

Bijlage

Bevindingen Aarhus nalevingscomité over inspraak bij besluiten rond de Kerncentrale Borssele en motie Kröger over mer bij kerncentrales: juridische achtergrond

Toezegging n.a.v. Aarhus bevinding over inspraak

Reden voor de bevinding van het Aarhus nalevingscomité is dat Nederland zonder publieke inspraak op het Convenant Borssele uit 2006 en de daarbij horende wijziging van de Kernenergiewet in 2011, heeft besloten de exploitatieduur van de KCB, die voor onbepaalde duur vergund was, te beperken tot ultimo 2033. Volgens het Aarhus nalevingscomité moet op een dergelijke heroverweging of aanpassing van de voorwaarden voor uitvoering van de nucleaire activiteit vooraf inspraak mogelijk zijn. Doordat het bevoegde gezag in 2013 naar de mening van het Aarhus nalevingscomité door het voorafgaande convenant en de wet werd gebonden om de LTO-vergunning tot eind 2033 te verlenen, kwam de inspraak bij de LTO-vergunningprocedure op de einddatum van 2033 te laat in het proces van besluitvorming. Het Aarhus nalevingscomité acht bij zijn bevinding van groot belang dat het een nucleaire activiteit betreft, te weten een kerncentrale.

Mogelijke aanvullende maatregelen om inspraak te verbeteren

Om aan de aanbeveling van het Aarhus nalevingscomité tegemoet te komen is gekeken hoe de inspraak bij Kernenergiewetvergunningen, convenanten en wetgeving nu geregeld is, en hoe die voor toekomstige beslissingen over de duur van nucleaire activiteiten (exploitatie- en ontwerpbedrijfsduur) verbeterd zou kunnen worden voor burgers en non gouvernementele organisaties.

Inspraak bij vergunningen

Inspraak bij vergunningen voor nucleaire activiteiten is in Nederland onder meer geregeld door in de Kernenergiewet en de daarop gebaseerde regelgeving te verwijzen naar de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hoofddregel is dat voor Kernenergiewetvergunningen de Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure (UOV) (afdeling 3.4 Awb) wordt gevolgd. De UOV voldoet aan de inspraakverplichtingen op grond van het Verdrag van Aarhus. In het kader van de UOV bestaat voor een ieder de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen op de ontwerp vergunning. Deze zienswijzen kunnen verband houden met alle door de Kernenergiewet te beschermen belangen waaronder de bescherming van het milieu in brede zin. Bij verlening van de definitieve vergunning wordt met de ingediende zienswijzen vervolgens rekening gehouden in de zin dat zij tot aanpassing van de definitieve vergunning kunnen leiden en anders gemotiveerd dienen te worden weerlegd.

Vrijwel alle vergunning voor nucleaire installaties worden met de UOV verleend.

Inspraak bij convenanten, akkoorden

De les die uit de bevindingen van het Aarhus nalevingscomité te trekken is, is dat bestuursorganen die betrokken zijn bij richtinggevende afspraken over (de duur van) nucleaire activiteiten ervoor moeten zorgen dat, wanneer deze afspraken de keuzemogelijkheden voor het tot vergunningverlening bevoegde gezag kunnen beperken, deze aan een ieder voor inspraak moeten worden voorgelegd. Gedacht kan daarbij worden aan convenanten en akkoorden die voorafgaan aan vergunningverlening over activiteiten die vallen onder het Verdrag van Aarhus.

Inspraak bij de voorbereiding van een convenant is in Nederland geregeld in de Aanwijzingen voor convenanten 2003 en op grond van de Awb. De Aanwijzingen zijn bindend en moeten in acht worden genomen door alle ministers en staatssecretarissen, en door de onder hen ressorterende dienstonderdelen en personen die bij de totstandkoming van convenanten zijn betrokken (zie Aanwijzing 2). Aanwijzing 10, tweede lid, van deze Aanwijzingen, bepaalt dat afhankelijk van het soort convenant en de aard van de verplichtingen die daaruit voortvloeien, moet worden overwogen derdenbelanghebbenden of adviesinstanties bij de voorbereiding daarvan te betrekken. Op grond van artikel 3:1, tweede lid, van de Awb zijn de inspraak- en adviesbepalingen van die wet dan van overeenkomstige toepassing op het sluiten van overeenkomsten, waaronder convenanten. Dit betekent dat het betrokken bestuursorgaan kan besluiten de UOV van afdeling 3.4 van de Awb (waarbij inspraak voor een ieder geldt) van toepassing te verklaren op de voorbereiding en sluiting van een convenant. Met de Aanwijzingen voor convenanten in combinatie met de rechtsgrondslag in artikel 3:1, tweede lid, van de Awb beschikt Nederland over adequate wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen om brede inspraak bij convenanten over (de duur van) nucleaire activiteiten mogelijk te maken. Het betrokken bestuursorgaan zal zich in de praktijk uiteraard wel altijd bewust moeten zijn dat deze maatregelen, indien aan de orde, op juiste wijze worden gebruikt. De Aanwijzingen voor Convenanten vragen hier uitdrukkelijk aandacht voor. Achteraf gezien is dit aspect van de Aanwijzingen onvoldoende toegepast bij het Convenant Borssele in 2006. Voor eventuele toekomstige convenanten kan de ANVS hierbij op grond van artikel 3 van de Kernenergiewet een adviserende rol spelen, zeker omdat zij vaak bij dit soort afspraken betrokken zal zijn vanuit de deskundigheidsrol.

Inspraak bij wetgeving

Een belangrijk instrument om inspraak op richtinggevende afspraken, die bij wet plaatsvinden, mogelijk te maken is internetconsultatie. Internetconsultatie biedt een ieder de mogelijkheid te reageren op nieuwe voorstellen voor wet- en regelgeving. Internetconsultatie is opgenomen in het Draaiboek voor de

regelgeving dat procedures, voorschriften en modellen ten behoeve van ambtenaren bevat, die bij het wetgevingsproces betrokken zijn. Het Draaiboek heeft geen formele status. Eind november 2017 heeft het kabinet evenwel besloten dat internetconsultatie in beginsel verplicht is voor alle wetgeving, tenzij het bijvoorbeeld om puur technische wijzigingen of de implementatie van EU-regelgeving gaat.¹ Internetconsultatie kan leiden tot aanpassing van voorgenomen wetgeving. Met internetconsultatie kan daarmee op een goede wijze invulling worden gegeven aan de inspraakverplichtingen op grond van het Verdrag van Aarhus ten aanzien van richtinggevende afspraken over nucleaire activiteiten als die bij wetgeving plaatsvinden.

Motie Kröger over aanscherpen mer-regelgeving

Hoe is mer voor nucleaire installaties geregeld?

In hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer en (de bijlagen C en D bij) het Besluit mer is geregeld in welke gevallen een MER moet worden gemaakt of een mer-beoordeling moet worden uitgevoerd. Deze regelgeving is gebaseerd op de EU mer-richtlijn (2014/52/EU). Voor de oprichting van een kerncentrale of andere nucleaire installaties geldt op grond van bijlage C een mer-plicht voor plannen (structuurvisie en bestemmingsplan) en vergunningen. Op grond van bijlage D geldt voor de wijziging of uitbreiding van een kerncentrale of andere nucleaire installaties dat een MER moet worden gemaakt indien uit een voorafgaande mer-beoordeling volgt dat belangrijke nadelige milieugevolgen van de voorgenomen activiteit niet zijn uitgesloten.

Onder de Omgevingswet wordt de mer-regelgeving voor kerncentrales en andere nucleaire activiteiten niet inhoudelijk gewijzigd.

Volgens de huidige jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie en ook de Raad van State vallen activiteiten die zonder verandering van de materiële toestand (lees: zonder fysieke ingrepen) gerealiseerd kunnen worden buiten de verplichtingen op grond van de mer-regelgeving. Daarvoor hoeft dus geen MER te worden gemaakt of mer-beoordeling te worden gedaan. De LTO-vergunning uit 2013, waarbij het veiligheidsrapport werd geactualiseerd, betrof een activiteit die zonder fysieke ingrepen kon worden uitgevoerd en zonder verlenging van de geldigheidsduur van de vergunning. Om die reden werd daarvoor toen geen MER gemaakt.

Voor alle nucleaire installaties in Nederland is in het verleden wel een of meer keren een MER gemaakt. Dat geldt ook voor de KCB. Zo heeft de vergunninghouder NV EPZ sinds 1993 voor de acht vergunningwijzigingen

¹ Kamerstukken II 2016/17, 29515, nr. 397

voor de KCB vier maal een MER gemaakt², heeft een keer een mer-beoordeling plaatsgevonden³ en is een keer een vormvrije mer-beoordeling⁴ uitgevoerd. Zowel bij de mer-beoordeling als bij de vormvrije mer-beoordeling werd geoordeeld dat er geen MER hoefde te worden gemaakt vanwege het ontbreken van belangrijke nadelige milieugevolgen.

Ontwikkelingen op het terrein van mer

1. Sinds mei 2014 loopt een klachtenprocedure bij het Implementatiecomité van het Verdrag van Espoo (verder: Espoo implementatiecomité)⁵. Het Verdrag van Espoo gaat over grensoverschrijdende milieueffectrapportage. Naast Nederland is ook de EU verdragspartij. De klachtenprocedure hangt samen met een klacht van Greenpeace tegen de LTO vergunning voor de KCB. Greenpeace is van mening dat het Verdrag van Espoo in het geval van de LTO-vergunning een MER vereist. Het Espoo Implementatiecomité heeft de behandeling van de klacht tegen Nederland in 2017 *on hold* gezet. Eerst moet er een handleiding komen voor de toepassing van het Verdrag van Espoo op de ontwerpbedrijfsduurverlenging van kerncentrales nu daarover veel onduidelijkheid is. Een door het Espoo Implementatiecomité ingestelde ambtelijke werkgroep bereidt momenteel een dergelijke handleiding voor. Over de handleiding zal volgens planning eind 2020 een beslissing worden genomen door de MOP bij het Verdrag van Espoo. Voor die tijd worden de bevindingen van het Espoo Implementatiecomité over de klacht tegen Nederland en 18 andere LTO zaken, die daar inmiddels voorliggen, niet verwacht.
2. Een verdere ontwikkeling betreft de verwachte uitspraak van het Europese Hof van Justitie over prejudiciële vragen van het Grondwettelijk Hof van Justitie te Brussel te België. De prejudiciële vragen hangen samen met de verlenging van de exploitatieduur van de kerncentrales Doel 1 en Doel 2 in relatie tot de EU mer-richtlijn en de Verdragen van Espoo en Aarhus. Centraal staat de vraag of een verlenging van de exploitatieduur van een kerncentrale zonder dat daarvoor fysieke wijzigingen nodig zijn een project is waarvoor een mer-plicht bestaat. Tevens speelt de vraag of die mer-plicht ook geldt indien een dergelijke verlenging van de exploitatieduur bij wet plaatsvindt. Eind november 2018 heeft Advocaat Generaal (AG) Kokott advies over de beantwoording van deze vragen uitgebracht aan het Europese Hof van Justitie. Volgens het advies van de AG moet de EU mer-richtlijn in afwijking van de eerdere jurisprudentie over het begrip project zo worden

² Modificatievergunning 1994, vergunningen verhoging splijtstofverrijkingsgraad 1996 en 2004, vergunning brandstofdiversificatie 2011

³ Revisievergunning 2016

⁴ LTO-vergunning 2013

⁵ EIA/IC/INFO/15 Borssele Nuclear Powerplant

uitgelegd dat voor de verlenging van de exploitatieduur van een kerncentrale een mer-plicht geldt ook als daarvoor geen fysieke wijzigingen nodig zijn. Een mer-plicht geldt in beginsel ook als de verlenging van de exploitatieduur bij wet plaatsvindt. Het is de verwachting dat het Hof van Justitie in de loop van dit (voor)jaar tot een uitspraak in deze zaak komt.

3. Eind januari 2019 hebben Greenpeace en Wise beroep bij de Raad van State ingesteld tegen de wijziging van de vergunning voor de KCB. Bij deze ambtshalve vergunningwijziging werden de voorschriften geactualiseerd met de WENRA Reference Levels.⁶ In het beroep wordt onder meer aangevoerd dat voor de ambtshalve wijziging van de vergunning ten onrechte niet alsnog een MER voor de eerdere LTO-vergunning is gemaakt. Gelet op de recente datum van het beroep wordt een uitspraak van de Raad van State in deze zaak niet voor 2020 verwacht.

⁶ Kernenergievergunning 4 december 2018, kenmerk ANVS-2018/20254