

Vergaderjaar 2013–2014

33 907

Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES in verband met de uitvoering van de op 30 oktober 2009 tot stand gekomen wijziging van artikel 6 van het op 7 november 1996 te Londen tot stand gekomen Protocol van 1996 bij het Verdrag inzake de voorkoming van de verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen van 1972, zoals opgenomen in Resolutie LP.3(4) (Trb. 2011, 72)

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan de op 30 oktober 2009 tot stand gekomen wijziging van artikel 6 van het Protocol van 1996 bij het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen van 1972 (hierna: het Protocol), zoals opgenomen in Resolutie LP3.(4) en gepubliceerd in het Tractatenblad 2011, nr. 72. Dit wetsvoorstel vergezelt het voorstel van rijkswet houdende goedkeuring van de wijziging van artikel 6 van het Protocol.

Het Protocol staat de opslag van CO₂ in de zeebodem toe, als dit afkomstig is van afvang (CCS: carbon capture storage). Op grond van het geldende artikel 6 van het Protocol is het op dit moment verboden afval en andere stoffen, waaronder CO₂, voor het storten of verbranden op zee te exporteren. De op 30 oktober 2009 tot stand gekomen wijziging van artikel 6 van het Protocol maakt deze export onder bepaalde voorwaarden mogelijk. Hiermee draagt deze wijziging bij aan het wegnemen van belemmeringen die op grond van het Protocol hiervoor kunnen bestaan en daarmee aan het beperken van de klimaatverandering en verzuring van de oceanen.

Het Protocol omvat onder meer:

- de uitbreiding van de werking van het Verdrag naar de zeebodem en de ondergrond van alle mariene wateren;
- de codificatie van de moderne milieubeginselen van voorzorg en de vervuiler betaalt;
- een stortverbod voor afval en andere stoffen in zee, met uitzondering van onder andere baggerspecie, zuiveringsslib, visafval van op industriële wijze verwerkte vis en kooldioxidestromen afkomstig van

- processen voor het opvangen van kooldioxide ten behoeve van opslag (de zogenoemde *reverse list* van bijlage 1);
- een beoordelingssysteem voor de stortvergunning;
 - het verbod afval te verbranden op zee;
 - een exportverbod van afval of andere stoffen voor het storten of verbranden op zee.

Het Protocol heeft tot doel het mariene milieu te beschermen en in stand te houden en maatregelen te treffen om verontreiniging van de zee – waaronder mede wordt verstaan de zeebodem en de ondergrond daarvan – ten gevolge van storting of verbranding van afval of andere stoffen te voorkomen, te verminderen en waar mogelijk te beëindigen. Om deze doelstelling te realiseren bevat het Protocol een algemeen geldend verbod op het storten en verbranden van afval en andere stoffen. Enkele specifieke uitzonderingsmogelijkheden voor het storten zijn opgenomen in bijlage 1 bij het Protocol.

Op 2 november 2006 werd bij Resolutie LP1.(1) (Trb. 2008, 200) een wijziging van bijlage 1 aanvaard waarbij «kooldioxidestromen afkomstig van processen voor het opvangen van kooldioxide ten behoeve van opslag» aan deze bijlage zijn toegevoegd. Hierdoor is deze opslag toegestaan. Deze wijziging is op 10 februari 2007 in werking getreden. Het Protocol is, inclusief deze wijziging, voor het gehele Koninkrijk goedgekeurd op 15 april 2008 (Stb. 2008, 108) en op 24 oktober 2008 voor het Koninkrijk in werking getreden.

De implementatie van de wijziging van 2 november 2006 is tegelijk met de implementatie van het Protocol door Nederland meegenomen door middel van een wijziging van de Wet verontreiniging zeewater en enige andere wetten¹, die op 1 oktober 2008 in werking is getreden².

Artikel 6 van het Protocol verbiedt verdragspartijen de uitvoer toe te staan van afval of andere stoffen naar andere landen voor het storten in of verbranden op zee. Dit artikel is op 30 oktober 2009, bij Resolutie LP3(4) (Trb. 2011, 72), gewijzigd. Er is een tweede lid aan dit artikel toegevoegd, dat de export van kooldioxidestromen, met als doel zich hiervan te ontdoen in overeenstemming met bijlage 1, mogelijk maakt. De storting van «kooldioxidestromen afkomstig van processen voor het opvangen van kooldioxide ten behoeve van opslag» is sinds de wijziging van 2 november 2006 toegestaan.

Het tweede lid van artikel 6 van het Protocol bepaalt dat, niettegenstaande het eerste lid van artikel 6, de uitvoer van kooldioxidestromen met als doel zich hiervan te ontdoen in overeenstemming met bijlage 1 kan plaatsvinden op voorwaarde dat er een overeenkomst of regeling tussen de betrokken landen is, met afspraken over verantwoordelijkheden voor het verlenen van toestemmingen, overeenkomstig het internationale recht.

De overeenkomst of regeling dient te omvatten:

- «(2.1) de bevestiging en toewijzing van verantwoordelijkheden voor het verstrekken van vergunningen tussen de uitvoerende en ontvangende landen, in overeenstemming met de bepalingen van dit Protocol en ander toepasselijk internationaal recht; en

¹ Wet van 13 maart 2008 tot wijziging van de Wet verontreiniging zeewater en enige andere wetten in verband met de uitvoering van het op 7 november 1996 te Londen tot stand gekomen Protocol bij het Verdrag inzake de voorkoming van ver en Kamerstukken II, 2006–07, 31 049, nr. 3).

² Stb. 2008, 382.

- (2.2) in het geval van uitvoer naar niet-verdragsluitende partijen, bepalingen die minimaal gelijk zijn aan die in het Protocol, met inbegrip van bepalingen inzake de afgifte van vergunningen en vergunningsvoorwaarden voor het voldoen aan de bepalingen van bijlage 2, teneinde te waarborgen dat de overeenkomst of regeling niet afwijkt van de verplichtingen van de verdragsluitende partijen uit hoofde van dit Protocol om het mariene milieu te beschermen en te behouden.

Een verdragsluitende partij die een dergelijke overeenkomst sluit of regeling aangaat brengt deze ter kennis van de Organisatie».

Relatie met EU-recht

Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2006/60/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/01/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 140; hierna: CCS-richtlijn) maakt de geologische opslag van CO₂ binnen het grondgebied van de EU-lidstaten, in hun exclusieve economische zones en op hun continentaal plat onder voorwaarden mogelijk. De richtlijn verwijst in overwegingen (12) en (13) naar de desbetreffende bepalingen van het Protocol.

De CCS-richtlijn heeft eveneens het *transport* van CO₂ met het oog op geologische opslag, indien de opslag in overeenstemming met de CCS-richtlijn plaatsvindt, mogelijk gemaakt. Ratificatie van de wijziging van artikel 6 van het Protocol is daarom in overeenstemming met het geldende Europees recht.

Effecten voor het bedrijfsleven

In de vigerende wetgeving is de export van CO₂ ten behoeve van CCS doeleinden al toegestaan voor de EU. Dat blijft zo. De voorgestelde wijziging maakt export van CO₂ ten behoeve van CCS-doeleinden ook buiten de EU mogelijk als voldaan wordt aan de vereisten van het Protocol. De voorgestelde wijziging brengt geen nieuwe voorschriften voor bedrijfsleven en burger met zich mee en heeft daarom geen gevolgen voor de administratieve lastendruk.

Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

Voor export naar landen binnen de EU, wat al mogelijk is op grond van de CCS-richtlijn, verandert de implementatie van de wijziging van artikel 6 van het Protocol niets.

De voorgestelde wijziging biedt ook voor export van CO₂ naar landen buiten de EU een duidelijk juridisch kader: dit is namelijk alleen mogelijk als is voldaan aan de voorwaarden van artikel 6 Protocol. De gewijzigde regelgeving is volgens de Inspectie Leefomgeving en Transport voldoende handhaafbaar.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I (wijziging van de Wet milieubeheer)

Het exportverbod in artikel 6 van het Protocol (partijen staan uitvoer van afval of andere stoffen naar andere landen voor storten of verbranden op zee niet toe) is oorspronkelijk geregeld door middel van artikel 10.60 van de Wet milieubeheer (Wm) in samenhang met de Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PbEU 2006, L 190 (hierna: EVOA). De

CCS-richtlijn heeft in 2009 een uitzondering toegevoegd aan artikel 1, derde lid, van de EVOA, namelijk onderdeel h, dat bepaalt dat de EVOA niet van toepassing is op de overbrenging van CO₂ met het oog op geologische opslag overeenkomstig de richtlijn. Artikel 10.60 Wm is hier derhalve niet meer relevant, want dat handelt over de samenhang met de EVOA en de EVOA is hier niet meer op van toepassing.

De wijziging van artikel 6 van het Protocol, die wordt geïmplementeerd door middel van dit wetsvoorstel, maakt onder het Protocol eveneens de export van CO₂ voor CCS doeleinden mogelijk. Het transport dient echter wel te voldoen aan de waarborgen die zijn neergelegd in het tweede lid van artikel 6 van het Protocol. Deze houden in dat er tussen de betrokken landen een overeenkomst of regeling is gesloten met afspraken over de verantwoordelijkheden voor het verlenen van toestemmingen tussen exporterend en importerend land, in overeenstemming met het Protocol (onder andere de op grond van het Protocol vereiste opslagvergunning) en met overige van toepassing zijnde internationaal recht. Ook mag alleen aan de export worden meegewerkt indien de uiteindelijke opslag voldoet aan de eisen van bijlage 1 bij het Protocol.

Dit wordt mogelijk gemaakt via een toevoeging van een nieuwe derde lid aan artikel 10.1a Wm en een nieuw artikel 10.60a.

Onderdeel A (nieuw derde lid artikel 10. 1a Wm)

In artikel 10.1a, eerste lid, Wm zijn stoffen, preparaten en voorwerpen aangegeven waarop hoofdstuk 10 van die wet niet van toepassing is, voor zover daarvoor bij of krachtens communautaire regelgeving regels zijn gesteld. In onderdeel a van het eerste lid van dat artikel zijn van hoofdstuk 10 uitgesloten: gasvormige effluenten die in de atmosfeer worden uitgestoten, alsmede kooldioxide dat wordt afgevangen en getransporteerd met het oog op geologische opslag en dat geologisch is opgeslagen overeenkomstig het bepaalde in de CCS-richtlijn), dan wel op grond van artikel 2, tweede lid, van die richtlijn buiten de werkingssfeer van die richtlijn valt³.

Op grond hiervan is hoofdstuk 10 Wm niet van toepassing op CO₂ dat wordt opgevangen en getransporteerd met het oog op geologische opslag en dat voldoet aan de CCS-richtlijn. Om export van CO₂ op grond van artikel 6, tweede lid, van het Protocol onder voorwaarden mogelijk te maken, wordt aan artikel 10.1a Wm een derde lid toegevoegd, dat hoofdstuk 10 Wm hierop van toepassing verklaart. Dit om mogelijk te maken een nieuw artikel 10.60a Wm toe te voegen, dat hier op ook van toepassing is; zie hieronder bij onderdeel B.

Onderdeel B (nieuw artikel 10.60a Wm)

Het voorgestelde artikel 10.60a verbiedt vervolgens de uitvoer van CO₂ bedoeld in artikel 6, tweede lid, van het Protocol, tenzij die uitvoer in overeenstemming is met het bepaalde in artikel 6, tweede lid, van het Protocol. Zoals in het algemeen deel van deze memorie is aangegeven, is volgens het nieuwe tweede lid van artikel 6 van het Protocol uitvoer toegestaan van CO₂ voor CCS doeleinden als deze geschiedt overeenkomstig bijlage 1 bij dat Protocol. Voorwaarde is dat er een overeenkomst of regeling gesloten is tussen de betrokken landen, dat een aantal eisen omvat. Bij uitvoer naar een land dat geen partij is bij het Protocol, moet voldaan worden aan eisen die tenminste even streng zijn als het Protocol, inclusief het vergunningstelsel in bijlage 2 bij het Protocol.

³ Artikel 2, tweede lid, van de CCS-richtlijn bepaalt: «Deze richtlijn is niet van toepassing op de geologische opslag van CO₂ met een geplande opslagcapaciteit van minder dan 100 kt voor onderzoeks- of ontwikkelingsdoeleinden of het beproeven van nieuwe producten en procedés.»

Artikel II

Dit artikel beoogt export van CO₂ op grond van artikel 6, tweede lid, van het Protocol onder voorwaarden mogelijk te maken voor de BES-eilanden. Hiertoe wordt na artikel 4.15 van de Wet volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES; Stb. 2012, 27) een nieuw artikel 4.15a ingevoegd, dat, in afwijking van artikel 4.15 eerste en tweede lid, aanhef en onder a, een apart regiem voor het overbrengen van kooldioxide als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van het op 7 november 1996 te Londen tot stand gekomen Protocol van 1996 bij het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen van 1972 (Trb. 2000, 27) introduceert. Overigens is op dit moment hoofdstuk 4 van de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES, waarin het nieuwe artikel 4.15a zich bevindt, nog niet in werking getreden. Dit heeft te maken met de systematiek van gefaseerde inwerkingtreding van die wet.

Op grond van artikel 4.15, tweede lid, aanhef en onderdeel a, is het overbrengen van afvalstoffen van de BES-eilanden alleen toegestaan naar staten die partij zijn bij het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan (hierna: Verdrag van Bazel; Trb. 1990, nr. 12), en met een vergunning van de Minister. Het overbrengen naar staten die geen partij zijn bij het Verdrag van Bazel is verboden (artikel 4.15, eerste lid, aanhef en onderdeel a). Met het nieuw voorgestelde artikel 4.15a wordt uitvoer van CO₂, als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van het Protocol, onder voorwaarden mogelijk voor de BES-eilanden. Hierbij is niet van belang of de ontvangende staten partij bij het Verdrag van Bazel zijn, omdat het Protocol dit onderscheid niet maakt. Het overbrengen is verboden zonder vergunning van de Minister van Infrastructuur en Milieu. De vergunning wordt uitsluitend verleend als is voldaan aan de voorwaarden van artikel 6, tweede lid, van het Protocol: «een overeenkomst tussen de betrokken landen, met afspraken over verantwoordelijkheden voor het verlenen van toestemming, overeenkomstig het internationale recht. De overeenkomst dient te omvatten: de bevestiging en toewijzing van verantwoordelijkheden voor het verstrekken van vergunningen tussen de uitvoerende en ontvangende landen».

Artikel III

De artikelen van deze wet kunnen bij koninklijk besluit op een verschillend tijdstip in werking treden.

Eenzijds kan zo worden aangesloten bij het tijdstip waarop de wijziging van het Protocol daadwerkelijk van kracht wordt. Dit laatste is het geval voor de partijen die de wijziging hebben aanvaard, op de zestigste dag nadat twee derde van de partijen een akte van aanvaarding van de wijziging hebben gedeponneerd bij de Internationale Maritieme Organisatie. Daardoor kan worden voorkomen dat de onderhavige wijziging eerder van kracht is dan de wijziging van artikel 6 van het Protocol. Anderzijds biedt dit de mogelijkheid de inwerkingtreding voor het Europese deel van Nederland en voor de BES-eilanden te differentiëren. Dit sluit aan bij de systematiek van de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES, die een gefaseerde inwerkingtreding kent.

Feitelijk betekent dit, dat de wet voor het Europese deel van Nederland eerder in werking kan treden dan voor het Caribische deel, als daar behoefte aan is.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld