalstoffen afkomstig van booractiviteiten in de diepe ondergrond, desgevraagd door de vertegenwoordigers van verweerders verklaard dat vanuit ruimtelijk perspectief geen bezwaren bestaan tegen deze activiteit.

Nu aan het verbod op dit punt geen ruimtelijk relevante belangen ten grondslag liggen, is het opnemen hiervan in het streekplan in zoverre reeds daarom in strijd met het wettelijke stelsel.

Het beroep is op dit punt gegrond, in verband waarmee het bestreden besluit, voorzover daarbij is gehandhaafd het in het POP neergelegde besluit, inhoudende een verbod tot het opslaan van afvalstoffen in de diepe ondergrond, voorzover dit omvat een verbod tot het in de diepe ondergrond brengen van afvalstoffen afkomstig van booractiviteiten, dient te worden vernietigd. De Afdeling ziet voorts aanleiding zelf in de zaak te voorzien door de onder punt 2.4.2. van deze uitspraak aangehaalde passage in zoverre te herroepen.

Aangezien hierdoor een besluit in het POP resteert waarvan de tekst tot verwarring kan leiden, ziet de Afdeling tevens aanleiding het bestreden besluit te vernietigen voorzover daarbij het resterende gedeelte van dit besluit is gehandhaafd en zelf voorzien het resterende gedeelte van de onder punt 2.4.2. van de uitspraak aangehaalde passage te herroepen.

2.4.5. Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting is het verbod tot ondergrondse opslag van aardgas opgenomen vanuit het streven het Drentse landschap te behoeden voor grootschalige ruimtelijke effecten die hiermee gepaard gaan. Hierbij spelen volgens verweerders aspecten als de cultuurhistorische gaafheid, de openheid, de belevingswaarde en de archeologische en de geomorfologische waarden van een gebied een rol, alsmede de oorspronkelijkheid van het landschapstype, de betekenis van een gebied voor recreatie en toerisme en de waarde op het gebied van natuur en bos.

Verweerders stellen zich op het standpunt dat met het verbod wordt

bewerkstelligd dat op deze punten een zorgvuldige afweging wordt gemaakt indien een concreet voornemen voor opslag voorligt. Indien na deze afweging blijkt dat de opslag kan worden toegestaan, kan het streekplan worden herzien dan wel kan een aanwijzingsprocedure worden gevolgd.

De Afdeling overweegt dat het hier betreft de beoordeling van het thans voorliggende POP. Dat het POP in voorkomend geval kan worden herzien kan derhalve geen argument zijn voor het opnemen van een verbod hierin.

De afweging of en, zo ja, in welke gebieden binnen de provincie een ruimtelijk relevant belang noopt tot het verbieden van de opslag van aardgas, dient in dit verband aan het vaststellen van het streekplan vooraf te gaan. Hierbij dient tevens een afweging plaats te vinden rekening houdend met de belangen welke door een dergelijk verbod worden geschaad.

De Afdeling is van oordeel dat verweerders onvoldoende hebben gemotiveerd om welke reden het absolute verbod voor het gehele grondgebied van de provincie door de door hen genoemde ruimtelijke overwegingen wordt gerechtvaardigd. In dit verband is tevens van belang dat appellante onweersproken heeft gesteld dat zij beschikt over concessies krachtens de Mijnwet en dat zij door het verbod wordt beperkt in haar bedrijfsvoering. Daarnaast zijn verweerders niet ingegaan op de stelling van appellante dat de door hen genoemde ruimtelijke belangen reeds aan de orde zijn of kunnen komen in de toepasselijke wettelijke rijksregelingen.

Gelet op het vorenstaande berust het besluit in zoverre niet op een deugdelijke motivering.

Het beroep is derhalve ook op dit punt gegrond, in verband waarmee het bestreden besluit voorzover daarbij is gehandhaafd het in het POP neergelegde besluit, inhoudende het verbieden van de grootschalige ondergrondse opslag van gas wegens strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht dient te worden vernietigd.

2.5. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen is niet gebleken.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. verklaart het beroep, voorzover dit geen betrekking heeft op de bestreden passages genoemd op pagina 155 en 183 van het POP, niet-ontvankelijk;
- II. verklaart het beroep, voorzover ontvankelijk, gegrond;
- III. vernietigt het besluit van provinciale staten van Drenthe van 6 februari 2002, voorzover verweerders:
 - a. hebben gehandhaafd het in pagina 155 van het POP neergelegde besluit inhoudende het verbieden van de grootschalige ondergrondse opslag van gas,
 - b. hebben gehandhaafd het in pagina 183 van het POP neergelegde besluit inhoudende het verbieden van het opslaan van afvalstoffen in de diepe ondergrond;
- IV. herroept de onder punt 2.4.2. van deze uitspraak aangehaalde passage op pagina 183 van het POP;
- V. gelast dat de provincie Drenthe aan appellante het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 218,00) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.C.K.W. Bartel, Voorzitter, en mr. J.J. Vis en dr. J.J.C. Voorhoeve, Leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Langeveld, ambtenaar van Staat.

w.g. Bartel
Voorzitter

w.g. Langeveld
ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 12 februari 2003

317.
Verzonden:

Voor eensluidend afschrift,
de Secretaris van de Raad van State,
voor deze,

