



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons Kenmerk
ANVS-2019/5745

Datum 24 april 2019
Betreft Toezegging over inspraak in verband met bevindingen
Aarhus nalevingscomité en motie Kröger over aanscherpen
mer-regelgeving voor nucleaire installaties

Geachte voorzitter,

Mede namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat informeer ik u over de stand van zaken van een openstaande toezegging en een latere motie van het lid Kröger, die beide samenhangen met de ontwerpbedrijfsduurverlenging van de Kerncentrale Borssele en waarover is toegezegd uw Kamer te informeren. De minister van Infrastructuur en Waterstaat is betrokken vanwege haar verantwoordelijkheid voor milieueffectrapportage (mer) en het Verdrag van Espoo¹. Voor meer achtergrondinformatie en onderbouwing van de hieronder gegeven reactie inzake de toezegging en de motie verwijs ik naar de bijlage bij deze brief.

Toezegging in verband met inspraak Kerncentrale Borssele

Tijdens het Algemeen Overleg Nucleaire Veiligheid op 28 november 2018² heb ik onder meer toegezegd om uw Kamer te informeren over de wijze waarop inspraak ten aanzien van een levensduurverlenging van de Kerncentrale Borssele (KCB) wordt geregeld. Dit naar aanleiding van de bevinding van het nalevingscomité van het Verdrag van Aarhus (verder: Aarhus nalevingscomité).

De bevinding³, die op 12 oktober 2018 door Nederland is ontvangen, hangt samen met een klacht van Greenpeace over de LTO-vergunning (LTO= Long Term Operation) op grond van de Kernenergiewet in 2013. Bij de LTO-vergunning werd het aan de vergunning verbonden veiligheidsrapport geactualiseerd en daarbij de ontwerpbedrijfsduur van de KCB (de duur van de bedrijfsvoering waarvoor veiligheid is aangetoond) vastgesteld op ultimo 2033.

Het Aarhus nalevingscomité komt in haar advies aan de bijeenkomst van Partijen (Meeting of the Parties (MoP)) tot de conclusie dat Nederland niet heeft voldaan aan de inspraakverplichting van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus. Het comité doet de aanbeveling aan Nederland alle noodzakelijke wettelijke, regelgevende en bestuurlijke maatregelen te nemen om te verzekeren dat de toekomstige

¹ Verdrag 25-2-1991, Tractatenblad 1991, 104

² Kamerstukken II 2018/19, 25 422, nr. 250

³ ACCC/2014/104



heroverwegingen of aanpassingen van de duur van iedere nucleaire activiteit voldoen aan de inspraak- en informatieverplichtingen van het Verdrag van Aarhus. Het comité acht hierbij van groot belang dat het een nucleaire activiteit betreft, te weten een kerncentrale.

Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat

Ons Kenmerk
ANVS-2019/5745

Ik heb de afgelopen periode bestudeerd of er vooruitlopend op de beslissing van de MoP in 2021 aanvullende (wettelijke) maatregelen getroffen moeten en kunnen worden om voor toekomstige beslissingen over de duur van nucleaire activiteiten (exploitatie- en ontwerpbedrijfsduur) de inspraak te verbeteren.

Vooropgesteld zij dat deze aanbeveling op een specifieke casus ziet. Het betreft een in 2006 gesloten convenant over de beperking van de exploitatieduur van een kerncentrale. Daarin is de clausule opgenomen waaruit blijkt dat de overheid zich - om andere redenen dan veiligheid - van elke maatregel zal onthouden die in de weg staat aan beëindiging van de exploitatie in 2033. Ook is specifiek dat voor deze beslissing een wetwijziging heeft plaatsgevonden. Gelet hierop en na bovengenoemde studie. Ik kom tot de conclusie dat de inspraakmogelijkheden bij convenanten en wetgeving, die soms voorafgaan aan vergunningverlening voor nucleaire activiteiten, in het algemeen goed zijn geregeld en naar aanleiding van de aanbeveling van het Aarhus nalevingscomité geen wijziging behoeven.

Voor vergunningen tot heroverweging of aanpassing van de duur van nucleaire activiteiten ligt dit anders. Hoewel voor de LTO-vergunning voor de KCB de Uitgebreide Openbare Voorbereidingsprocedure (UOV) op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is gevolgd, is dat wettelijk niet verplicht. Een dergelijke vergunning zou, indien er geen milieueffecten van te verwachten zijn vanwege het ontbreken van fysieke wijzigingen, op grond van de Kernenergiewet via de reguliere vergunningprocedure verleend kunnen worden, dus zonder toepassing van de UOV en daarmee dus zonder inspraak. Om te borgen dat voor een vergunning betreffende een heroverweging of aanpassing van de *duur van nucleaire activiteiten* in de toekomst altijd de UOV wordt gevolgd, is het mijn voornemen om artikel 17 van de Kernenergiewet aan te passen. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de aanbeveling van het Aarhus nalevingscomité. De Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) heeft mij laten weten vooruitlopend op de inwerkingtreding van deze wetwijziging in de vergunningpraktijk al conform het voornemen te gaan werken. In lijn met deze conclusie zal Nederland het Aarhus nalevingscomité informeren.

Motie Kröger

Op 18 december 2018 heeft uw Kamer een motie van het lid Kröger aangenomen waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken of het verstandig zou zijn de eisen voor het uitvoeren van een milieueffectrapport (MER) rondom kerncentrales en nucleaire installaties te verscherpen en de Kamer hierover te informeren⁴. In de bijlage wordt uiteengezet hoe de mer geregeld is voor nucleaire installaties. Voor het geval het idee zou leven dat voor wijzigingen van kerncentrales en andere nucleaire installaties nooit een MER wordt gemaakt of een mer-beoordeling wordt uitgevoerd, behoeft dat beeld bijstelling. Zie hiervoor de bijgevoegde studie.

Op het terrein van de mer-regelgeving in relatie tot nucleaire installaties is momenteel sprake van een aantal (internationale) ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen houden direct of zijdelings verband met de verlenging van de exploitatie- en/of de ontwerpbedrijfsduur van kerncentrales. De uitkomsten van

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 25 422, nr. 244



deze ontwikkelingen zijn voorlopig nog niet duidelijk, maar kunnen gevolgen hebben voor de Nederlandse mer-regelgeving en/of de uitleg daarvan. De ontwikkelingen zijn:

1. De lopende klachtenprocedure tegen Nederland bij het Implementatiecomité van het Verdrag van Espoo. Het Verdrag van Espoo gaat over grensoverschrijdende milieueffectrapportage. Greenpeace heeft ook bij het Implementatiecomité van Espoo in 2014 een klacht ingediend vanwege het ontbreken van een MER bij de LTO-vergunning in 2013⁵. Bevindingen van het Implementatiecomité van Espoo worden niet voor eind 2020 verwacht.
2. De verwachte uitspraak van het Europese Hof van Justitie over de prejudiciële vragen van het Grondwettelijk Hof van Justitie te België. De prejudiciële vragen hangen samen met de verlenging bij wet in 2015 van de exploitatieduur van de Kerncentrales Doel 1 en 2 in relatie tot de EU mer-richtlijn en de Verdragen van Espoo en Aarhus. Eind november 2018 heeft AG Kokott over de beantwoording van deze vragen advies uitgebracht aan het Europese Hof van Justitie. Een uitspraak van het Hof wordt in de loop van dit (voor)jaar verwacht.
3. De lopende procedure bij de Raad van State over de beroepen van de Stichting Greenpeace en Wise tegen de ambtshalve verleende vergunning van 4 december 2018. Bij deze vergunning heeft de ANVS de voorschriften van de KCB-vergunning geactualiseerd met de WENRA Reference levels, veiligheidsnormen van de Western European Regulators Association ter verbetering van de bedrijfsvoering van kerncentrales. In de beroepen wordt onder meer gesteld dat bij deze vergunningwijziging ten onrechte niet alsnog een MER is gemaakt voor de LTO-vergunning uit 2013. Een uitspraak van de Raad van State wordt niet voor 2020 verwacht.

De bovengenoemde ontwikkelingen hebben veel raakvlakken met de inhoud van de motie en de uitkomsten daarvan wil ik afwachten alvorens tot eventuele aanpassingen van de mer-regelgeving over te gaan. Zodra de uitspraak bij het Europese Hof bekend is en daartoe aanleiding geeft, zal uw Kamer met een vervolgbrief geïnformeerd worden over de gevolgen hiervan voor de mer-regelgeving.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

S. van Veldhoven - Van der Meer

*S. van Veldhoven
/dmeern*

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons Kenmerk
ANVS-2019/5745



Bijlage

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

Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat

Ons Kenmerk
ANVS-2019/5745

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 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. 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.

Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat

Ons Kenmerk
ANVS-2019/5745

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.⁶ 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-

⁶ Kamerstukken II 2016/17, 29515, nr. 397



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.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

**Ons Kenmerk
ANVS-2019/5745**

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 gemaakt⁷, heeft een keer een mer-beoordeling plaatsgevonden⁸ en is een keer een vormvrije mer-beoordeling⁹ 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)¹⁰. 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

⁷ Modificatievergunning 1994, vergunningen verhoging splijtstofverrijkingsgraad 1996 en 2004, vergunning brandstofdiversificatie 2011

⁸ Revisievergunning 2016

⁹ LTO-vergunning 2013

¹⁰ EIA/IC/INFO/15 Borssele Nuclear Powerplant



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 merplicht geldt ook als daarvoor geen fysieke wijzigingen nodig zijn. Een merplicht 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.¹¹ 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.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons Kenmerk
ANVS-2019/5745