

Uitspraak 201606786/1/A1

Datum van uitspraak: woensdag 2 mei 2018
Tegen: de minister van Infrastructuur en Milieu
Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig
Rechtsgebied: Kernenergie
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2018:1448**

201606786/1/A1.

Datum uitspraak: 2 mei 2018

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. Stichting Greenpeace Nederland, gevestigd te Amsterdam,
 2. Stichting Laka, gevestigd te Amsterdam,
- appellanten,

en

de minister van Infrastructuur en Milieu, thans de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (hierna: de Autoriteit),
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 12 juli 2016 heeft de minister aan N.V. Elektriciteits-Produktiemaatschappij Zuid-Nederland (hierna: EPZ) een revisievergunning krachtens de Kernenergiewet verleend voor de Kernenergiecentrale Borssele (hierna: KCB).

Tegen dit besluit hebben Greenpeace en Laka beroep ingesteld.

De minister heeft verweerschriften ingediend.

EPZ heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Greenpeace heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 november 2017, waar Greenpeace, vertegenwoordigd door mr. B.N. Klooststra, advocaat te Amsterdam, vergezeld door [gemachtigde], Laka, vertegenwoordigd door [gemachtigden], en de Autoriteit, vertegenwoordigd door mr. E. Koorwinder, L. van der Wiel, F. de Koff, E. Scheurs en Y. Staal, zijn verschenen. Voorts is ter zitting

EPZ, vertegenwoordigd door mr. C.N.J. Kortmann, advocaat te Amsterdam, vergezeld door [gemachtigde], verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Bij besluit van 18 juni 1973 is aan EPZ voor het in werking brengen en het in werking houden van de KCB een vergunning voor onbepaalde tijd verleend. Sindsdien zijn ten behoeve van de KCB verschillende vergunningen krachtens de Kernenergiewet verleend.
2. EPZ heeft op 9 december 2015 een vergunning aangevraagd voor het wijzigen van de KCB en het in werking hebben van de KCB na die wijziging. De wijziging betreft het uitvoeren van 11 maatregelen die zijn voortgekomen uit de 10-jaarlijkse veiligheidsevaluatie 10EVA13 en de Complementary Safety margin Assessment (CSA), ook wel het Europees robuustheidsonderzoek of de stresstest genoemd.
3. Bij het bestreden besluit heeft de minister vergunning verleend als bedoeld in artikel 15, onder a, en artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet, in samenhang met artikel 15aa van die wet en aan die vergunning voorschriften verbonden. De verleende revisievergunning vervangt de eerder krachtens de Kernenergiewet verleende vergunningen.

De 11 maatregelen zijn inmiddels uitgevoerd.

4. Met ingang van 1 augustus 2017 wordt het bestreden besluit ingevolge artikel IV, eerste lid, van de wet van 26 april 2016 tot wijziging van de Kernenergiewet in verband met de instelling van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (Stb. 2016, 180) aangemerkt als een besluit van de Autoriteit en treedt ingevolge het derde lid de Autoriteit in deze beroepsprocedure in de plaats van de minister.

Ingetrokken beroepsgronden

5. Greenpeace heeft ter zitting de beroepsgronden over aansluiting op het 380 Kv-net, onderzoek aan het reactorvat en het zich ontdoen van splijtstoffen, ingetrokken.

Wettelijk kader ten tijde van belang

6. Artikel 15 van de Kernenergiewet bepaalt:

"Het is verboden zonder vergunning van Onze Minister van Economische Zaken:

- a. splijtstoffen [...] te vervoeren, voorhanden te hebben [...], dan wel zich daarvan te ontdoen;
- b. een inrichting, waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt, [...] in werking te brengen, in werking te houden, buiten gebruik te stellen of te wijzigen of een inrichting, waarin kernenergie kon worden vrijgemaakt, [...], te ontmantelen;
- c. [...]."

Artikel 15aa bepaalt:

"Indien een vergunning als bedoeld in artikel 15, onder b, voor het wijzigen van een inrichting wordt aangevraagd en voor die inrichting al een of meer vergunningen krachtens deze wet zijn verleend, is artikel 2.6, eerste, tweede en vierde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van overeenkomstige toepassing. Onze Minister van Economische Zaken kan de rechten die de vergunninghouder aan de al eerder verleende vergunningen ontleende, niet wijzigen anders dan

mogelijk zou zijn met toepassing van artikel 18a of artikel 19 van deze wet."

Artikel 15b, eerste lid, bepaalt:

"De vergunning kan slechts worden geweigerd in het belang van:

- a. de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen;
- b. de veiligheid van de staat;
- c. de bewaring en beveiliging van splijtstoffen en ertsen en de beveiliging van inrichtingen als bedoeld in artikel 15, onder b;
- d. de energievoorziening;
- e. het zeker stellen van de betaling van de vergoeding, aan derden toekomende voor schade of letsel, hun toegebracht;
- f. de nakoming van internationale verplichtingen."

Ontbreken milieueffectrapportage

7. Greenpeace betoogt dat ontoereikendheid van de gekozen veiligheidsmaatregelen ernstige gevolgen voor mens en milieu kan hebben. Nu aanzienlijke gevolgen voor het milieu niet zijn uit te sluiten, is volgens haar ten onrechte geen milieueffectrapportage voorgeschreven en is het besluit in strijd met artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer in samenhang met onderdeel D, categorie 22.3, onder 4°, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit m.e.r.).

Greenpeace betoogt voorts dat het niet opstellen van een milieueffectrapport in strijd is met het Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband van 25 februari 1991 (hierna: het Verdrag van Espoo) en het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van 25 juni 1998 (hierna: het Verdrag van Aarhus). Ter zitting heeft zij toegelicht dat de kern van haar betoog is dat beide verdragen verplichten tot het opstellen van een milieueffectrapport voor het voortzetten van de exploitatie van een kernenergiecentrale na ommekomst van de oorspronkelijk voorziene bedrijfsduur.

7.1. Zowel Nederland als de Europese Unie is partij bij het Verdrag van Espoo. Bij Richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 (PB 1997 L 73) is, ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Espoo, Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, thans Richtlijn 2011/92/EU (hierna: de m.e.r.-richtlijn), aangepast.

Zowel Nederland als de Europese Unie is tevens partij bij het Verdrag van Aarhus. De richtlijnen 2003/4/EG en 2003/35/EG strekken tot uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus. Richtlijn 2003/4/EG gaat over de toegang van publiek tot milieu-informatie. Richtlijn 2003/35/EG strekt tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG, thans de m.e.r.-richtlijn.

De m.e.r.-richtlijn is geïmplementeerd in het Nederlandse recht, in het bijzonder in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer.

7.2. Artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer bepaalt:

"Bij algemene maatregel van bestuur worden de activiteiten aangewezen:

- a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu;

b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben."

Het vierde lid bepaalt:

"Terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, worden de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.17 of 7.19 moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt."

Artikel 7.17, derde lid, bepaalt:

"Het bevoegd gezag houdt bij zijn beslissing rekening met de in bijlage III bij de EEG-richtlijn milieueffectbeoordeling aangegeven criteria."

Artikel 2, tweede lid, van het Besluit m.e.r. bepaalt:

"Als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de wet worden aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven, [...]."

In onderdeel D van de bijlage is in categorie 22.3, onder 4°, aangewezen :

"De wijziging of uitbreiding van een kerncentrale [...] in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op: het aanbrengen van systemen ter voorkoming of beheersing van ernstige ongevallen,"

7.3. Bij besluit van 11 september 2015 heeft de minister bepaald dat geen milieueffectrapport behoeft te worden opgesteld (hierna: het m.e.r.-beoordelingsbesluit). Blijkens dit besluit zijn volgens de minister geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu te verwachten als gevolg van de voorgenomen activiteiten naar aanleiding van de 10EVA13 en de CSA. Die activiteiten omvatten de volgende 11 maatregelen:

- 1) het automatisch inschakelen van het reservenoodkoelwatersysteem en het reservesplijststofopslagbassinkoelsysteem;
- 2) het plaatsen van additionele batterijcapaciteit op het tweede noodstroomnet;
- 3) het aanstuurbaar maken van specifieke afsluiters van regel- en koelsystemen vanuit de reserve regelzaal;
- 4) het aanbrengen van aansluitingen aan het reservesuppletiesysteem;
- 5) het aanbrengen van aansluitpunten voor een mobiele dieselgenerator;
- 6) het aanpassen van het splijststofopslagbassinkoelsysteem;
- 7) het aanbrengen van een scheiding in het kerninundatiesysteem en eenterugspoelmogelijkheid voor de reactorput;
- 8) het installeren van een tweede onafhankelijke netverbinding;
- 9) het aanbrengen van externe koeling van het reactorvat;
- 10) het isoleren van het volumeregelsysteem
- 11) het uitbreiden van de regelingen en begrenzings van het regelstaafbesturingssysteem.

In het m.e.r.-beoordelingsbesluit en in het bestreden besluit zijn deze maatregelen toegelicht en is ingegaan op de potentiële effecten daarvan. In het m.e.r.-beoordelingsbesluit is beschreven dat de maatregelen geen invloed hebben op gevolgen die samenhangen met het nucleaire karakter van de inrichting, dan wel de nadelige gevolgen beperken. Daarop bestaat één uitzondering. Het uitvoeren van maatregelen 3, 6, 7, 9 en 10 brengt namelijk mee dat eenmalig een extra hoeveelheid (laag) radioactief afval geproduceerd zal worden. Deze eenmalige extra hoeveelheid radioactief afval van naar schatting 5 m³ veroorzaakt volgens de minister echter geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu.

De aangevraagde wijziging van de KCB heeft uitsluitend betrekking op het invoeren van de hierboven vermelde 11 maatregelen. Deze maatregelen worden niet ingevoerd ten behoeve van een ontwerpbedrijfsduurverlenging van de KCB. Bij het besluit van 18 maart 2013 is reeds vergunning verleend ten behoeve van de zogenoemde Long Term Operation (hierna: de LTO-vergunning). De LTO-vergunning is met de uitspraak van de Afdeling van 19 februari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:517](#), onherroepelijk geworden.

7.4. Greenpeace heeft de conclusie van de minister dat de aangevraagde activiteiten geen, dan wel geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu hebben, niet gemotiveerd bestreden. Zij heeft niet aannemelijk gemaakt, bijvoorbeeld aan de hand van een tegenrapport, dat deze conclusie onjuist is. Voor zover haar betoog inhoudt dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt bij iedere wijziging van de KCB, is dat niet in overeenstemming met artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer in samenhang met het Besluit m.e.r. Alleen wanneer een voorgenomen wijziging belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, is een milieueffectrapport vereist. Anders dan Greenpeace lijkt te veronderstellen, ziet de beoordelingsplicht voorts niet mede op het in werking houden van de KCB. Voor die activiteit is reeds in 1973 vergunning verleend.

Hieruit volgt dat hetgeen Greenpeace in dit verband heeft aangevoerd niet leidt tot het oordeel dat in strijd met hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer is gehandeld door geen milieueffectrapport te eisen.

7.5. Voor zover Greenpeace zich op het Verdrag van Espoo en het Verdrag van Aarhus beroept, gaat zij er ten onrechte vanuit dat de aanvraag strekt tot het verlengen van de levensduur of de termijn van exploitatie van de KCB. Aan de door haar aangehaalde Meeting of the Parties van het Verdrag van Espoo, waarin een beslissing is genomen over de kerncentrales in Rivne, Oekraïne, komt daarom in dit verband geen betekenis toe. De vergunning voor de kerncentrales in Rivne was geëxpireerd, zodat verlenging van de levensduur van die centrales als een nieuwe activiteit moest worden beoordeeld. Het arrest van het Grondwettelijk Hof van België van 22 juni 2017, waarin prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie zijn gesteld over de levensduurverlenging van de Belgische kerncentrales Doel 1 en Doel 2, is in deze procedure evenmin relevant. Ingevolge artikel 15a, eerste lid, van de Kernenergiewet vervalt de in 1973 verleende vergunning voor het in werking houden van de KCB met ingang van 31 december 2033, voor zover het betreft het vrijmaken van kernenergie. Anders dan in de zaak over de Belgische kerncentrales, gaat het in deze procedure niet om het wijzigen van de bij wet bepaalde vervaldatum. Voor schorsing van het bestreden besluit totdat het Hof van Justitie arrest heeft gewezen, zoals Greenpeace verzoekt, bestaat dan ook geen aanleiding. De gevraagde wijziging van de KCB is voorts geen fase van een uit verschillende fasen bestaande vergunningprocedure. Het door Greenpeace aangehaalde arrest van het Hof van Justitie van 17 maart 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, [ECLI:EU:C:2011:154](#), en de Maastricht Recommendations over "Multi-stage decision-making" waarop zij wijst, geven dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het Verdrag van Espoo of het Verdrag van Aarhus verplicht tot het maken van een milieueffectrapport omdat een milieueffectrapportage bij de LTO-vergunning ontbrak. Ook de procedure bij het Aarhus Convention Compliance Committee inzake een klacht van Greenpeace (ACCC/C/2014/410) leidt niet tot dat oordeel.

Anders dan Greenpeace betoogt, volgt uit het Verdrag van Espoo en het Verdrag van Aarhus ook niet dat voor het wijzigen van een vergunde kerncentrale zonder meer een milieueffectrapport moet worden opgesteld. Het opnemen van deze activiteit in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r.

is in overeenstemming met deze verdragen en artikel 4, tweede lid, van de m.e.r.-richtlijn. Voor het oordeel dat de m.e.r.-richtlijn in zoverre niet correct geïmplementeerd is, bestaat geen grond.

Daargelaten of Greenpeace zich rechtstreeks op de door haar ingeroepen bepalingen van het Verdrag van Espoo en het Verdrag van Aarhus kan beroepen, volgt uit het voorgaande dat hetgeen zij heeft aangevoerd niet leidt tot het oordeel dat in strijd met deze verdragen is gehandeld door geen milieueffectrapport te eisen.

7.6. Het betoog faalt.

8. Laka betoogt dat EPZ het kennelijke voornemen heeft om de KCB direct na buitenbedrijfstelling te ontmantelen, hetgeen een wijziging is van het eerder vergunde voornemen om de KCB pas na een periode van veilige insluiting van enige tientallen jaren te ontmantelen. Het is daarom volgens haar aannemelijk dat het tijdstip van ontmanteling met meer dan vijf jaar is gewijzigd. De milieueffecten hiervan zijn volgens haar in strijd met het Besluit m.e.r. en artikel 7.17 van de Wet milieubeheer ten onrechte niet bij het m.e.r.-beoordelingsbesluit betrokken.

8.1. In onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is in categorie 22.3, onder 5°, aangewezen:

"De wijziging of uitbreiding van een kerncentrale [...], met inbegrip van de buitengebruikstelling of ontmanteling van dergelijke centrales [...], in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op: een wijziging van het tijdstip van de buitengebruikstelling of ontmanteling van meer dan 5 jaar."

8.2. De door EPZ aangevraagde revisievergunning heeft geen betrekking op het buiten gebruik stellen of het ontmantelen van de KCB. De aanvraag en de verleende vergunning impliceren ook niet dat het tijdstip van buitengebruikstelling of ontmanteling wijzigt. Het m.e.r.-beoordelingsbesluit heeft daarom terecht geen betrekking op deze activiteiten.

8.3. Het betoog faalt.

Financiële middelen EPZ

9. Greenpeace voert aan dat ten onrechte niet is onderzocht of de voorgeschreven maatregelen en activiteiten uitvoerbaar zijn, gelet op de financiële situatie van de KCB. Zij wijst op het door Spring Associates opgestelde rapport "Kerncentrale Borssele, Analyse van de financiële situatie van de centrale" van 29 september 2016, waaruit blijkt dat de KCB bij de huidige lage energieprijzen niet kostendekkend kan worden geëxploiteerd. Voorts is volgens haar ten onrechte niet inzichtelijk gemaakt in hoeverre de financiële situatie van invloed is geweest op de in de aanvraag en de vergunning gemaakte keuzes. Het bestreden besluit is daarom in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) niet zorgvuldig voorbereid en niet deugdelijk gemotiveerd, aldus Greenpeace. Dat de minister had moeten toetsen of de financiën van de KCB het uitvoeren van de maatregelen toelaten, volgt volgens Greenpeace ook uit artikel 6 van Richtlijn 2009/71/Euratom. Door het ontbreken van die toets, is het bestreden besluit volgens haar eveneens in strijd met die richtlijn bepaling.

9.1. Artikel 6, aanhef en onder f, van Richtlijn 2009/71/Euratom van de Raad van 25 juni 2009 tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties (hierna: Richtlijn 2009/71/Euratom) bepaalt:

"De lidstaten zorgen ervoor dat met het ingestelde nationale kader wordt vereist dat:

f. vergunninghouders zorgen voor personele en financiële middelen [...] om te kunnen voldoen aan de verplichtingen inzake de nucleaire veiligheid van een kerninstallatie."

9.2. Artikel 6, aanhef en onder f, van Richtlijn 2009/71/Euratom is geïmplementeerd in artikel 7 van

de Regeling implementatie richtlijn nr. 2009/71/Euratom inzake nucleaire veiligheid (hierna: de Regeling implementatie). Greenpeace heeft niet gesteld dat deze implementatie onjuist is dan wel dat de richtlijn niet volledig wordt toegepast. Een rechtstreeks beroep op de bepaling van de richtlijn komt Greenpeace dan ook niet toe.

9.3. Artikel 7, eerste lid, van de Regeling implementatie bepaalt:

"De vergunninghouder beschikt over voldoende financiële en personele middelen om te voldoen aan de verplichtingen inzake de nucleaire veiligheid van de onder zijn beheer zijnde kerninstallatie."

Het tweede lid bepaalt:

"De minister kan een vergunninghouder een aanwijzing geven inzake een aanpassing in de omvang of de beschikbaarheid van bepaalde financiële of personele middelen."

9.4. Blijkens de vergunningaanvraag zijn de 11 maatregelen gekozen op basis van het door EPZ opgestelde Conceptueel Verbeterplan van juli 2015, dat door de Autoriteit is beoordeeld en waarvoor deze op 29 oktober 2015 een verklaring van geen bezwaar onder voorwaarden heeft verstrekt. In het Conceptueel Verbeterplan is beschreven hoe EPZ de kosten van maatregelen heeft meegewogen bij haar keuze voor bepaalde maatregelen. Daarmee zijn de economische overwegingen van EPZ inzichtelijk gemaakt.

De minister diende te beoordelen of de gevraagde vergunning voor wijziging van de KCB, bestaande uit het treffen van aanvullende veiligheidsmaatregelen, moest worden geweigerd op een van de in artikel 15b van de Kernenergiewet vermelde gronden. Het mogelijk niet beschikken over voldoende financiële middelen om die maatregelen uit te voeren, behoort daar niet toe. De verplichting om over voldoende financiële middelen te beschikken volgt uit artikel 7 van de Regeling implementatie. Het toezicht daarop staat los van de in geding zijnde vergunningverlening.

9.5. Het betoog faalt.

Convenant Kerncentrale Borssele

10. Laka voert aan dat de in het Convenant Kerncentrale Borssele (hierna: het convenant) opgenomen verplichting van EPZ om ervoor te zorgen dat de KCB blijft behoren tot de 25% veiligste watergekoelde en water-gemodereerde vermogensreactoren in de Europese Unie, de Verenigde Staten van Amerika en Canada, ten onrechte niet als voorschrift aan de vergunning is verbonden. Met het opnemen van deze verplichting in een vergunningvoorschrift wordt volgens haar verzekerd dat de relatieve veiligheid van de KCB op een voldoende hoog niveau blijft.

10.1. In het bestreden besluit is naar aanleiding van de zienswijze van Laka over dit onderwerp overwogen dat de Benchmarkevaluatie een vergelijking is van de veiligheid van de KCB met die van andere kernenergiecentrales en dat deze op zichzelf niets zegt over de mate van absolute veiligheid van een kernenergiecentrale. Hierover hoeft daarom geen voorschrift te worden opgenomen, aldus het besluit.

10.2. Artikel 15c, derde lid, van de Kernenergiewet bepaalt:

"Aan een vergunning worden [...] de voorschriften verbonden, die nodig zijn ter bescherming van de bij of krachtens artikel 15b aangewezen belangen. [...]"

10.3. Het standpunt van de minister dat het door Laka gewenste voorschrift niet te beschouwen is als een voorschrift dat nodig is ter bescherming van de door de wetgever in artikel 15b geduide belangen, acht de Afdeling niet onjuist. Uit het oogpunt van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen is het niet van belang hoe veilig de KCB ten opzichte van andere kerncentrales

is. Haar veiligheid kan niet bij voorschrift afhankelijk worden gesteld van de veiligheid van andere kerncentrales.

10.4. Het betoog faalt.

Conclusie

11. De beroepen zijn ongegrond.

12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. H. Bolt en mr. F.D. van Heijningen, leden, in tegenwoordigheid van mr. Y.C. Visser, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Visser
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 2 mei 2018

148.