

Consultatie Wijziging Kernenergiewet Nederland¹

Jan Haverkamp
11 mei 2020

Namens:
WISE Nederland
Greenpeace Nederland

1. Misvatting – Hoewel de aanleiding van de bevindingen van het Nalevingscomité van het Verdrag van Aarhus (ACCC)² een verandering (*de facto* verlenging) van de levensduur van de kerncentrale Borssele (KCB) was, betreft naleving van het Verdrag van Aarhus niet alleen de verplichting tot publieksinspraak bij aanpassingen van de duur van een nucleaire activiteit, maar de verplichting tot publieksinspraak “wanneer een overheidsinstantie de voorwaarden voor het uitvoeren van een in het eerste lid bedoelde activiteit heroverweegt of aanpast” – Verdrag van Aarhus, art. 6(10).

Dit reikt veel verder dan alleen voor de *casus specialis* van levensduur.

Wat in feite moet gebeuren en in de wet moet worden vastgelegd, is dat iedere beslissing van een bevoegde autoriteit (niet alleen betreffende de duur, maar ook gewijzigde veiligheidscriteria, aanpassingen, opschalingen, wijzigingen in bedrijfsvoering, brandstof, etc.) wordt geïnformeerd door een geldige milieueffectrapportage (mer) die de betreffende bedrijfsperiode en bedrijfsvoering omvat (inclusief een analyse van milieueffecten van die bedrijfsperiode en bedrijfsvoering) en onderworpen is aan publieksinspraak.

2. Misvatting – De verplichting tot publieksinspraak in een Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure (UOV) van afdeling 3,4 van de Awb UOV definieert niet duidelijk welke onderwerpen binnen de UOV behandeld dienen te worden, en de Awb definieert in het bijzonder niet dat er een verplichting bestaat tot publieksinspraak betreffende alle aspecten in relatie tot het milieu. Met andere woorden, en ook blijkend uit het verleden, een UOV garandeert niet dat publieksinspraak betreffende milieuaspecten als relevant wordt meegenomen in de procedure.

Het Verdrag van Aarhus verplicht in art. 6(6) tot publieksinspraak betreffende het milieu.

1 https://www.internetconsultatie.nl/inspraakverplichtingen_kernenergiewet

2 <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-63/ece.mp.pp.c.1.2019.3.en.pdf>

Bovendien, op basis van het oordeel van het Europees Gerechtshof (EGH) van 29 juli 2019 betreffende de kerncentrales Doel 1 en 2 in België van BBL/IEW vs België³ moet een verandering van de bedrijfsduur van een kerninstallatie als een project worden gezien onder de Europese MER-Richtlijn 2011/92/EU van 13 december 2011 als geamendeerd door Richtlijn 2014/52/EU⁴, die voor zulk een project de verplichting van een milieueffectrapportage procedure (mer-procedure of mer) voorziet.

3. Toepassingsbesluit mer: Probleem met implementatie Verdrag van Aarhus en de Europese MER-Richtlijn 2011/92/EU als geamendeerd door Richtlijn 2014/52/EU – Waarbij de Europese MER-Richtlijn op grond van paragraaf 24 in Annex 1 een verplichting tot een mer kent voor veranderingen aan projecten in Annex 1 van de MER-Richtlijn, en kerncentrales *an sich* als project zijn opgenomen onder Annex 1, punt 2b, kent het Besluit mer⁵ in de bijlage onder C22.3 geen mer-verplichting voor veranderingen aan kerncentrales, maar slechts voor de oprichting van een kerncentrale of andere kernreactor. Wijzigingen aan kerncentrales en kernreactoren zijn ondergebracht onder D22.3, waarbij alleen een mer is voorgeschreven na een beoordeling door het bevoegd gezag.

Ook het Verdrag van Aarhus kent een verplichting tot publieksinspraak betreffende milieuaangelegenheden voor veranderingen aan kerncentrales onder art. 6(10), terwijl er goede gronden zijn – zoals aangegeven door de Advocaat Generaal van het EGH voorafgaande aan het oordeel van het EGH van 29 juli 2019 betreffende de kerncentrales Doel 1 en 2 – om te stellen dat wijzigingen in de bedrijfsduur van kerncentrales ook zulk een verplichting kennen als een activiteit onder art. 6(1).⁶

Merkwaardigerwijze geldt een directe mer-verplichting wel voor veranderingen van andere installaties voor energieopwekking, zoals in C.22.1 voor thermische installaties en C22.2 wind turbines.

Ter verduidelijking: De wetgever heeft, anders dan thermische elektriciteitscentrales en windparken, wijziging of uitbreiding van kerncentrales niet met name genoemd onder punt C22.3, hoewel dit onder het Verdrag van Aarhus, het Verdrag van Espoo en de EU MER Richtlijn wel had gemoeten. Dat betekent, dat de betreffende autoriteit niet mag uitwijken naar punt D22.3, maar zij punt C22.3 moet interpreteren in lijn met de internationale verplichtingen, dat is inclusief wijzigingen en uitbreiding. Doet de autoriteit dat niet, dan voldoet zij niet aan de internationale verplichtingen van Nederland.

Het ACCC heeft hierover in haar bevindingen geen uitsluitel gegeven, omdat zij zich heeft gebaseerd op het niet voldoen aan artikel 6(10) van het Verdrag van Aarhus, dat zich met heroverwegingen en aanpassingen bezig houdt, en heeft geconcludeerd dat het daarom in

3 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5085bdbd-b1e5-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-nl>

4 2011/92/EU: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0092>

2014/52/EU: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32014L0052>

Geconsolideerde tekst: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:02011L0092-20140515&from=EN>

5 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006788/2018-07-01#Bijlage>

6 Kokott, J, Conclusie Van Advocaat-Generaal J. Kokott van 29 november 2018 (1) Zaak C-411/17 Inter-Environnement Wallonie asbl, Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen vzw tegen Ministerraad, interveniënte: Electrabel SA [verzoek van het Grondwettelijk Hof (België) om een prejudiciële beslissing], paragraaf 96 – 99; <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=2456BD951FA353008126DDA95A036E95?text=&docid=208286&pageIndex=0&doclang=NL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=6331109>

het geval dat zij in overweging nam (Borssele) niet nodig was verder naar de toepassing van artikel 6(1) te kijken, wat de hierboven genoemde incongruentie tussen het Verdrag en het toepassingsbesluit mer aan zou snijden. Echter, de Advocaat Generaal van het EGH maakt duidelijk in bovengenoemd advies betreffende vragen van het Belgische Hof aangaande de levensduurverlenging van de kerncentrales Doel 1 en 2, dat de hier betreffende veranderingen aan een kerncentrale wel degelijk vallen onder artikel 6(1) en dat er geen reden is om aan te nemen dat artikel 6(10) voorrang heeft over 6(1), en dat er dus op grond van art. 6(1) een verplichting bestaat voor publieksinspraak betreffende het milieu voordat beslissingen over dit soort veranderingen worden genomen. De Advocaat Generaal van het EGH stelt verder dat wanneer Espoo en Aarhus samen worden bekeken voor wat in de EU MER-Richtlijn bedoeld wordt met een “project”, de levensduurverlenging van een kerncentrale onder “project” dient te vallen. Dit impliceert dat veranderingen betreffende kerncentrales onder C22.3 van het Besluit mer horen te vallen en niet onder D22.3. Kortom: er bestaat niet alleen een verplichting tot een UOV, maar eveneens een verplichting tot een mer bij beslissingen die veranderingen inclusief de bedrijfsduur van kerncentrales en andere kernreactoren betreffen.

4. Het ACCC heeft geconcludeerd op basis van art. 6(10) van het Verdrag van Aarhus, dat er een recht op publieksinspraak betreffende milieuaangelegenheden bestaat *“wanneer een overheidsinstantie de voorwaarden voor het uitvoeren van een in het eerste lid bedoelde activiteit heroverweegt of aanpast”*. Daarbij zijn geen uitzonderingsmogelijkheden aangegeven zoals genoemd in de voorgestelde tekst voor art. 17, vierde lid van de Kernenergiewet (a t/m d).
De voorgestelde wetswijziging vervult daarom niet de aanbeveling gedaan door het ACCC in paragraaf 89 van haar bevindingen.⁷
Deze uitzonderingen moeten daarom verwijderd worden. Dat zou het makkelijkste kunnen door een geldige mer te vereisen, die de geplande veranderingen (incl. in bedrijfsduur) omvat en aan publieksinspraak is onderworpen.
5. Bovendien vervult de voorgestelde wetswijziging niet de verplichtingen onder de MER-Richtlijn, zoals gedocumenteerd door het EGH in haar oordeel van 29 juli 2019, waarin wordt gesteld dat wijziging van de bedrijfsduur van kerncentrales een verplichting kennen tot het uitvoeren van een mer.
6. Het voorstel tot wetswijziging stelt in het voorgestelde art. 17, vierde lid onder c: *“die niet leidt tot een wijziging van de ontwerpbedrijfsduur van de inrichting”* [nadruk toegevoegd, JH].
De ontwerpbedrijfsduur kan per definitie niet worden gewijzigd. Dit is namelijk de bedrijfsduur die is ingeschat en vastgelegd op het moment dat het ontwerp van de kerncentrale werd vastgesteld, dat is vóór de eerste (en in het geval van Borssele onbepaalde) bedrijfsvergunning werd afgegeven. Toen werd een ontwerpbedrijfsduur van 40 jaar aangenomen, zoals ook door zowel de vergunninghouder EPZ als de ANVS en haar voorgangerautoriteit KfD verschillende malen is aangegeven, inclusief in argumentatie naar het ACCC. Wat kan worden gewijzigd is de bedrijfsduur (*sic*) of geplande levensduur van de inrichting.
In de beantwoording van de IAK-vragen⁸ wordt de ontwerpbedrijfsduur gedefinieerd als *“de*

7 <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-63/ece.mp.pp.c.1.2019.3.en.pdf>

8 https://www.internetconsultatie.nl/inspraakverplichtingen_kernenergiewet/document/5729

duur van de bedrijfsvoering waarvoor de technische veiligheid van de installatie – de systemen, structuren en componenten - is aangetoond". Wij kunnen ons in deze definitie vinden, maar raden aan daarvoor het woord geplande bedrijfsduur of gelande levensduur te gebruiken om misverstanden te voorkomen.

7. Het is ons onduidelijk wat wordt bedoeld met de voorgestelde wijziging art. 17, vierde lid, onder d. *"die niet leidt tot een andere inrichting dan waarvoor eerder een vergunning is verleend"*. Is dit een formulering van noodzaak van fysieke veranderingen, waarvan het EGH concludeerde dat daar (naar aanleiding van het Brusselse luchthaven arrest) ook aan voldaan was in het geval van Doel 1 en 2?

Wanneer dit het geval is, moet worden opgemerkt, dat de EGH constateerde dat aan deze voorwaarde werd voldaan in het geval van Doel 1 en 2 en dat het derhalve niet verder onderzocht hoefde worden of er in het geval van kerncentrales een andere argumentatie zou gelden dan voor de bouw van luchthavens. De Advokaat Generaal van het EGH heeft echter een verdergaande mening gegeven dat de noodzaak van fysieke verandering niet aanwezig is voor inrichtingen onder Annex 1, paragraaf 2 van de MER-Richtlijn, waar betreffende de inhoud van een "project" niet wordt gesproken over de bouw van een kerncentrale, maar over een kerncentrale *sec*.

Ook het Verdrag van Aarhus kent de noodzaak van fysieke veranderingen niet. Zeker art. 6(10) Aarhus laat weinig ruimte voor twijfel: iedere heroverweging of aanpassing moet worden voorafgegaan door publieksinspraak aangaande het milieu.

Uit dat oogpunt is het wetswijzigingsvoorstel voor art. 17, vierde lid onder d – een noodzaak van fysieke veranderingen aan de inrichting – niet in lijn met de MER-Richtlijn en het Verdrag van Aarhus en moet derhalve worden geschrapt.

8. Waar het Verdrag van Aarhus geen verplichting tot een mer kent, maar wel een verplichting tot publieksinspraak betreffende milieuaangelegenheden (op basis van art. 6(10) dan wel 6(1) Aarhus), inclusief het bereid stellen voor deze publieksinspraak van alle milieuinformatie betreffende de aan de beslissing onderhavige activiteit (art. 6(6) Aarhus), alsook deze publieksinspraak op een vroeg moment plaats te laten vinden wanneer alle opties open zijn (art. 6(4) Aarhus), en naar behoren rekening te houden met de resultaten van publieksinspraak (art. 6(8) Aarhus); waar Nederland geen ander instrument heeft waarbij milieu-aangelegenheden in een beslissingsprocedure worden meegenomen dan de mer; en waar de MER-Richtlijn een verplichting kent tot een mer voor het geval dat in deze wetswijziging wordt voorgesteld, is het duidelijk dat de voorgestelde wetswijziging niet kan voldoen zonder een verplichting tot een mer. Het is lovenswaardig, dat de regering een (uitgebreidere) UOV voorstelt, maar zij doet dit zonder dat het onloochenbaar duidelijk is dat een mer onderdeel moet zijn van deze UOV procedure.

9. Waar het ACCC niet-nakoming van de verplichtingen onder het Verdrag van Aarhus heeft geconstateerd betreffende art. 6(10), namelijk de plicht tot publieksinspraak *"wanneer een overheidsinstantie de voorwaarden voor het uitvoeren van een in het eerste lid bedoelde activiteit heroverweegt of aanpast"* voor het specifieke geval van levensduurverlenging van een kerncentrale, vernauwt het wetsvoorstel deze verplichting tot alléén een verplichting bij bedrijfsduurverandering. Echter, het Verdrag van Aarhus geeft deze verplichting in het algemeen voor heroverwegingen en aanpassingen aan activiteiten. Deze wijdere verplichting moet ook zijn weerslag vinden in de voorgestelde wetswijziging om aan de verplichtingen onder het Verdrag van Aarhus te voldoen.
-

10. Kortom: de voorgestelde wetwijziging voldoet niet aan de aanbevelingen van het ACCC, noch aan de verplichtingen van Nederland onder het Verdrag van Aarhus en de EU MER-Richtlijn.

Deze wetwijziging moet een verplichting invoeren, dat alle beslissingen over heroverwegingen of aanpassingen aan kerncentrales worden geïnformeerd door, en waarin rekening wordt gehouden met de uitkomsten van een tijdig uitgevoerde mer die de betreffende heroverwegingen en aanpassingen heeft onderzocht, inclusief veranderingen in bedrijfsduur, en geldigheid heeft voor de periode van een eventueel veranderde bedrijfsduur.

Het zou beter zijn wanneer deze verplichting niet alleen in de Kernenergiewet, maar in het algemeen in de Wmb zou worden opgenomen voor alle projecten / activiteiten.

Alleen zo kan Nederland zijn verplichtingen onder het Verdrag van Aarhus en de EU MER-Richtlijn nakomen.



Ir. Jan Haverkamp

Greenpeace Nederland – jan.haverkamp@greenpeace.org

WISE Nederland – jan@wisenederland.nl

t: 0621 334 619