



Minister/Staatssecretaris

INKOMEND
UITGAAND

REG.NR.

R2-2019/3548

001650 17.04.19 10:12

beslisnota

Kamerbrief in verband met toezegging inspraak en
motie aanscherping eisen milieueffectrapportage voor
nucleaire installaties

**Autoriteit Nucleaire
Veiligheid en
Stralingsbescherming**
ANVS
Beleid en Regelgeving

Den Haag
Postbus 16001
2500 BA Den Haag

Contactpersoon

[Redacted contact information]

Datum

14 maart 2019

Kenmerk

Inleiding

- Tijdens het AO Nucleaire Veiligheid op 28 november 2018 heeft u de Kamer toegezegd te zullen onderzoeken hoe inspraak ten aanzien van levensduurverlenging van de Kerncentrale Borssele (KCB) in de toekomst wordt geregeld. Tevens heeft de Kamer op 18 december 2018 een motie van het lid Kröger van GroenLinks aangenomen waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken of het verstandig zou zijn de eisen voor het uitvoeren van een milieueffectrapportage (mer) rondom kerncentrales en nucleaire installaties te verscherpen.
- U heeft aangegeven de motie te zullen behandelen in samenhang met de toezegging. In bijgevoegde brief informeert u de Kamer over beide onderwerpen. Omdat het onderwerp mer in de portefeuille van de Minister zit, wordt de brief daarom door u mede namens de Minister ondertekend en is deze nota tevens aan de Minister gericht.

Geadviseerd besluit

U wordt beiden geadviseerd in te stemmen met de inhoud van de voorgestelde Kamerbrief voor wat betreft de toezegging over inspraak (staatssecretaris) respectievelijk de motie over aanscherping van de mer-eisen (minister).

Beslistermijn

Zo spoedig mogelijk. Eerder is de Kamer aangegeven dat dit in het eerste kwartaal van 2019 zou gebeuren. Dit is helaas niet gelukt vanwege de complexiteit van de beantwoording.

Toezegging inspraak

- Het nalevingscomité van het Verdrag van Aarhus over toegang tot milieu-informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter in milieuzaken heeft een aanbeveling gedaan aan Nederland naar aanleiding van een klacht over de LTO-vergunning (LTO=Long Term Operation) van de Kerncentrale Borssele (KCB) uit 2013. Het nalevingscomité vond dat de inspraak bij het convenant Borssele uit 2006 en de daarop volgende

wetswijziging in 2011 niet voor iedereen voor inspraak had opengestaan en dat de brede inspraak op de LTO-vergunning uit 2013 te laat kwam.

- Het comité heeft geadviseerd dat Nederland de noodzakelijke wettelijke, regulerende en bestuurlijke maatregelen treft om te verzekeren dat toekomstige heroverwegingen of aanpassingen van de duur van iedere nucleaire activiteit voldoen aan artikel 6 van het Verdrag.
- De afgelopen maanden is gestudeerd op te treffen maatregelen om bij toekomstige (beleids)beslissingen (convenanten, wetten en vergunningen) over de duur van nucleaire activiteiten (exploitatie- en ontwerpbedrijfsduur) de inspraak van burgers en non gouvernementele organisaties te verbeteren. De volgende conclusies kunnen worden getrokken:

Convenanten en wetgeving

- De inspraakmogelijkheden bij convenanten en wetgeving, die soms voorafgaan aan vergunningverlening, zijn in algemene zin goed geregeld en behoeven geen wijziging. Het betrokken bestuursorgaan zal zich in de praktijk wel bewust moeten zijn dat de beschikbare wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen, die brede inspraak op convenanten mogelijk maken, indien aan de orde op de juiste wijze worden gebruikt. Dat geldt in het bijzonder bij richtinggevende afspraken over (de duur van) nucleaire activiteiten, die de keuzemogelijkheden voor het vergunningverlenend gezag beperken. De Aanwijzingen voor Convenanten vragen hier uitdrukkelijk aandacht voor.
- Achteraf gezien is dit besef er ten tijde van de sluiting van het Convenant Borssele in 2006 vermoedelijk onvoldoende geweest. Partijen namens de Staat hadden toen immers kunnen kiezen om toepassing te geven aan de 'Aanwijzingen voor convenanten'. Voor eventuele toekomstige convenanten kan de ANVS hierbij op grond van artikel 3 van de Kernenergiewet een adviserende rol spelen, zeker omdat zij veelal vanuit de deskundigheidsrol bij dit soort afspraken betrokken zal zijn.
- HBJZ bereidt een algemene nota voor over ontwikkelingen op het gebied van inspraak en toegang tot de rechter. Daarin zal ook nader worden ingegaan op deze ontwikkeling.

Vergunningen

- Voor vergunningen tot aanpassing van *de duur van nucleaire activiteiten* (exploitatie- of ontwerpbedrijfsduur) *kan inspraak verbeterd worden*. Op grond van de Kernenergiewet is de ANVS als bevoegd gezag niet verplicht om voor dergelijke vergunningen een Uitgebreide Openbare Voorbereidingsprocedure (UOV) met inspraak te volgen, indien daarvan geen milieueffecten te verwachten zijn vanwege het ontbreken van fysieke wijzigingen. De ANVS kan in dat geval de reguliere vergunningprocedure volgen. Hierbij is er geen inspraak mogelijk voorafgaand aan het besluit, maar belanghebbenden kunnen wel achteraf bezwaar en beroep aantekenen.
- Om te borgen dat bij vergunningen over de duur van een nucleaire activiteit in de toekomst altijd een UOV wordt gevolgd, wordt in de Kamerbrief aangegeven dat u voornemens bent artikel 17 van de Kernenergiewet in die zin aan te passen. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de aanbeveling van het Aarhus nalevingscomité.
- Vooruitlopend op de wetswijziging zal de ANVS in de vergunningpraktijk conform het voornemen gaan werken en wordt deze werkwijze vastgelegd in het ANVS managementsysteem. In lijn met deze conclusie zal Nederland ook het Aarhus nalevingscomité informeren.

- Een concept voorstel tot wijziging van artikel 17 Kernenergiewet zal voor de zomer gereed zijn en mogelijk met andere wetsvoorstellen die al in procedure zijn, kunnen meelopen. Hierover heeft afstemming plaatsgevonden met HBJZ.

Motie aanscherpen mer-eisen

- Op het terrein van de mer-regelgeving is momenteel een aantal (internationale) ontwikkelingen gaande. Een aantal van deze ontwikkelingen (zie toelichting) houdt direct of zijdelings verband met de verlenging van de exploitatie- en/of ontwerpbedrijfsduur van kerncentrales en het ontbreken van een milieueffectrapport daarvoor.
- De uitkomsten van deze ontwikkelingen zijn voorlopig nog niet duidelijk, maar kunnen gevolgen hebben voor de Nederlandse mer-regelgeving en of de uitleg daarvan. Aanpassingen van de duur van nucleaire activiteiten zouden mer-(beoordelings)plichtig kunnen worden ook als daarvoor geen fysieke wijzigingen aan de installatie nodig zijn. Zonder de uitkomsten van de ontwikkelingen is het niet zinvol om tot aanscherping van de mer-regelgeving over te gaan. Wel wordt in de Kamerbrief aangegeven dat zodra de uitspraak bij het Europese Hof bekend is en daartoe aanleiding geeft de Kamer met een vervolgbrief geïnformeerd zal worden over de gevolgen hiervan voor de mer-regelgeving.

Politieke context

De bevinding van het Aarhus nalevingscomité over de LTO-vergunning van de KCB gaat specifiek over de vergunde duur van nucleaire activiteiten. Het aangehaalde principe dat inspraak vroegtijdig in het besluitvormingsproces als alle opties nog open zijn moet worden georganiseerd, heeft doorwerking naar een bredere groep van activiteiten. Nagegaan wordt hoe hier meer aandacht voor kan worden gevraagd.

Afstemming

De nota en de Kamerbrief zijn afgestemd met HBJZ, met DGMI/O&M (Aarhus en liaisonfunctie) en DGWB (mer-regelgeving).

DE AUTORITEIT NUCLEAIRE VEILIGHEID EN STRALINGSBESCHERMING,

[REDACTED]

Toelichting

Bevinding Aarhus nalevingscomité

- 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 besloten heeft de exploitatieduur van de KCB 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.
- Naar de mening van het Aarhus nalevingscomité was het bevoegde gezag in 2013 door het voorafgaande convenant en de wet gebonden om de LTO-vergunning tot eind 2033 te verlenen. Daardoor kwam inspraak op de einddatum van 2033 bij de LTO-vergunningprocedure 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.

Status aanbeveling Aarhus nalevingscomité

- Besluitvorming door de Meeting of the Parties (MoP) vindt plaats bij consensus; stemming over ontwerpbesluiten is mogelijk, maar is in het bestaan van het Verdrag nog nooit voorgekomen.
- Verwacht mag worden dat de MoP een besluit zal nemen waarmee de aanbevelingen van het nalevingscomité worden verwelkomd. De bijeenkomst wordt waarschijnlijk in oktober 2021 gehouden.
- Nederland kan zich vinden in de aanbevelingen van het nalevingscomité. Politiek en ook praktisch gezien staat voor Nederland overigens geen weg open om de aanbevelingen naast zich neer te leggen.
- De procedure van het nalevingscomité heeft een niet-gerechtigd en niet-confronterend karakter. Deze procedure is niet bindend, maar van partijen wordt verwacht dat zij opvolging geven aan aanbevelingen van het comité. Het nalevingscomité houdt bij in hoeverre een verdragspartij opvolging geeft aan aanbevelingen van het comité die ertoe strekken dat de verdragspartij het verdrag (weer) naleeft.
- Om naleving te bespoedigen (en omdat de MoP om de 4 jaar bijeenkomt), gaat het nalevingscomité bij de betreffende verdragspartij na of de aanbevelingen rechtstreeks mogen worden aangeboden, zonder tussenkomst van de MoP.
- In de reactie op de concept-bevindingen heeft Nederland impliciet deze toestemming aan het nalevingscomité gegeven door daarin aan te geven dat *'de bevindingen van het comité serieus worden genomen en dat bestudeerd wordt hoe aan de aanbevelingen kan worden voldaan'*.
- Voor het handelingsperspectief van Nederland maakt het geen verschil dat dit niet expliciet is gebeurd, nu vooruitlopend op de beslissing door de MoP toch al het voornemen bestond te bekijken hoe aan de aanbeveling tegemoet kon worden gekomen. Bijkomend voordeel is dat door Nederland als partij al stappen gezet kunnen worden of zijn tot het geheel of gedeeltelijk opheffen van de niet-naleving op het moment dat de MOP daarover besluit. In het verslag van de MoP zal dan vermeld worden dat Nederland al op weg is om de gebreken te herstellen of deze al hersteld heeft.

Hoe is inspraak bij vergunningen geregeld

- 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. In dat kader bestaat voor een ieder de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen

op de ontwerp vergunning. De UOV voldoet aan de inspraakverplichtingen op grond van het Verdrag van Aarhus.

- Vrijwel alle vergunningen voor nucleaire installaties worden met de UOV verleend. Van de UOV kan door de ANVS worden afgezien als er van een voorgenomen vergunningwijziging geen andere of grotere milieugevolgen te verwachten zijn dan volgens de geldende vergunning is toegestaan en er tevens geen verplichting is tot het maken van een milieueffectrapport. Alleen in dat geval kan op grond van artikel 17, vierde lid, Kernenergiewet de reguliere vergunningprocedure op grond van de Awb worden gevolgd. Dat is bijvoorbeeld in het uitzonderlijke geval dat er voor een vergunningwijziging geen fysieke wijzigingen aan de installatie nodig zijn. Bij de reguliere procedure is er voorafgaand geen inspraak mogelijk, maar kunnen belanghebbenden wel achteraf bezwaar en beroep aantekenen.

Hoe is inspraak bij convenanten geregeld

- 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 derden-belanghebbenden 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.

Hoe is inspraak bij wetgeving geregeld

- 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.

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 aanpassing (verlenging) van de geldigheidsduur van de vergunning. Om die reden werd daarvoor toen geen MER gemaakt. De Raad van State heeft deze keuze in 2014 bevestigd.
- 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 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 ten aanzien 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

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

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

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 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. Indien het Hof van Justitie in zijn uitspraak meegaat met het advies van de AG dan zou dat voor de Belgische beslissing tot verlenging van de exploitatieduur van de kerncentrales Doel 1 en 2 kunnen betekenen dat het Grondwettelijk Hof van Justitie te Brussel in lijn daarmee moet oordelen dat voor die beslissing ten onrechte in 2015 geen MER is gemaakt en dat deze procedurefout mogelijk hersteld moet worden. Voor de Nederlandse LTO-vergunning heeft een dergelijke beslissing niet direct gevolgen, omdat de LTO vergunning anders dan de beslissing in België met de uitspraak van de Raad van State in 2014 onherroepelijk is geworden. De mogelijkheid bestaat wel dat belanghebbenden een dergelijk arrest zullen aangrijpen om alsnog een MER af te dwingen voor de LTO-vergunning van de KCB.
3. Eind januari 2019 hebben Greenpeace en Wise beroep bij de Raad van State ingesteld tegen de ambtshalve wijziging van de vergunning van EPZ in verband met de WENRA Reference Levels (veiligheidsnormen van de Western European Nuclear Regulators Association ter verbetering van de bedrijfsvoering van kerncentrales) waarmee de vergunningvoorschriften voor de KCB zijn geactualiseerd⁶. In het beroep wordt onder meer ingegaan op het feit 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.



Staatssecretaris

**Autoriteit Nucleaire
Veiligheid en
Stralingsbescherming**
ANVS
Sturing en Communicatie

Den Haag
Postbus 16001
2500 BA Den Haag

Contactpersoon



Datum
7 november 2019

Kenmerk
ANVS-2019/16647

Bijlage(n)
3

beslisnota

Brief aan de Tweede Kamer over verschillende onderwerpen op het terrein van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming

Inleiding

Tijdens het AO van 28 november 2018, het VAO van 13 december 2018, de beantwoording van het schriftelijke overleg van 6 juni 2019 en in enkele brieven heeft u toegezegd de Kamer te informeren over verschillende onderwerpen en de uitvoering van moties op het gebied van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming. In de bijgevoegde brief gaat u hier op in. Daarnaast is een tweetal bijlages toegevoegd die met de brief aan de Kamer zullen worden gezonden.

Geadviseerd besluit

Ik adviseer u de bijgevoegde brief te ondertekenen.

Beslistermijn

Ik adviseer u de brief rond 15 november aan de Kamer te sturen. De brief is dan tijdig bij de Kamer bekend voor het AO Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming dat op 27 november gepland staat.

Argumentatie

In de brief worden de onderstaande onderwerpen behandeld:

- *Voortgangsverslag Nederland aan het Nalevingscomité bij het Verdrag van Aarhus*
In deze brief informeert u de Kamer over het verzenden naar het Aarhus Nalevingscomité van de door hen verzochte informatie over de maatregelen om de inspraak rond toekomstige beslissingen over de duur van nucleaire activiteiten te verbeteren. De verzonden informatie is in lijn met de TK brief van 24 april 2019 hierover.
- *Uitspraak Europese Hof inzake Belgische kerncentrales en andere ontwikkelingen op het terrein van mer-regelgeving*

In deze brief komt u tegemoet aan uw toezegging (kamerstuk 25 422, nr 253) de Kamer te informeren over de gevolgen van de uitspraak van het Europese Hof van Justitie over de uitleg van de mer-richtlijn en de gevolgen hiervan voor de Belgische kerncentrales en de kerncentrale Borssele.

- *Resultaten bespreking voorzitters Veiligheidsregio's 10 oktober 'bekrachtiging Voorzorgsmaatregel'*
Op 10 oktober heeft u met vertegenwoordigers van de veiligheidsregio's in de grensstreek de voorzorgsmaatregel voor Borssele bekrachtigd. U informeert in deze brief de Kamer daarover.
- *Toezicht schrootverwerkende bedrijven*
In deze brief gaat u in op de toezegging de Kamer te informeren over de uitkomsten van het toezichtsproject van de ANVS bij schrootverwerkende bedrijven.
- *Toezicht op afvoer historisch radioactief afval Petten*
Voorgaande bewindspersonen hebben toegezegd de Kamer jaarlijks te informeren over de stand van zaken rond de afvoer van het historisch radioactief afval Petten. In deze brief geeft u die informatie.
- *Stand van zaken stresstestmaatregelen Kerncentrale Borssele*
In eerdere brieven aan de Kamer heeft u toegezegd hen nader te informeren over de laatste openstaande punten van de stresstestmaatregelen. In deze brief geeft u de toegezegde informatie.
- *Nationaal actieplan collegiale Toetsing Verouderingsbeheer*
Volgens de EU-richtlijn Nucleaire Veiligheid moeten de nationale bevoegde autoriteiten elke zes jaar een collegiale toetsing uitvoeren naar een specifiek technisch onderwerp (*Topical Peer Review, TPR*). Als eerste onderwerp is gekozen voor 'verouderingsbeheer'. De ANVS heeft nav de collegiale toetsing op de zelfevaluatie een Nationaal Actieplan opgesteld dat aan ENSREG is gestuurd. In deze brief informeer u de Kamer hierover.
- *Beëindiging verscherpt toezicht bij NRG*
Sinds 2012 staat NRG onder verscherpt toezicht. De ANVS heeft inmiddels geconstateerd dat deze vorm van toezicht niet meer nodig is en het verscherpte toezicht per 1 november 2019 is beëindigd.

DE AUTORITEIT NUCLEAIRE VEILIGHEID EN STRALINGSBESCHERMING,





Staatssecretaris

**Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**
HBJZ
Afdeling WIO
Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

beslisnota

Agendering OR/MR wijziging art. 17 Kernenergiewet
(inspraak) en voordracht tbv advisering RvSt



Datum
23 februari 2021
Kenmerk
IENW/BSK-2021/47820
Bijlage(n)
4

Inleiding

- Om de inspraak bij wijziging van de ontwerpbedrijfsduur van een kerncentrale beter te doen aansluiten bij het Verdrag van Aarhus is een wijziging van art. 17 Kernenergiewet (Kew) voorbereid.
- De wijziging leidt ertoe dat bij wijziging van de vergunning in deze gevallen steeds de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht wordt gevolgd. Bij de UOV is steeds inspraak op de ontwerpvergunning mogelijk en beroep bij de rechter tegen de vaststelling.
- De wijziging is het gevolg van een aanbeveling van het Nalevingscomité bij het Verdrag van Aarhus dat eind 2018 heeft aangegeven dat de procedure van art. 17 Kew tot wijziging van een vergunning van een kerncentrale i.v.m. bedrijfsduurverlenging, niet aan de inspraakverplichtingen van het verdrag voldoet¹.
- Het wetsvoorstel is met uw akkoord² aangeboden aan de CFEZIL en op 23 februari jl. daar (als glad stuk) afgedaan.
- Voor de behandeling door de Ministerraad van 12 maart (glad stuk) en de voordracht t.b.v. de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State worden u hierbij mede namens DGMI de stukken aangeboden.

Geadviseerd besluit

Indien u akkoord bent wordt u verzocht:

- het aanbiedingsformulier OR/MR te ondertekenen;
- de voordracht te ondertekenen;
- de memorie van toelichting te ondertekenen.

¹ De aanbeveling van het Nalevingscomité bij het Verdrag van Aarhus van 4 oktober 2018, ACCC/C/2014/104 Netherlands, Findings, overweging 89. De aanbeveling van het Nalevingscomité houdt in dat Nederland de noodzakelijke wettelijke, regulerende en bestuurlijke maatregelen neemt om te verzekeren dat toekomstige heroverwegingen of aanpassingen van de duur van iedere nucleaire activiteit voldoen aan de inspraakverplichtingen van het Verdrag van Aarhus.

² Beslisnota IENW/BSK-2021/32912 d.d. 9 februari 2021.

Beslistermijn

Uiterlijk 2 maart (uitgaande van de MR van 12 maart).

Argumentatie

Om te voldoen aan de aanbeveling van het Nalevingscomité is wijziging van art. 17 lid 4 Kew noodzakelijk. Minder vergaande opties zoals het vrijwillig toepassen van de UOV (hetgeen bij de eerste levensduurverlenging van de kerncentrale Borssele is gebeurd) voldoen niet aan de aanbeveling omdat dan wettelijke borging ontbreekt. Toepassing van de UOV en wettelijke borging daarvan versterken de inspraak- en participatiemogelijkheden van de burger. In samenhang met de wetwijziging worden de bepalingen m.b.t. de aanvraagvereisten voor dit soort vergunningen (LTO of Long Term Operation vergunningen) gewijzigd waardoor de voor de inspraak relevante gegevens bij een aanvraag of ambtshalve wijziging moeten worden overgelegd en bij de bekendmaking van de ontwerpvergunning bekend moeten worden gemaakt.

Politieke context

Met het wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan de toezegging van de Staatssecretaris van IenW aan de Tweede Kamer in de brieven van 24 april 2019³, 20 november 2019⁴, en 11 juni 2020⁵ en daarmee uitvoering aan de inspraakverplichtingen onder het Verdrag van Aarhus. De voorgestelde wet zal niet op tijd van kracht zijn om een beslissing van de Bijeenkomst van Partijen (Meeting of the Parties (MoP)) najaar 2021 over non compliance van Nederland met het verdrag te voorkomen. Wel kan eventueel nog tot april 2021 de voortgang van de maatregelen door Nederland worden gemeld en in de rapportage van het Nalevingscomité voor de MoP 2021 worden meegenomen.

Kader

- Verdrag van Aarhus
- Kernenergiewet en Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen
- Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (UOV)

Krachtenveld, afstemming, financiële en juridische implicaties, communicatie

Krachtenveld – Greenpeace heeft destijds een klacht ingediend m.b.t. de niet naleving van het Aarhus-verdrag door NL. De wijziging strekt tot een betere inspraak voor burgers. Zie voor de internetconsultatie svp de toelichting.

Duurzaamheid – door de verbeterde inspraak wordt geborgd dat alle zienswijzen bij de aanvang van het proces tot wijziging van een LTO-vergunning kunnen worden betrokken.

Burgers – de wettelijk geborgde inspraak versterkt de positie van de burger.

Afstemming - het voorstel is afgestemd met ANVS en BZK (vanwege samenloop met een technische wijziging van de Kew via de Omgevingswet).

Implicaties apparaat en financiën – er zijn geen (financiële) gevolgen voor de rijksoverheid.

³ Kamerstukken II 25 422, nr.253

⁴ Kamerstukken II 25 422, nr.258

⁵ Kamerstukken II 25 422, nr.266

Toelichting

Aanbeveling Nalevingscomité

Het Nalevingscomité heeft niet-naleving van het Verdrag van Aarhus door Nederland geconstateerd⁶. Het Verdrag van Aarhus ziet op de mogelijkheid tot inspraak van burgers bij besluiten van de overheid met significante gevolgen voor het milieu.

Internetconsultatie

In de periode van 23 april tot en met 4 juni 2020 heeft internetconsultatie met betrekking tot het wetsvoorstel plaatsgevonden. In totaal hebben zes organisaties en individuen gebruik gemaakt van de consultatiemogelijkheid. De organisaties die een reactie hebben ingediend zijn WISE Nederland/Greenpeace Nederland, Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NVM) en Stichting LAKA.

In de zienswijzen is naar voren gebracht dat:

- de voorgestelde wijziging van artikel 17, vierde lid, niet voldoet aan de aanbevelingen van het Nalevingscomité en de verplichtingen van Nederland onder artikel 6, tiende lid, van het Verdrag van Aarhus betreffende publieksparticipatie over milieuaspecten;
- De voorgestelde wijziging ten onrechte is beperkt tot alleen nucleaire activiteiten; de bevindingen zouden moeten leiden tot een aanpassing van de Wet milieubeheer (Wm) en/of de Awb;
- artikel 6, waaronder ook het tiende lid, van het Verdrag van Aarhus altijd tot inspraak verplicht en dat de uitzonderingen daarop, zoals opgenomen in artikel 17, vierde lid, Kew, niet mogelijk zijn;
- uit de uitspraak, die het Europese Hof van Justitie (EHvJ) op 29 juli 2019 ten aanzien van Doel 1 en 2 heeft gedaan volgt dat het altijd verplicht is een MER op te stellen voor beslissingen over nucleaire activiteiten, in het bijzonder over bedrijfsduurverlenging van kernreactoren;
- niet wordt ingegaan op de toepassing van kernenergie in relatie tot zonne- en windenergie;
- het begrip ontwerpbedrijfsduur niet wettelijk gedefinieerd is. Daarnaast, dat de ontwerpbedrijfsduur vastligt en niet kan worden aangepast.

Het wetsvoorstel houdt een van de maatregelen in, waarmee uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling van het Nalevingscomité bij het Verdrag van Aarhus van 4 oktober 2018 (ACCC/C/2014/104). Deze aanbeveling houdt in dat Nederland de noodzakelijke wettelijke, regulerende en bestuurlijke maatregelen neemt om te verzekeren dat toekomstige heroverwegingen of aanpassingen van de duur van iedere nucleaire activiteit voldoen aan de inspraakverplichtingen van het Verdrag van Aarhus. Kerncentrales en andere kernreactoren zijn een activiteit als bedoeld in het Verdrag van Aarhus (punt 1 van bijlage I Lijst van activiteiten bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder a, van het Verdrag van Aarhus).

⁶De aanbeveling van het Nalevingscomité bij het Verdrag van Aarhus van 4 oktober 2018, ACCC/C/2014/104 Netherlands, Findings, overweging 89. De aanbeveling van het Nalevingscomité houdt in dat Nederland de noodzakelijke wettelijke, regulerende en bestuurlijke maatregelen neemt om te verzekeren dat toekomstige heroverwegingen of aanpassingen van de duur van iedere nucleaire activiteit voldoen aan de inspraakverplichtingen van het Verdrag van Aarhus.

Met het wetsvoorstel wordt mede invulling gegeven aan de verplichtingen onder het Verdrag van Aarhus op grond van artikel 6. In dit geval betreft dat de verplichtingen die voortvloeien uit toekomstige heroverwegingen of wijzigingen van de ontwerpbedrijfsduur van kerninstallaties. Daarnaast wordt bezien of mogelijk nog aanvullende maatregelen nodig zijn om te verzekeren dat relevante besluiten ten aanzien van nucleaire installaties altijd conform voornoemde eisen van het Aarhus Verdrag over inspraak zullen worden voorbereid.

Voorts verplicht artikel 6 (leden 1 tot en met 10) van het Verdrag van Aarhus alleen tot publieksparticipatie bij activiteiten die aanzienlijke effecten voor het milieu kunnen hebben. Daarmee is de reikwijdte van artikel 6 beperkter dan in de reactie van WISE Nederland/Greenpeace Nederland wordt aangegeven. De stelling dat er altijd inspraak moet plaatsvinden en er geen uitzonderingen mogelijk zijn zoals opgenomen in artikel 17, vierde lid, onder a tot en met d, Kew, als gewijzigd door het wetsvoorstel, is daarmee onjuist. De uitzonderingen van artikel 17, lid 4, betreffen gevallen waarbij geen belangrijke milieueffecten van de aanpassing of uitbreiding van de vergunde activiteit (nucleaire inrichting) te verwachten zijn.

Een van die uitzonderingen betreft de zinsnede "die niet leidt tot een andere inrichting dan waarvoor eerder een vergunning is verleend". Deze uitzondering is niet nieuw en staat al sinds 2010 in artikel 17, vierde lid, van de Kew. Ook is deze zinsnede opgenomen in artikel 3.10, derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De stelling van WISE Nederland/Greenpeace Nederland dat deze uitzondering in strijd met de inspraakverplichting op grond van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus zou zijn en geschrapt zou moeten worden, is hierboven daarmee afdoende weersproken.

Door WISE Nederland/Greenpeace Nederland en Stichting LAKA wordt gesteld dat er een verplichting zou gelden tot het uitvoeren van een milieueffectrapportage (mer) bij verlenging van de levensduur van kernreactoren, waarbij ter onderbouwing van het standpunt gerefereerd wordt aan een uitspraak van het Europese Hof van Justitie (EHvJ) van 29 juli 2019 inzake Doel 1 en 2. WISE Nederland/Greenpeace Nederland en Stichting LAKA leiden uit deze uitspraak af dat een verandering van de bedrijfsduur van een kerninstallatie te allen tijde een mer-plicht zou inhouden. Met de voorgestelde wetswijziging wordt echter beoogd tegemoet te komen aan de bevindingen van het Nalevingscomité van het Verdrag van Aarhus. Het Verdrag van Aarhus gaat niet over een verplichting tot het uitvoeren van een milieueffectrapportage, maar over inspraak en publieksparticipatie bij besluiten over in het Verdrag van Aarhus genoemde activiteiten. Los daarvan ziet deze uitspraak van het EHvJ op een specifieke casus, namelijk de verlenging van de bedrijfsduur van de kerncentrales Doel 1 en 2 in België, welke onlosmakelijk samenhangt met omvangrijke moderniseringswerkzaamheden. Daaruit kan dus niet in zijn algemeenheid worden afgeleid dat er altijd een verplichting geldt tot het uitvoeren van een milieueffectrapportage bij wijzigingen van de duur van een nucleaire installatie.

Anders dan door WISE Nederland/Greenpeace Nederland wordt verondersteld is het begrip 'ontwerpbedrijfsduur' internationaal ('design life time') een gangbaar begrip. Het begrip wordt duidelijk in de toelichting nader uitgelegd en

behoeft om die reden en mede vanwege het eenmalig gebruik ervan in de Kernenergiewet niet te worden omschreven in de wettekst of gedefinieerd.

In de drie individuele reacties en in de reactie van de NMV wordt gerefereerd aan de toepassing van kernenergie en dat deze met het betreffende wetsvoorstel bemoeilijkt zou worden en dat hiervoor meer informatie beschikbaar zou moeten komen. Het wetsvoorstel gaat echter niet over het al dan niet inpassen van kernenergie in de energiemix van Nederland, maar betreft slechts het in lijn met internationale verplichtingen borgen van inspraak en publieksparticipatie indien de duur van een nucleaire installatie gewijzigd wordt.



Staatssecretaris

Hoofddirectie Bestuurlijke

& Juridische Zaken

HBJZ

Afdeling WIO

Den Haag

Postbus 20901

2500 EX Den Haag

beslisnota

wijziging van art. 17 lid 4 van de Kernenergiewet
(verruiming inspraak)

Datum

7 juni 2021

Kenmerk

IENW/BSK-2021/161548

Bijlage(n)

Diverse

Inleiding

Op 28 april jl. heeft de Afdeling advisering van de Raad van State een blanco advies uitgebracht over het wetsvoorstel tot wijziging van art. 17 lid 4 van de Kernenergiewet. Het wetsvoorstel leidt ertoe dat ook bij enkele verlenging van de ontwerpbedrijfsduur van een kerninstallatie de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), met inspraak vooraf voor eenieder, van toepassing wordt. Dit naar aanleiding van een daartoe strekkende aanbeveling van het Aarhus-nalevingscomité.

De volgende stap is aanbidding van het wetsvoorstel met het nader rapport aan Z.M. de Koning t.b.v. de indiening bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. In verband met de demissionaire status van het kabinet wordt het nader rapport eerst nog geagendeerd voor de ministerraad (normaliter is dat niet nodig bij een blanco advies maar alleen bij een negatief advies).

De stukken worden u hierbij mede namens DGMI aangeboden. Dit betreft:

- het aanbiedingsformulier voor de ministerraad
- het nader rapport aan Z.M. de Koning
- het wetsvoorstel met de memorie van toelichting
- het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
- de adviesnota tbv de ministerraadsbehandeling.

Geadviseerd besluit

Indien u akkoord bent wordt u verzocht:

- het aanbiedingsformulier voor de ministerraad te ondertekenen
- het nader rapport aan Z.M. de Koning te ondertekenen.

Beslistermijn

Uiterlijk 18 juni i.v.m. het zomerreces.

Argumentatie

De Afdeling advisering van de Raad van State had geen opmerkingen over het voorstel (blanco advies). In de redactionele bijlage bij het advies is de opmerking opgenomen om in de toelichting in te gaan op de mogelijke gevolgen van het "Varkens in Nood"-arrest¹ voor dit voorstel. Dat arrest betreft kort gezegd het volgende.

In Nederland geldt voor toegang tot de rechter (ontvankelijkheid), ook wat betreft besluiten over activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben, de voorwaarde dat in de voorbereidingsfase een zienswijze moet zijn ingediend tegen het ontwerpbesluit (artikel 6:13 van de Awb). Het EU-Hof van Justitie heeft in zijn arrest van 14 januari 2021 (C-826/18) inzake "Varkens in Nood" kort gezegd geoordeeld dat deze voorwaarde bij milieubesluiten die vallen onder artikel 6 van het Verdrag van Aarhus, op grond van artikel 9, tweede lid, van dat verdrag, niet mag worden gesteld aan non-gouvernementele organisaties (NGO's). De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) heeft op 14 april jl. vervolgens een uitspraak gedaan die een direct gevolg is van het genoemde arrest. Die uitspraak van de ABRvS houdt in dat er een ruimere toegang tot de bestuursrechter is bij omgevingsrechtelijke besluiten. Uit de uitspraak volgt dat artikel 6:13 van de Awb, dat de bewuste voorwaarde inhoudt, moet worden gewijzigd.

De bedoelde redactionele opmerking om in de toelichting bij dit wetsvoorstel op het arrest in te gaan is niet overgenomen, omdat het arrest geen directe gevolgen heeft voor dit wetsvoorstel en er in antwoorden op Kamervragen en een komende wetswijziging reeds uitvoerig wordt ingegaan op het "Varkens in Nood" arrest en de gevolgen daarvan.

Het wetsvoorstel bepaalt alleen dat bij enkele verlenging van de ontwerpbedrijfsduur van een kerncentrale afdeling 3.4 van de Awb van toepassing wordt. Er wordt in de Kernenergiewet dus enkel verwezen naar de toepasselijke afdeling 3.4 van de Awb; indien daarin iets wijzigt heeft dat automatisch gevolg voor de procedures die met toepassing van die afdeling worden gevolgd.

Over het onderwerp zijn Kamervragen gesteld. In antwoorden op de schriftelijke vragen van 22 april jl. van de leden Koerhuis en Minhas (beiden VVD) over het bericht 'Vertraging woningbouw dreigt na uitspraak Raad van State' (ingezonden door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mede namens de Minister voor Rechtsbescherming d.d. 8 juni 2021, kenmerk 2021-0000231125) wordt hier onder vraag 11 op ingegaan:

"Er wordt momenteel een wetsvoorstel voorbereid om de Awb aan te passen aan het arrest Varkens in Nood. Ook voor de Nederlandse wetgever is het arrest een gegeven, in die zin dat in omgevingsrechtelijke zaken die onder het Verdrag van Aarhus vallen ruimere toegang tot de rechter moet worden geboden dan thans in de nationale wetgeving is geregeld. Bij het voorbereiden van het wetsvoorstel worden uiteraard ook de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 14 april en 4 mei 2021 betrokken. Bij het opstellen van het wetsvoorstel zijn, naast een Europeesrechtelijk correcte uitvoering van het arrest, de werkbaarheid voor de rechtspraak, de gevolgen voor de omgevingsrechtelijke bestuursrechtspraak en het voorkomen van procedurele vertragingen in beroepszaken een aandachtspunt. Hierbij wordt ook de mogelijke

¹ HvJ EU 21 januari 2021, Stichting Varkens in Nood e.a., zaak C-826/18; ECLI:EU:C:2021:7.

vertragingen in de bouw betrokken. Het voornemen is om deze zomer een conceptwetsvoorstel in (internet)consultatie te brengen”.

Vanuit communicatief oogpunt en het voorkomen van extra coördinatielasten lijkt het niet raadzaam om naast de antwoorden op de Kamervragen en de komende wijziging van de Awb ook in sectorale wetgeving als hier aan de orde hier inhoudelijk op in te gaan.

Politieke context

Het voldoen aan (internationale) inspraak- en rechtsbeschermingsverplichtingen onder de Kew heeft veel politieke aandacht en aandacht van NGO's. Met het voorstel wordt ook in de wetgeving beter aangesloten op die verplichtingen en tegemoetgekomen aan de aanbevelingen van het Aarhus-nalevingscomité.

Kader

- Kernenergiewet en Algemene wet bestuursrecht
- Verdrag van Aarhus

Krachtenveld, afstemming, financiële en juridische implicaties, communicatie

Burgers – het voorstel leidt tot verbeterde inspraakmogelijkheden voor burgers en NGO's.

Afstemming – het voorstel is afgestemd met de ANVS.

