

ECLI:NL:RVS:2020:741

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	11-03-2020
Datum publicatie	11-03-2020
Zaaknummer	201903529/1/R1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 2 april 2019 heeft de raad van de gemeente Schagen het bestemmingsplan “Pallas-reactor” vastgesteld. Stichting Pallas is voornemens om een multifunctionele nucleaire reactor te realiseren op het terrein van de bestaande Onderzoekslocatie Petten, die geschikt is voor het produceren van medische isotopen, industriële isotopen en het uitvoeren van nucleair technologisch onderzoek. Deze reactor dient ter vervanging van de huidige Hoge Flux Reactor in Petten, die bijna 60 jaar operationeel is en tegen het einde van zijn economische levensduur loopt.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl ABkort 2020/163 JOM 2020/145 JOM 2020/153 OGR-Updates.nl 2020-0045 Milieurecht Totaal 2020/7113 Omgevingsvergunning in de praktijk 2020/8225 Module Ruimtelijke ordening 2020/8325 M en R 2020/38 met annotatie van M.A.A. Soppe
--------------	---

Uitspraak

201903529/1/R1.

Datum uitspraak: 11 maart 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], beiden wonend te Sint Maartensvlotbrug, gemeente Zijpe (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]),
2. Stichting Duinbehoud, gevestigd te Leiden,
appellanten,
en
de raad van de gemeente Schagen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 2 april 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Pallas-reactor" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en Stichting Duinbehoud beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenverslag uitgebracht.

Stichting Duinbehoud en de raad hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

Stichting Voorbereiding Pallas-reactor (hierna: Stichting Pallas) heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 februari 2020, waar [appellant sub 1] in persoon, Stichting Duinbehoud, vertegenwoordigd door [gemachtigden], en de raad, vertegenwoordigd door mr. R.D. Reinders, advocaat te Den Haag, J.V.J. Beemsterboer, mr. J. van Rijn en ir. S. Lehmann, werkzaam bij de gemeente, en drs. D.W.P. Kos, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Stichting Pallas, vertegenwoordigd door mr. J.C. van Oosten, mr. A. Span, mr. R. Bruijnsteen, allen advocaat te Amsterdam, [gemachtigden], als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Stichting Pallas is voornemens om een multifunctionele nucleaire reactor (hierna: Pallas-reactor) te realiseren op het terrein van de bestaande Onderzoekslocatie Petten (hierna: het OLP-terrein), die geschikt is voor het produceren van medische isotopen, industriële isotopen en het uitvoeren van nucleair technologisch onderzoek. Deze reactor dient ter vervanging van de huidige Hoge Flux Reactor (hierna: HFR) in Petten, die bijna 60 jaar operationeel is en tegen het einde van zijn economische levensduur loopt. Naast de HFR wordt op het OLP-terrein onder meer een Hot Cell Lab, een decontaminatie- en waste-management-faciliteit, een productie-eenheid voor (medische) isotopen en een Actiniden Lab geëxploiteerd. Op het OLP-terrein is ook het bedrijf Curium gevestigd. Dit is een farmaceutisch bedrijf dat radiotherapeutische medicijnen ontwikkelt, produceert en distribueert.

Het gebouw waarin de Pallas-reactor met de direct daaraan gekoppelde functionaliteiten wordt gerealiseerd, wordt het nucleaire eiland genoemd. Buiten het nucleaire eiland wordt ten behoeve van de Pallas-reactor een aantal niet-nucleaire voorzieningen gevestigd, te weten kantoren, parkeerplaatsen, een pomphuis, een gebouw voor de elektriciteitsvoorziening en het secundaire koelwatersysteem. Het voorliggende plan voorziet in de bouw van de Pallas-reactor en de hiervoor genoemde voorzieningen. Ook is in het plan voorzien in een wijzigingsbevoegdheid voor de realisering van de koelwaterleidingen.

2. [appellant sub 1] woont aan de [locatie] te Sint Maartensvlotbrug. Stichting Duinbehoud heeft volgens haar statuten tot doel het bevorderen van het behoud en het herstel van het natuurlijke milieu van het Nederlandse duingebied en aangrenzende gebieden ten behoeve van flora, fauna en landschap en ten behoeve van natuurbeleving, en het bevorderen van een integratie van verschillende functies, die de duinen vervullen, onder het behoud van - en ten dienste van het behoud van - de natuurlijke kwaliteiten van het duingebied en aangrenzende gebieden. Hun beroepen zijn gericht tegen het hele plan.

Wettelijke bepalingen

3. De (wettelijke) bepalingen die ten grondslag liggen aan de hierna volgende rechtsoverwegingen, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Intrekking

4. Op de zitting heeft Stichting Duinbehoud de beroepsgronden over het onderwerp koelwateronttrekking ingetrokken.

Ontvankelijkheid

5. De raad stelt zich op het standpunt dat het beroep van [appellant sub 1] niet-ontvankelijk moet worden verklaard, omdat hij op meer dan 1,3 km van het plangebied woont en hier geen zicht op heeft. Volgens de raad zal [appellant sub 1] geen gevolgen van enige betekenis ondervinden als gevolg van het plan.

5.1. In artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. In artikel 8:1 van de Awb is bepaald dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter. Alleen wie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit, is belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

5.2. Wie rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit - zoals een bestemmingsplan of een vergunning - toestaat, is in beginsel belanghebbende bij dat besluit. Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' van de activiteit dient als correctie op dit uitgangspunt. Zonder gevolgen van enige betekenis heeft betrokkene geen persoonlijk belang bij het besluit. Hij onderscheidt zich dan onvoldoende van anderen. Om te bepalen of er gevolgen van enige betekenis voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van betrokkene zijn, wordt acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (o.a. geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden gezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.

5.3. Uit het door Arcadis opgestelde rapport "Plan-MER Pallas" van oktober 2017 (hierna: het plan-MER), dat als bijlage 2 bij de plantoelichting is gevoegd, volgt dat onder meer een evacuatiezone van 3 km rondom de reactor als ontwerprandvoorwaarde moet worden gehanteerd. Personen die binnen deze zone wonen, onderscheiden zich naar het oordeel van de Afdeling wat betreft het risico op gevolgen van een incident in de Pallas-reactor in ieder geval in voldoende mate van anderen om als belanghebbende bij het bestreden besluit te worden aangemerkt. [appellant sub 1] woont binnen de evacuatiezone op een afstand van ongeveer 1,5 km van de voorziene reactor, zodat niet is uitgesloten dat hij gevolgen van enige betekenis zal ondervinden van het plan. Gelet hierop moet [appellant sub 1] als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb worden aangemerkt.

Het beroep van [appellant sub 1] is dan ook ontvankelijk.

Toetsingskader

6. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Inhoudelijk

Milieueffectrapport

7. [appellant sub 1] en Stichting Duinbehoud betogen dat het plan-MER niet als basis voor het plan kan dienen, omdat het onvolledig is. Zo zijn volgens hen alternatieve locaties voor het realiseren van een reactor ten onrechte niet onderzocht. Zij voeren daarbij aan dat met name een vestiging in Borssele een alternatief is dat in het kader van het plan-MER onderzocht had moeten worden, omdat de locatie Borssele ook een nucleaire infrastructuur heeft en niet nabij een Natura 2000-gebied ligt. Daarnaast ligt in de gemeente Borsele ook de opslag van de Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval, zodat een keuze voor deze gemeente zou betekenen dat het radioactieve afval niet meer apart hoeft te worden opgeslagen en vervoerd.

7.1. Vast staat dat het voorliggende bestemmingsplan plan-MER-plichtig is.

Zoals de Afdeling eerder heeft geoordeeld in onder meer haar uitspraak van 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3215, is het antwoord op de vraag welke alternatieven in een plan-MER redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen, afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Pas wanneer met de uitvoering van een bepaald alternatief kan worden beantwoord aan de doelstelling van de initiatiefnemer, kan sprake zijn van een redelijkerwijs in ogenschouw te nemen alternatief.

7.2. Als uitgangspunt van dit plan is de totstandkoming en exploitatie van een multifunctionele nucleaire reactor voor medische en industriële radio-isotopenproductie en nucleair technisch onderzoek genomen. De Pallas-reactor wordt gerealiseerd op het OLP-terrein. Alternatieve locaties zijn in het plan-MER niet onderzocht.

In het plan-MER staat dat Nederland, als enige land in Europa, in Petten beschikt over een toegesneden, op één plek geconcentreerde en complete infrastructuur voor de productie (bestraling) en verwerking van medische isotopen voor de wereldmarkt. Naast de productie vindt ook de bewerking van de isotopen plaats op het OLP-terrein. Het bedrijf Curium, dat op dit moment ongeveer twee derde van het molybdeen-99 van de HFR afneemt, is ook gevestigd op het OLP-terrein en verwerkt en verspreidt de isotopen waardoor ze bruikbaar worden voor medische toepassing in ziekenhuizen. Curium zal ook de belangrijkste klant voor de nieuwe Pallas-reactor worden, aldus de raad. Omdat deze activiteiten én een goede logistieke infrastructuur aanwezig zijn op het OLP-terrein, wordt kostbaar tijdverlies voorkomen. Dit laatste is belangrijk voor de houdbaarheid en kwaliteit van een aantal van de isotopen. De halfwaardetijd is de tijd waarmee de hoeveelheid radioactiviteit halveert. Voor veel medische isotopen is deze halfwaardetijd in de orde van enkele uren tot enkele dagen. Omdat de hoeveelheid product dus snel in tijd afneemt, is het van cruciaal belang om de toeleveringsketen goed te organiseren. Dit betekent dat het tijdstip waarop de medische isotopen in het ziekenhuis benodigd zijn tot op het uur nauwkeurig wordt teruggerekend naar het productietijdstip. Het betekent ook dat in de gehele logistieke keten zo min mogelijk tijd verloren mag gaan, aldus het plan-MER.

7.3. De raad heeft toegelicht dat het in dit geval, waarin sprake is van zeer specifieke bedrijfsactiviteiten en waarbij de aanwezigheid van infrastructuur en de (onderzoeks)bedrijven die nu op het OLP-terrein voor de productie, verwerking en verspreiding van medische isotopen zorgen van groot belang is, niet voor de hand ligt om bij de vervanging van een bestaande reactor op zoek te gaan naar een nieuwe locatie waar deze specifieke infrastructuur met de daaruit voortvloeiende voordelen nog niet aanwezig is. Voor de locatie Borssele zou al deze infrastructuur op locatie opgericht moeten worden. Deze infrastructuur vertegenwoordigt een aanzienlijke waarde, waar honderden gespecialiseerde professionals werkzaam zijn. Dit leidt tot een aanzienlijk hogere aanvangsinvestering, tot een verlies aan werkgelegenheid in de omgeving Petten en tot de noodzaak van verhuizing van medewerkers, aldus de raad.

Gelet op het voorgaande heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat er, rekening houdend met de doelstellingen van het plan, op landelijk niveau geen realistische locatiealternatieven waren die in het plan-MER redelijkerwijs in beschouwing hadden moeten worden genomen.

Het betoog faalt.

8. Verder voert [appellant sub 1] aan dat de Pallas-reactor onder meer therapeutische isotopen, zoals lutetium-177, zal produceren. De bouw van productiefaciliteiten voor de verdere verwerking van deze isotopen is volgens hem echter ten onrechte buiten beschouwing gebleven in het plan-MER. In dat verband wijst [appellant sub 1] ook op de plannen voor een Energy & Health-campus waarvan de Pallas-reactor deel gaat uitmaken.

Verder betoogt [appellant sub 1] dat de bouw van de Pallas-reactor onlosmakelijk verbonden is met de ontmanteling van de bestaande HFR. Om die reden hadden ook de gevolgen van deze ontmanteling voor het milieu in het plan-MER moeten worden betrokken.

8.1. In paragraaf 1.2.4 van het plan-MER staat dat het ontmantelen van de HFR om de volgende redenen buiten de scope van het bestemmingsplan valt en dus ook van dit plan-MER:

- het ontmantelen zal vrijwel zeker plaats gaan vinden na de tien jarentermijn waarvoor het nieuw vast te stellen bestemmingsplan in beginsel zal gelden;
- de HFR valt buiten het plangebied;
- de ontmanteling van de HFR kent een eigen vergunningetraject.

In paragraaf 2.2 staat dat medische isotopen een belangrijke plaats innemen binnen de medische diagnostiek en als toepassing voor therapie en pijnbestrijding. Momenteel komt 80 procent van de isotopen die in Nederlandse ziekenhuizen wordt gebruikt uit de HFR. Uit figuur 11 van het plan-MER

volgt dat op dit moment negen typen isotopen in de HFR worden geproduceerd. De Pallas-reactor zal zowel het diagnose-isotoop molybdeen-99 produceren als verschillende therapeutische isotopen waaronder lutetium-177. Productie van en onderzoek naar nieuwe therapeutische isotopen is verder een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering van de Pallas-reactor, aldus het plan-MER.

In paragraaf 4.1 staat dat, omdat het de bedoeling is dat de Pallas-reactor de productie van de HFR overneemt, is uitgegaan van een overgangsfase waarin de Pallas-reactor zijn activiteiten opbouwt en de HFR zijn activiteiten afbouwt. Voor de toetsing van deze overgangsfase is uitgegaan van het volledig in bedrijf zijn van beide reactoren om op deze manier de effecten daarvan worst-case in beeld te brengen. Op deze wijze zijn de cumulatieve effecten van de HFR met de Pallas-reactor inzichtelijk gemaakt. Opgemerkt wordt dat het buitengebruikstellen van de HFR niet direct hoeft te leiden tot het afbreken daarvan. Omdat het afbreken van de HFR geen verantwoordelijkheid is van Stichting Pallas, is dit in dit plan-MER niet beoordeeld.

8.2. Vast staat dat in het plan-MER alleen de gevolgen van de realisatie van de Pallas-reactor in beeld zijn gebracht en niet de eventuele verwerking van de geproduceerde isotopen elders op het OLP-terrein, de ontwikkeling van een Energy & Health Campus of de eventuele ontmanteling van de HFR.

8.3. In het deskundigenverslag staat dat Stichting Energieonderzoek Centrum Nederland, de gemeente Schagen, de provincie Noord-Holland en het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord in 2016 zijn gestart met een ontwikkelplan voor de dóórontwikkeling van het OLP-terrein tot een (internationale) innovatiecampus, ook wel aangeduid als Energy & Health Campus. Voor de ontwikkeling van een Energy & Health Campus is een aanvraag ingediend voor een zogenoemde Regio Deal. In een Regio Deal kunnen afspraken worden gemaakt om regionale opgaven gezamenlijk aan te pakken. Het kabinet heeft hiervoor geld beschikbaar gesteld. Uit de website van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland blijkt dat het voorstel voor een Regio Deal voor de Energy & Health campus in de zomer van 2018 is ingediend, maar niet behoort tot de 12 van de 88 projecten die op in november 2018 zijn geselecteerd, aldus het deskundigenverslag.

8.4. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het realiseren van productiefaciliteiten voor de verdere verwerking van therapeutische isotopen, de ontwikkeling van een Energy & Health Campus en de ontmanteling van de HFR niet in beschouwing hoefden te worden genomen in het plan-MER. Hierbij is allereerst van belang dat het voorliggende plan niet voorziet in de realisatie van deze productiefaciliteiten of in een Energy & Health Campus. Ook ligt de HFR buiten het plangebied en leidt realisatie van de Pallas-reactor er niet toe dat de HFR ontmanteld moet worden. Verder is van belang dat zowel de ontwikkeling van een Energy & Health Campus als de ontmanteling van de HFR onzekere toekomstige gebeurtenissen zijn. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat Stichting Pallas heeft toegelicht dat verwerking van therapeutische isotopen op het OLP-terrein weliswaar de voorkeur verdient omdat daarmee minder tijd verloren gaat, maar niet noodzakelijk is voor exploitatie van de Pallas-reactor. Het is niet uitgesloten dat zich in de toekomst nog andere bedrijven dan Curium op het OLP-terrein zullen vestigen die de geproduceerde isotopen verder verwerken, maar daarvoor bestaan nog geen concrete plannen, aldus Stichting Pallas. De raad heeft er verder op gewezen dat ook de plannen voor de ontwikkeling van een Energy & Health Campus op dit moment nog onvoldoende concreet zijn. Wat betreft de ontmanteling van de HFR heeft de raad toegelicht dat de HFR onder de verantwoordelijkheid van een andere rechtspersoon valt, namelijk de internationaal opererende nucleaire dienstverlener Nuclear Research & consultancy Group. Ook is de HFR eigendom van een andere rechtspersoon, te weten Joint Research Centre. Deze rechtspersonen hebben volgens de raad nog geen concrete plannen om de HFR in de toekomst te ontmantelen.

Het betoog faalt.

9. Verder betoogt [appellant sub 1] dat het plan-MER onvolledig is, omdat een onderzoek naar alternatieve productietechnieken ontbreekt. Volgens hem kunnen de medische isotopen die de Pallas-reactor zal produceren, ook met een versneller worden geproduceerd.

9.1. In paragraaf 2.3 van het plan-MER is ingegaan op de vraag of er alternatieve productiemethoden zijn voor medische isotopen. Daarbij is ingegaan op de mogelijkheden om medische isotopen met zogenoemde cyclotrons (versnellers) te maken en op de verschillen tussen de

productieprocessen van een reactor en een cyclotron. In het plan-MER staat dat niet elke medische isotoop die met een reactor wordt geproduceerd met een cyclotron kan worden gemaakt en dat niet elke medische isotoop die met een cyclotron wordt gemaakt met een reactor kan worden geproduceerd. Reactoren en versnellers (cyclotrons) vullen elkaar dus aan, maar kunnen elkaar niet vervangen. In dit verband wordt opgemerkt dat er om die reden op het OLP-terrein naast de HFR nog twee cyclotrons aanwezig zijn waarmee medische isotopen worden gemaakt. De cyclotrons die nu in Nederland in gebruik zijn, worden grotendeels ingezet voor de productie van fluor-18 dat gebruikt wordt voor PET-scans. Cruciaal is echter het gegeven dat een groot aantal isotopen simpelweg (nog) niet effectief vervaardigd kan worden met cyclotrons of versnellers. Het gaat dan met name om de therapeutische isotopen; zij worden tot dusverre alleen met reactoren gemaakt. Als volledig wordt overgegaan op het gebruik van cyclotrons kan een aantal therapeutische isotopen niet meer geleverd worden. Dat zou betekenen dat isotopen als iridium-192, lutetium-177 en holmium-166, toegepast bij onder andere long-, eierstok- en leverkanker en neuro-endocrine tumoren, niet meer aan ziekenhuizen geleverd kunnen worden. Er ontstaan dan nationaal en internationaal grote problemen voor de behandeling van patiënten die hieraan lijden.

Hoewel er diverse onderzoeksprojecten (met name in Canada) zijn die onderzoek doen naar de productie van technetium-99m met versnellers, is er nog geen sprake van grootschalige en commerciële productie. Voor productie van therapeutische isotopen blijven echter sowieso reactoren nodig. Met de leveringszekerheid van medische isotopen mogen geen risico's gelopen worden. Door in Petten een nieuwe reactor te bouwen wordt gezorgd voor een continue beschikbaarheid van een breed scala aan medische isotopen en kunnen patiënten in Nederland, Europa en een groot deel van de wereld blijven rekenen op de gewenste diagnose en behandeling, aldus het plan-MER.

9.2. In het deskundigenverslag wordt gewezen op het briefrapport "Marktontwikkeling en leveringszekerheid voor medische isotopen, RIVM Briefrapport 2018-0075" (hierna: RIVM-rapport 2018) en het briefrapport "Marktontwikkeling en leveringszekerheid voor medische radionucliden, RIVM Briefrapport 2019-0101" (hierna: RIVM-rapport 2019). In het onderzoek naar de leveringszekerheid van diagnostische en therapeutische isotopen zijn ook de effecten van het niet bouwen van de Pallas-reactor in ogenschouw genomen. In het RIVM-rapport 2018 staat onder andere dat bij ongeveer 80% van alle diagnostische nucleair geneeskundige onderzoeken gebruik wordt gemaakt van technetium-99m. Wat betreft de productie van therapeutische isotopen blijkt uit het RIVM-rapport 2018 dat het in theorie wel mogelijk is om deze of eventuele alternatieven met een deeltjesversneller te produceren. Er zijn echter geen onderzoeksprogramma's die zich hierop richten en als daar een idee uit voort zou komen, zou het nog 15-20 jaar duren voordat het geschikt is om op de markt te komen. Verder lijkt iridium-192, dat in Petten wordt geproduceerd, wat betreft specificaties (een zeer hoge radioactiviteit per gram) een materiaal te zijn dat zeer moeilijk met een versneller kan worden gemaakt, aldus het RIVM-rapport 2018. Uit het RIVM-rapport 2019 volgt dat er weliswaar alternatieven bestaan voor het gebruik van technetium-99m bij diagnostische onderzoeken, maar dat dit in veel gevallen duidelijk minder goede oplossingen zijn: minder goede diagnostiek, duurder, en/of hogere stralingsdosis voor de patiënt. Uit het RIVM-rapport 2019 blijkt ook dat de vraag naar molybdeen-99 zal blijven stijgen, maar dat de groei in de markt voor de nucleaire geneeskunde voornamelijk zal komen van therapeutische radionucliden. Voorts blijkt uit het RIVM-rapport 2019 dat de totale productiecapaciteit voor molybdeen-99 in de komende vijf jaar zal worden vergroot door uitbreiding van de capaciteit bij de bestaande FRM-II-reactor in Duitsland en de ingebruikname van de Jules Horowitz Reactor in Frankrijk. Verder zijn er wereldwijd diverse initiatieven om molybdeen op een andere wijze dan met behulp van een kernreactor te produceren, bijvoorbeeld met behulp van een versneller. Het RIVM-rapport 2019 noemt in dat kader onder meer het Lighthouse-project en de projecten van de bedrijven North House en Shine. Daar staat tegenover dat de reactor in Mol (België) net als de HFR in 1961 is begonnen en dat deze ook op een termijn van 5-10 jaar vervangen moet worden. Wanneer al deze initiatieven om de productiecapaciteit te vergroten slagen, zal dit volgens het RIVM-rapport 2019 nog steeds onvoldoende zijn om de bestaande productiecapaciteit van de HFR en de reactor in Mol in België te vervangen. De HFR voorziet in ongeveer 70% van de Europese behoefte aan molybdeen-99, wereldwijd voorziet de HFR in ruim 30% van de behoefte, aldus het deskundigenverslag.

9.3. Naar het oordeel van de Afdeling volgt uit het plan-MER dat de mogelijkheden van alternatieve productietechnieken in de beoordeling zijn betrokken. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich in

redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat er - mede gelet op de onzekerheden omtrent alternatieve productietechnieken - onvoldoende alternatieve productiecapaciteit voorhanden is dan wel zal zijn om te voorzien in de bestaande en toekomstige vraag naar molybdeen-99 en therapeutische isoptopen.

Stichting Duinbehoud wijst verder op het aanvullende briefrapport "Marktontwikkeling en leveringszekerheid voor medische radionucliden, Aanvulling op RIVM rapport 2019-0101" van 30 september 2019 (hierna: het aanvullende RIVM-rapport). Daaruit zou volgens haar blijken dat met het Shine-project wel een gevorderd initiatief bestaat om de belangrijkste medische isotoop molybdeen-99 niet meer op basis van een reactor maar via lineaire versnellers, lasers of cyclotrons in grote hoeveelheden te produceren. De Afdeling overweegt hierover als volgt. In het aanvullende RIVM-rapport staat onder meer dat in Amerika wordt gebouwd aan het Shine-project. Deze installatie is een gevorderd nieuwbouwproject voor het maken van onder meer molybdeen-99. Als de productiecapaciteit wordt bereikt die in het ontwerp is voorzien, dan kan men met deze installatie net zo veel molybdeen-99 maken als met een reactor voor medische radionucliden, zoals de reactor in Mol of de HFR. In hoeverre de claim van Shine dat hun fabriek in de Verenigde Staten in 2022 al grote hoeveelheden molybdeen-99 zal leveren, realistisch is, is volgens het aanvullende RIVM-rapport met de nu beschikbare informatie echter niet met zekerheid te zeggen. Shine heeft ook besloten om een vestiging in Europa te openen. Shine claimt dat deze tweede fabriek in Europa in 2025 al grote hoeveelheden molybdeen-99 op de markt zal kunnen brengen. Met de nu beschikbare informatie is het niet mogelijk om te bepalen of deze planning realistisch en haalbaar is, aldus het aanvullende RIVM-rapport. Niet wordt verwacht dat het met het Shine-project binnen tientallen jaren mogelijk zal zijn het hele palet aan reactor-geproduceerde medische radionucliden te maken. Het Shine-project is daarmee geen complete vervanging van een reactor die medische radionucliden maakt, aldus het aanvullende RIVM-rapport.

Gelet op al het voorgaande heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling op basis van het plan-MER in redelijkheid kunnen kiezen voor het realiseren van de Pallas-reactor.

Het betoog faalt.

Natura 2000-gebieden

10. Het plangebied ligt op korte afstand van de Natura 2000-gebieden "Zwanenwater & Pettemerduinen", "Duinen Den Helder-Callantsoog" en "Noordzeekustzone".

11. Op de zitting hebben [appellant sub 1] en Stichting Duinbehoud toegelicht dat hun beroepsgronden die betrekking hebben op het Programma Aanpak Stikstof en de toename van stikstofdepositie als gevolg van dit plan, na de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, zo moeten worden begrepen dat zij betogen dat niet kan worden uitgesloten dat de bouw en het gebruik van de Pallas-reactor de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden "Zwanenwater & Pettemerduinen" en "Duinen Den Helder-Callantsoog" zal aantasten, omdat het plan een toename van de stikstofdepositie veroorzaakt, terwijl de kritische depositiewaarden van sommige habitattypen al worden overschreden.

11.1. De raad heeft uiteengezet dat een overschrijding van de kritische depositiewaarde niet zonder meer betekent dat de kwaliteit van een habitatype slecht is. Zoals de Afdeling onder meer heeft overwogen in de uitspraak van 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:940, geeft de kritische depositiewaarde - kort weergegeven - aan bij welke mate van stikstofdepositie wordt aangenomen dat niet langer op voorhand kan worden uitgesloten dat er een risico is dat de kwaliteit van het habitatype wordt aangetast als gevolg van de verzurende en/of vermestende invloed van de stikstofdepositie. Overschrijding van deze waarde betekent dan ook niet dat vaststaat dat een aantasting van de kwaliteit van een habitatype plaatsvindt, maar uitsluitend dat de mogelijkheid van een aantasting niet zonder meer afwezig is. Anders dan [appellant sub 1] en Stichting Duinbehoud betogen, betekent het enkele feit dat de stikstofdepositie op een aantal habitattypen toeneemt terwijl de kritische depositiewaarde al wordt overschreden dan ook niet zonder meer dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden worden aangetast.

11.2. In het door Arcadis opgestelde rapport "Passende beoordeling stikstofdepositie Pallas-reactor" van 28 februari 2019 (hierna: de passende beoordeling 2019) is onderbouwd waarom is uitgesloten

dat als gevolg van de bouw en het gebruik van de Pallas-reactor enig effect optreedt op de habitattypen die voorkomen in de Natura 2000-gebieden "Zwanenwater & Pettemerduinen" en "Duinen Den Helder-Callantsoog". De passende beoordeling 2019 concludeert dan ook dat de realisatie van de Pallas-reactor niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden "Zwanenwater & Pettemerduinen" en "Duinen Den Helder & Callantsoog". De enkele stelling van Stichting Duinbehoud op de zitting dat naar eigen waarneming de kwaliteit van verschillende habitattypen - anders dan blijkt uit de veldonderzoeken die in het kader van de passende beoordeling 2019 zijn gedaan - slecht is, is ontoereikend voor het oordeel dat de raad zich bij de vaststelling van het plan niet op de conclusies uit de passende beoordeling 2019 heeft mogen baseren. Stichting Duinbehoud heeft haar stelling niet met een tegenrapport of andere objectief verifieerbare gegevens onderbouwd. Gelet hierop heeft de raad zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat het plan niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden "Zwanenwater & Pettemerduinen" en "Duinen Den Helder & Callantsoog".

Stichting Duinbehoud heeft op de zitting verder gewezen op de door het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland op 6 december 2019 vastgestelde "Beleidsregel intern en extern salderen Noord-Holland". Daaruit zou volgens haar volgen dat een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming alleen nog maar kan worden verleend als sprake is van een toename van stikstofdepositie van maximaal 0,0045 mol N/ha/jaar. Hierover overweegt de Afdeling dat - daargelaten of dit inderdaad de strekking van deze beleidsregel is - deze beleidsregel is vastgesteld na het bestreden besluit, zodat de raad hier bij de vaststelling van het plan geen rekening mee kon en hoefde te houden.

Het betoog faalt.

12. [appellant sub 1] en Stichting Duinbehoud betogen ten slotte dat de toekomstige plannen voor een Energy & Health Campus ook in de passende beoordeling 2019 hadden moet worden betrokken.

12.1. Zoals hiervoor in 8.4 is overwogen, heeft de raad toegelicht dat de plannen voor de ontwikkeling van een Energy & Health Campus op het OLP-terrein op dit moment nog niet concreet zijn. Gelet hierop en nu het voorliggende plan ook niet voorziet in een dergelijke campus, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat deze ontwikkeling in de passende beoordeling 2019 had moeten worden betrokken.

Het betoog faalt

Relativiteit

13. Voor zover in deze uitspraak is geoordeeld dat een beroepsgrond faalt, heeft de Afdeling zich niet uitgesproken over de vraag of artikel 8:69a van de Awb aan vernietiging van het bestreden besluit in de weg zou hebben gestaan.

Conclusie

14. De beroepen zijn ongegrond.

15. 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. Hagen, voorzitter, en mr. G.T.J.M. Jurgens en mr. D.A. Verburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.J.G. Driessen, griffier.

w.g. Hagen w.g. Driessen

voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 11 maart 2020

634.

Bijlage

Wet milieubeheer

Artikel 7.2 van de Wet milieubeheer luidt:

"1. Bij algemene maatregel van bestuur worden de activiteiten aangewezen:

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

[...].

2. Terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, worden bij de maatregel de categorieën van plannen aangewezen bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Een plan wordt slechts aangewezen indien het plan het kader vormt voor een besluit als bedoeld in het derde of vierde lid. Een plan vormt in elk geval het kader voor een zodanig besluit indien in dat plan:

- a. een locatie of een tracé wordt aangewezen voor die activiteiten, of
- b. een of meerdere locaties of tracés voor die activiteiten worden overwogen.

[...]."

Artikel 7.2a, eerste lid, luidt: "Een milieueffectrapport wordt gemaakt bij de voorbereiding van een op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan waarvoor, in verband met een daarin opgenomen activiteit, een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van artikel 2.8, eerste lid, van de Wet natuurbescherming."

Artikel 7.7, eerste lid, luidt: "Het milieueffectrapport dat betrekking heeft op een plan, wordt opgesteld door het bevoegd gezag en bevat ten minste:

[...]

b. een beschrijving van de voorgenomen activiteit, alsmede van de alternatieven daarvoor, die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen, en de motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven;

[...]

e. een beschrijving van de gevolgen voor het milieu, die de voorgenomen activiteit, onderscheidenlijk de beschreven alternatieven kunnen hebben, alsmede een motivering van de wijze waarop deze gevolgen zijn bepaald en beschreven;

[...]."

Besluit milieueffectrapportage (Besluit m.e.r.)

Artikel 2 van het Besluit m.e.r. luidt:

"1. Als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder a, van de wet (lees: de Wet milieubeheer) worden aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage is omschreven, [...];

3. Als categorieën van plannen als bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, van de wet, worden aangewezen de categorieën die in kolom 3 van onderdeel C onderscheidenlijk onderdeel D van de bijlage zijn omschreven, voor zover die plannen een kader vormen voor een besluit dat behoort tot een categorie die is aangewezen op grond van het vierde lid, en voor zover die plannen niet zijn aangewezen als categorieën van besluiten als bedoeld in dat lid."

In categorie 22.3 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is als activiteit aanwezen: "De oprichting van een kerncentrale en andere kernreactoren, met inbegrip van de buitengebruikstelling of ontmanteling van dergelijke centrales of reactoren, met uitzondering van onderzoekinstallaties voor de productie en verwerking van splijt- en kweekstoffen, met een constant vermogen van ten hoogste 1 thermische kW."

Wet natuurbescherming

Artikel 2.7, eerste lid, van de Wet natuurbescherming luidt: "Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8, met uitzondering van het

negende lid."

Artikel 2.8, eerste lid, luidt: "Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, onderdeel a, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied."

Het derde lid luidt: "Het bestuursorgaan stelt het plan uitsluitend vast, en gedeputeerde staten verlenen voor het project, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend een vergunning, indien uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan, onderscheidenlijk het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten."