

Energie / Milieueffectrapportage

72

Bedrijfsduurverlen-
ging kerncentrale –
Borssele

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

19 februari 2014, nr. 201303313/1/A4,
ECLI:NL:RVS:2014:517

(mr. Wortmann, mr. Steendijk, mr. Hoogvliet)

Noot R. Leijendekker-van Kaam

Noot G.A.J.M. Hoevenaars

**Belanghebbende. M.e.r.-beoordeling. Voorin-
genomenheid. Toetsing Verdrag aan Grond-
wet. Rechtvaardiging.**

[KEW art. 15 onder b, 15a; Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen art. 19; BS art. 4, 5; Wm art. 7.2; Besluit m.e.r. bijlage onderdeel A en D; Awb art. 1:2, 2:4 lid 1; Gw art. 93; Verdrag nucleaire veiligheid art. 8 lid 2]

In deze zaak staat de verlengde bedrijfsduur van de Kerncentrale Borssele centraal. In 1973 is voor de kerncentrale Borssele (hierna: KCB) een vergunning 'voor onbepaalde tijd' verleend. Bij het oorspronkelijke ontwerp en de bouw van de KCB is rekening gehouden met een bedrijfsduur van 40

jaar, en deze bedrijfsduur heeft tevens als uitgangspunt gediend in het Veiligheidsrapport dat onderdeel uitmaakt van de Kernenergiewetvergunning. Bij het bestreden besluit is vergunning verleend voor de actualisatie van het Veiligheidsrapport. Hiermee is de ontwerpbedrijfsduur van de KCB verlengd van 40 naar 60 jaar, tot 31 december 2033. Een aantal appellanten wordt niet ontvankelijk verklaard vanwege de te beperkte statutaire doelstelling respectievelijk op het punt van de inhoudelijke doelstellingen als op het punt van het werkgebied van de appellant.

De wel ontvankelijke appellanten (Greenpeace en anderen) betogen dat voorafgaand aan het nemen van het bestreden besluit een m.e.r.-beoordeling had moeten plaatsvinden, omdat de bij het bestreden besluit vergunde wijzigingen aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu hebben. Greenpeace en anderen wijzen ter onderbouwing van dit standpunt op de richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012 L 26; hierna: *mer-richtlijn*). Bij de interpretatie van deze bepalingen moet volgens hen worden gekeken naar het Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband, Espoo, 25-02-1991 (Verdrag van Espoo). Het niet opstellen van een m.e.r.-beoordeling is in strijd met het Verdrag van Espoo, aldus appellanten. Greenpeace en anderen stellen dat de onder het Verdrag van Espoo in het leven geroepen 'Implementation Committee under the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context' (Implementation Committee) recent heeft geoordeeld dat de levensduurverlenging van een kerncentrale, die niet gepaard gaat met verdere fysieke ingrepen, onder het Verdrag van Espoo moet worden beschouwd als een aanzienlijke wijziging die tot een m.e.r.-beoordeling dient te leiden.

De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt dat de aangevraagde wijzigingen niet tot gevolg hebben dat binnen de KCB feitelijke wijzigingen plaatsvinden. Zij hebben uitsluitend betrekking op de actualisatie van het Veiligheidsrapport. Uit het recente oordeel van het Implementation Committee kan niet worden afgeleid dat wel sprake is van een feitelijke wijziging. Er bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de minister in het kader van de Nederlandse vergunningprocedure de in de Verenigde Staten te volgen procedure voor de verlening van een vergelijkbare vergunning had moeten betrekken. Deze beroepsgronden falen.

Als beroepsgrond wordt verder aangevoerd dat de minister van Economische Zaken het bestreden besluit niet zonder vooringenomenheid heeft ge-

nomen, omdat ook de Kernfysische Dienst (hierna: KFD) onderdeel uitmaakt van het ministerie van Economische Zaken. Dit brengt volgens de appellant met zich dat de KFD niet over de krachtens artikel 8, tweede lid, van het Verdrag inzake nucleaire veiligheid vereiste onafhankelijkheid beschikt. Ingevolge artikel 8, tweede lid, van het Verdrag inzake nucleaire veiligheid neemt elke Verdragsluitende Partij passende maatregelen om te zorgen voor een daadwerkelijke scheiding van taken tussen het regulerende lichaam en andere lichamen of organisaties die zich bezighouden met de bevordering of het gebruik van kernenergie.

Hiervan stelt de afdeling bestuursrechtspraak dat het bepaalde in artikel 8, tweede lid, van het Verdrag inzake nucleaire veiligheid een niet voor een ieder verbindende bepaling als bedoeld in artikel 93 van de Grondwet is, zodat op deze bepaling geen rechtstreeks beroep kan worden gedaan. Ook heeft de appellant niet aannemelijk gemaakt dat de minister het bestreden besluit in strijd met het in artikel 2:4, eerste lid, van de Awb neergelegde verbod van vooringenomenheid heeft genomen. Ook deze beroepsgrond faalt.

Volgens Greenpeace Nederland, een aantal andere organisaties en particulieren is verder niet aangetoond dat de kerncentrale de komende twintig jaar zonder grote ongevallen kan functioneren. De zorgen betreffen onder meer de 'vermoeiing' en 'verbrossing' van het reactorvat van de kerncentrale. De veiligheidsmarges die daarvoor gelden zijn onvoldoende, aldus de bezwaarmakers. Ook wordt betoogd dat de minister ten onrechte niet de kennis en inzichten die zijn verkregen naar aanleiding van de kernramp in de kerncentrale in het Japanse Fukushima op 11 maart 2011, in zijn beoordeling heeft betrokken. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft alle bezwaren ongegrond verklaard. Zo hebben de bezwaarmakers naar het oordeel van de hoogste bestuursrechter niet aannemelijk gemaakt dat het onderzoek naar vermoeiing van 'veiligheidsrelevante componenten' binnen de centrale ondeugdelijk of onvolledig is. Voor zover nodig zijn ook de nieuwe inzichten betrokken. Evenmin is aannemelijk gemaakt dat de veiligheidsmarges voor verbrossing van het reactorvat niet ruim genoeg zijn.

Greenpeace en anderen betogen voorts dat de bij het bestreden besluit vergunde wijzigingen onvoldoende gerechtvaardigd zijn. De huidige en toekomstige situatie op de energiemarkt kan de verlengde openstelling van de KCB volgens Greenpeace en anderen niet rechtvaardigen. De Afdeling bestuursrechtspraak verwierpt ook deze beroepsgrond. De Afdeling stelt voorop dat de vraag of het

in werking zijn van de KCB in algemene zin gerechtvaardigd is in deze procedure niet aan de orde is, nu voor het in werking zijn van de KCB reeds voor onbepaalde tijd vergunning is verleend. De minister heeft een toetsing uitgevoerd ten aanzien van dit beginsel en daarbij de effecten van de verlengde ontwerpbedrijfsduur op de ontwerpanalyses en op andere aan een veilige bedrijfsvoering verbonden aspecten betrokken. Hij heeft naar aanleiding hiervan geconcludeerd dat de omstandigheid dat zich binnen de inrichting geen wijziging of uitbreiding van de activiteiten voordoet, tot gevolg heeft dat de gezondheidsschade voor omwonenden niet wijzigt.

Uitspraak in het geding tussen:

1. de stichting *Stichting Greenpeace Nederland*, gevestigd te Amsterdam, de vereniging *Vereniging World Information Service on Energy Amsterdam* (hierna: Vereniging WISE), gevestigd te Amsterdam, de vereniging *Vereniging Zeeuwse Milieufederatie*, gevestigd te Goes, de stichting *Stichting Noordelijke Ondergrond Afvalvrij* (hierna: Stichting No-A), gevestigd te Midden-Drenthe, en [appellant sub 1E], wonend te Middelburg,

2. [appellant sub 2] en anderen, appellanten, en

de minister van Economische Zaken, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 18 maart 2013 heeft de minister aan de naamloze vennootschap N.V. Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ een vergunning verleend als bedoeld in artikel 15, aanhef en onder b, van de Kernenergiewet (hierna: Kew) voor de aangevraagde wijzigingen van de Kew-vergunning ten behoeve van de ontwerpbedrijfsduurverlenging van de kerncentrale Borssele (hierna: KCB).

Tegen dit besluit hebben Greenpeace, Vereniging WISE, Vereniging Zeeuwse Milieufederatie, Stichting No-A en [appellant sub 1E] en [appellant sub 2] en anderen beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend (...; red.).

Overwegingen

Ontvankelijkheid [appellant sub 2] en anderen

1. Ingevolge artikel 20.1, eerste lid, gelezen in verbinding met het derde lid, van de Wet milieubeheer kan een belanghebbende tegen een besluit op grond van de Kew beroep instellen bij de Afdeling.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder een belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge het derde lid worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

2. [appellant sub 2] heeft samen met de stichting Stichting Laka, gevestigd te Amsterdam, en 34 andere personen beroep ingesteld.

2.1. De minister en EPZ betogen dat Laka geen belanghebbende is bij het bestreden besluit, omdat het bestreden besluit geen betrekking heeft op een activiteit die valt binnen de reikwijdte van haar statutaire doelstelling. Zij stellen verder dat een groot aantal personen met wie [appellant sub 2] beroep heeft ingesteld buiten een straal van 20 km van de KCB wonen, zodat zij evenmin kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden bij het bestreden besluit.

2.2. Blijkens haar statuten stelt Laka zich ten doel de samenleving zo breed mogelijk te informeren over de energieproblematiek in het algemeen en kernenergie in het bijzonder. De stichting tracht dit doel te bereiken door:

- het geven van informatie:

- a. tijdens manifestaties;
- b. op aanvraag van derden;
- c. door middel van eigen publicaties;

- het ter beschikking stellen van informatie:

- a. op aanvraag van derden;
- b. door openbaarheid en openbaarstelling van documentatiemateriaal;
- het verzorgen van publiciteit over de energieproblematiek;
- overige middelen ter bereiking van het gestelde doel.

2.3. Ter zitting heeft Laka gesteld dat zij haar statutaire doelstelling 'informeren' onder meer verwezenlijkt door het voeren van actie. Zij heeft verder gesteld dat haar statuten vernieuwd moeten worden.

2.4. Voor de vraag of een rechtspersoon belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb, is bepalend of de rechtspers-

soon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt.

Met artikel 1:2, derde lid, van de Awb heeft de wetgever blijkens de totstandkomingsgeschiedenis (Kamerstukken II 1988/1989, 21 221, nr. 3, blz. 32-35) veilig willen stellen dat verenigingen of stichtingen als belanghebbende kunnen opkomen, mits een algemeen of collectief belang dat zij zich blijkens hun statuten ten doel stellen te behartigen en waarvoor zij zich daadwerkelijk inzetten, bij het besluit rechtstreeks is betrokken. De territoriaal niet beperkte statutaire doelstelling van Laka ziet uitsluitend op het informeren van de samenleving over de energieproblematiek in het algemeen en over kernenergie in het bijzonder. Gelet op deze doelstelling behartigt Laka niet in het bijzonder een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang. Het door Laka ter zitting ingenomen standpunt dat zij door middel van het voeren van actie informatie probeert te verkrijgen en te verspreiden maakt dit niet anders. Reeds hierom kan Laka niet als een belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2 van de Awb worden aangemerkt.

Het beroep is, voor zover ingesteld door Laka, niet-ontvankelijk.

2.5. Tussen partijen is niet in geschil dat [appellant sub 2] belanghebbende bij het bestreden besluit is. De Afdeling ziet geen aanleiding voor een ander oordeel. Verder heeft [appellant sub 2] over het ontwerpbesluit een zienswijze als bedoeld in artikel 6:13 van de Awb naar voren gebracht. [appellant sub 2] is, gelet hierop, ontvankelijk in zijn beroep, zodat wordt toegekomen aan een beoordeling van de mede door [appellant sub 2] aangevoerde beroepsgronden.

Ontvankelijkheid Greenpeace, Vereniging WISE, Vereniging Zeeuwse Milieufederatie, Stichting No-A en [appellant sub 1E]

3. Voor zover EPZ zich ter zitting op het standpunt heeft gesteld dat de bij het bestreden besluit verleende vergunning Greenpeace, Vereniging WISE, Vereniging Zeeuwse Milieufederatie en Stichting No-A niet in hun statutaire belangen raakt, nu de relevante rechtsregels in deze zaak primair beogen het belang van de nucleaire veiligheid te beschermen, overweegt de Afdeling als volgt. Het per 1 januari 2013 in artikel 8:69a van de Awb opgenomen relativiteitsvereiste, dat in-

houdt dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen beginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept, heeft geen betrekking op de vraag of het beroep van een appellant ontvankelijk is. In zoverre bestaat geen aanleiding om het beroep, voor zover ingesteld door Greenpeace, Vereniging WISE, Vereniging Zeeuwse Milieufederatie en Stichting No-A, niet-ontvankelijk te verklaren.

4. EPZ stelt zich ter zitting verder op het standpunt dat Stichting No-A geen belanghebbende is bij het bestreden besluit, omdat haar werkgebied beperkt is tot de provincies Drenthe, Groningen en Friesland. De belangen van deze stichting zijn volgens haar gelegen in het voorkomen van opslag van kernafval en ander gevaarlijk afval in voornoemde provincies.

4.1. Blijkens haar statuten omvat het werkgebied van de Stichting No-A de drie noordelijke provincies Groningen, Friesland en Drenthe en het gebied gelegen buiten deze provincies voor zover dit gebied beïnvloed wordt door de opslag van kernafval en ander gevaarlijk afval in de boven- en ondergrond, alsmede door de vestiging van bedrijven die voormeld afval produceren of verwerken voor zover het afval en/of het bedrijf is gelegen in de drie provincies. Het afval dat door de in Zeeland gelegen KCB geproduceerd wordt, wordt afgevoerd naar het eveneens in Zeeland gelegen Covra. Het bestreden besluit heeft derhalve geen betrekking op een activiteit die plaatsvindt binnen het in de statuten van Stichting No-A omschreven werkgebied. Gelet hierop is Stichting No-A geen belanghebbende bij het bestreden besluit. Het beroep is in zoverre niet-ontvankelijk.

5. EPZ heeft zich ter zitting verder op het standpunt gesteld dat de statutaire doelstelling van Vereniging WISE niet wordt geraakt door het bestreden besluit, zodat de vereniging op grond hiervan evenmin belanghebbende is bij het bestreden besluit.

5.1. Vereniging WISE heeft blijkens haar statuten ten doel:

a. het bevorderen van begrip bij de burgers van alle landen voor het milieu en ontwikkeling van de samenleving waarbij alle facetten worden belicht door middel van een integrale visie op de samenleving, economisch, ecologisch en technologisch;

b. het stimuleren van de betrokkenheid van burgers bij de politiek en besluitvorming met betrekking tot alle aspecten van de samenleving waarvan zij deel uitmaken, zowel nationaal als internationaal;

c. het verspreiden van sociale, wetenschappelijke, juridische en andere informatie met betrekking tot vorenstaande doeleinden;

d. het samenwerken met andere organisaties met een vergelijkbare doelstelling als de vereniging zoals de internationale organisatie "Wise International"; en

e. het verrichten van al hetgeen met het vorenstaande, in de ruimste zin genomen, in verband staat of daartoe bevorderlijk kan zijn.

5.2. Op de website van Vereniging WISE is onder meer informatie gepubliceerd waaruit volgt dat de vereniging zich voornamelijk bezighoudt met het voeren van actie tegen kernenergie. Zij doet dit onder meer door het verstrekken van informatie, het uitvoeren van onderzoek, het geven van trainingen, het verspreiden van publicaties en het voeren van campagne. Gelet op haar statutaire doelstelling en haar feitelijke werkzaamheden behartigt Vereniging WISE een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang. Vereniging WISE is derhalve belanghebbende bij het bestreden besluit.

6. Voor zover EPZ zich voorts ter zitting op het standpunt heeft gesteld dat de statutaire doelstellingen van Greenpeace en Vereniging Zeeuwse Milieufederatie te algemeen zijn en zij niet een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang behartigen, overweegt de Afdeling als volgt. In de uitspraak van de Afdeling van 13 februari 2013 in zaak nr. 201108676/1/A4 stond het besluit waarbij aan EPZ vergunning was verleend als bedoeld in artikel 15, aanhef en onder a en b, van de Kew voor brandstofdiversificatie in de KCB ter beoordeling. Greenpeace en Vereniging Zeeuwse Milieufederatie zijn in die procedure als belanghebbenden aangemerkt. Geen aanleiding bestaat om thans tot een ander oordeel te komen.

Vergunning

7. 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. Bij het bestreden besluit is vergunning verleend voor de actualisatie van het Veiligheidsrapport. Hiermee is de ontwerpbedrijfsduur van de KCB verlengd van 40 naar 60 jaar. De aanvraag daartoe is ingediend omdat bij het oorspronkelijke

ontwerp en de bouw van de KCB rekening is gehouden met een bedrijfsduur van 40 jaar, en deze bedrijfsduur tevens als uitgangspunt heeft gediend in het Veiligheidsrapport dat onderdeel uitmaakt van de Kew-vergunning. Bij het bestreden besluit heeft de minister verder ambtshalve een voorschrift aan de vergunning verbonden betreffende het onderzoek naar niet eerder geconstateerde laminaire afwijkingen in de wand van de reactorvaten in de Belgische kerncentrales Doel-3 en Tihange-2. Voorts heeft hij de vergunningvoorschriften II.B.29, II.E en II.H, onder 2, inzake de beveiliging en ontmanteling van de KCB, ingetrokken.

Terinzagelegging stukken

8. Greenpeace, Vereniging WISE, Vereniging Zeeuwse Milieufederatie en [appellant sub 1E] (hierna: Greenpeace en anderen) betogen dat de minister in strijd met artikel 3:11 van de Awb heeft nagelaten het beveiligingsplan en ontmantelingsplan ter inzage te leggen. Zij stellen dat het hierdoor voor hen ten onrechte niet mogelijk was na te gaan in hoeverre de beveiliging en ontmanteling van de KCB met het intrekken van de vergunningvoorschriften II.B.29, II.E en II.H, onder 2, is verzekerd. Greenpeace en anderen betogen in dit verband met betrekking tot het intrekken van vergunningvoorschrift II.B.29 over de ontmanteling van de KCB onder meer dat de minister ten onrechte niet heeft beoordeeld of EPZ eind 2033 over voldoende financiële zekerheid beschikt. Daarnaast stellen zij dat het intrekken van de vergunningvoorschriften II.E en II.H, onder 2, tot gevolg heeft dat onduidelijk is of de KCB voldoende beveiligd is, omdat niet duidelijk is of de krachtens de Regeling beveiliging nucleaire inrichtingen en splijtstoffen (hierna: Regeling beveiliging) getroffen maatregelen op de verlengde openstelling van de KCB zijn afgestemd.

8.1. Ingevolge artikel 3:11, eerste lid, van de Awb legt het bestuursorgaan het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage.

8.2. De minister heeft de vergunningvoorschriften II.B.29, II.E en II.H, onder 2, ingetrokken omdat deze voorschriften gelet op de geldende regelgeving overbodig zijn geworden. Voor het opstellen van een ontmantelingsplan en een beveiligingsplan gelden inmiddels de in het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (hierna: Bkse), de Regeling beveiliging en de Regeling buitengebruikstelling en ontmanteling nucleaire inrichtingen

(hierna: Regeling buitengebruikstelling) neergelegde besluitvormingstrajecten. In de Regeling buitengebruikstelling zijn tevens regels opgenomen met betrekking tot de financiële zekerheid ter dekking van de kosten die voortvloeien uit de ontmanteling van een kerncentrale. Het ontmantelingsplan en beveiligingsplan, en de regelgeving die hieraan ten grondslag ligt, staan in deze procedure niet ter beoordeling. Het ontmantelingsplan en beveiligingsplan zijn geen stukken als bedoeld in artikel 3:11 van de Awb, zodat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de minister deze stukken ten onrechte niet bij het ontwerpbesluit ter inzage heeft gelegd.

De beroepsgrond faalt.

Milieueffectbeoordeling (hierna: m.e.r.-beoordeling)

9. Greenpeace en anderen en [appellant sub 2] betogen dat voorafgaand aan het nemen van het bestreden besluit een m.e.r.-beoordeling had moeten plaatsvinden, omdat de bij het bestreden besluit vergunde wijzigingen aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu hebben. Greenpeace en anderen wijzen ter onderbouwing van dit standpunt op artikel 4, tweede lid, van de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012 L 26; hierna: mer-richtlijn), gelezen in verbinding met bijlage II, onder 13, bij deze richtlijn en op hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer. Bij de interpretatie van deze bepalingen moet volgens hen worden gekeken naar het Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband, Espoo, 25-02-1991 (hierna: Verdrag van Espoo). Het niet opstellen van een m.e.r.-beoordeling is volgens [appellant sub 2] in strijd met het Verdrag van Espoo. Greenpeace en anderen stellen dat de onder het Verdrag van Espoo in het leven geroepen 'Implementation Committee under the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context' (hierna: het Implementation Committee) recent heeft geoordeeld dat de levensduurverlenging van een kerncentrale, die niet gepaard gaat met verdere fysieke ingrepen, onder het Verdrag van Espoo moet worden beschouwd als een aanzienlijke wijziging die tot een m.e.r.-beoordeling dient te leiden. [appellant sub 2] betoogt daarnaast dat uit het bestreden besluit volgt dat artikel 11, eerste lid, aanhef en onder c, van het Bkse van toepassing is, zodat vaststaat dat de

aanvraag betrekking heeft op een wijziging van de inrichting. Greenpeace en anderen en [appellant sub 2] stellen dat de omstandigheid dat verschillende onderdelen van de KCB op den duur mogelijk moeten worden vervangen eveneens bevestigt dat binnen de KCB ingrijpende wijzigingen plaatsvinden. Verder stellen Greenpeace en anderen en [appellant sub 2] zich op het standpunt dat categorie 22.3, onder 5°, van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit mer) van toepassing is, omdat het bestreden besluit tevens een wijziging van het tijdstip waarop de KCB buiten werking wordt gesteld tot gevolg heeft. Ook op grond van deze bepaling bestond volgens hen een plicht tot het opstellen van een m.e.r.-beoordeling. Greenpeace en anderen stellen zich voorts op het standpunt dat het in de Verenigde Staten gebruikelijk is dat in het kader van de verlenging van de ontwerpbedrijfsduur van een kerncentrale een milieueffectrapport wordt opgesteld. Omdat in de Verenigde Staten op dit punt meer ervaring aanwezig is dan in Europa, had de minister de aldaar te volgen procedures volgens hen in zijn beoordeling moeten betrekken.

9.1. Naast Nederland is ook de Europese Unie partij bij het Verdrag van Espoo. Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten is hiermee met wijzigingsrichtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 in overeenstemming gebracht. Deze richtlijnen zijn inmiddels ingetrokken en vervangen door de mer-richtlijn. Deze richtlijn is geïmplementeerd in de Wet milieubeheer. Niet is bestreden dat de mer-richtlijn correct is geïmplementeerd. Aan de mer-richtlijn komt geen rechtstreekse werking toe.

9.2. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer worden bij algemene maatregel van bestuur 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.

Ingevolge het vierde lid worden ter zake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, 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.

Ingevolge artikel 7.17, derde lid, houdt het bevoegd gezag bij zijn beslissing rekening met de in bijlage III bij de mer-richtlijn aangegeven criteria. Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit mer, voor zover hier van belang, worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de wet aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

In onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer is in categorie 22.3, onder 5°, aangewezen de oprichting, wijziging of uitbreiding van één of meer met elkaar samenhangende installaties voor de behandeling en de opslag van radioactief afval in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een wijziging van het tijdstip van de buitengebruikstelling of ontmanteling van meer dan vijf jaar.

Ingevolge onderdeel A, tweede lid, van de bijlage bij het Besluit mer, wordt in deze bijlage mede verstaan onder:

wijziging: een reconstructie of verandering anderszins van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande inrichtingen;

uitbreiding: het opnieuw in gebruik nemen van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande inrichtingen;

oprichting van een inrichting: een uitbreiding van een inrichting door de oprichting van een nieuwe installatie.

Ingevolge artikel 11, eerste lid, aanhef en onder c, van het Bkse bevat de aanvraag om een vergunning voor het wijzigen van een inrichting als bedoeld in artikel 6, 7, 8 of 9 in ieder geval, indien de aanvraag betrekking heeft op een inrichting als bedoeld in artikel 6, 7 of 8 en de voorgenomen wijziging van invloed is op een of meer gegevens als vermeld in het ter verkrijging van de onder a bedoelde vergunning overgelegde veiligheidsrapport of de risicoanalyse, bedoeld in artikel 6, onder h, een desbetreffende aanvulling hiervan.

9.3. 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. In voorschrift I.1 van deze vergunning is bepaald dat de KCB in overeenstemming met het gestelde in paragraaf 1.1 en de hoofdstukken 3 tot en met 21 van het Veiligheidsrapport VR-KCB93, als gewijzigd en aangevuld met de revisies met kenmerk VR-KCB93 REV.1, VR-KCB93

REV.2, VR-KCB93 REV.3, VR-KCB93 REV.4, VR-KCB93 REV.5 en VR-KCB93 REV.6, dient te zijn ingericht en te worden bedreven. In dit Veiligheidsrapport is bij een aantal ontwerpanalyses uitgegaan van een ontwerpbedrijfsduur van 40 jaar.

In 2006 is het Convenant Kerncentrale Borssele in werking getreden. In dit convenant is onder meer bepaald dat de levensduur van de KCB wordt gecontinueerd tot en met uiterlijk 31 december 2033. Deze doelstelling is opgenomen in artikel 15a van de Kew.

De aangevraagde wijzigingen hebben betrekking op de actualisatie van het Veiligheidsrapport. Deze wijzigingen zijn neergelegd in het bij de aanvraag gevoegde document revisie VR-KCB93 REV.7. De actualisatie van het Veiligheidsrapport houdt verband met de verlenging van de ontwerpbedrijfsduur van 40 naar 60 jaar.

9.4. De aangevraagde wijzigingen hebben niet tot gevolg dat binnen de KCB feitelijke wijzigingen plaatsvinden. Zij hebben uitsluitend betrekking op de actualisatie van het Veiligheidsrapport. De aangevraagde wijzigingen vallen niet onder een activiteit als bedoeld in onderdeel D, categorie 22.3, onder 5°, van de bijlage bij het Besluit mer, reeds omdat hetgeen is aangevraagd geen wijziging, uitbreiding of oprichting als bedoeld in onderdeel A, tweede lid, van de bijlage bij het Besluit mer is. De omstandigheid dat hetgeen is aangevraagd in de toekomst tot gevolg kan hebben dat componenten van de KCB moeten worden vervangen maakt het voorgaande niet anders. Uit de omstandigheid dat de minister de vergunningaanvraag heeft getoetst aan artikel 11, eerste lid, aanhef en onder c, van het Bkse vloeit, anders dan [appellant sub 2] stelt, voorts niet voort dat binnen de KCB wel feitelijke wijzigingen plaatsvinden. Uit het door Greenpeace en anderen aangehaalde recente oordeel van het Implementation Committee kan niet worden afgeleid dat wel sprake is van een feitelijke wijziging. Er bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de minister in het kader van de Nederlandse vergunningprocedure de in de Verenigde Staten te volgen procedure voor de verlening van een vergelijkbare vergunning had moeten betrekken.

Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de minister zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat voorafgaand aan het nemen van het bestreden besluit geen m.e.r.-beoordeling hoefde plaats te vinden.

De beroepsgronden falen.

10. Voor zover hetgeen is aangevraagd niet tot een m.e.r.-beoordelingsplicht leidt, betogen Greenpeace en anderen subsidiair dat de invoering van artikel 15a, eerste lid, van de Kew de wijziging van het tijdstip van buitengebruikstelling als bedoeld in onderdeel D, categorie 22.3, onder 5°, van de bijlage bij het Besluit mer tot gevolg heeft, zodat op grond hiervan toch een m.e.r.-beoordelingsplicht geldt. Het aannemen van de wijziging van het tijdstip van buitengebruikstelling bij wet leidt er volgens hen toe dat een m.e.r.-beoordelingsplicht geldt op het moment dat een daaropvolgend besluit over een volgende wijziging wordt genomen. Ter onderbouwing van dit standpunt verwijzen zij naar het arrest van het Hof van Justitie van 17 maart 2011, C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest (www.curia.europa.eu). De aangevraagde wijzigingen moeten volgens hen worden beschouwd als fase van een uit verschillende fasen bestaande procedure waarvoor uiteindelijk een m.e.r.-beoordelingsplicht bestaat.

10.1. Ingevolge artikel 15a, eerste lid, van de Kew vervalt met ingang van 31 december 2033 de op grond van artikel 15, aanhef en onder b, verleende vergunning voor het in werking houden van de in 1973 in werking gebrachte KCB, voor zover het betreft het vrijmaken van kernenergie.

10.2. In het door Greenpeace en anderen aangehaalde arrest van 17 maart 2011 heeft het Hof van Justitie overwogen dat een vergunning die niet formeel betrekking heeft op een activiteit die aan een m.e.r.-beoordeling in de zin van de bijlagen I en II bij richtlijn 85/337 (thans: de mer-richtlijn) moet worden onderworpen, volgens vaste rechtspraak niettemin de uitvoering van een dergelijke beoordeling kan vereisen, wanneer die maatregel een fase vormt van een procedure die uiteindelijk gericht is op de goedkeuring van een activiteit die een project in de zin van artikel 2, eerste lid, van richtlijn 85/337 is. Volgens diezelfde rechtspraak moet, wanneer het nationale recht voorschrijft dat de vergunningprocedure in verschillende fasen verloopt, de m.e.r.-beoordeling van een project in beginsel worden verricht zodra het mogelijk is alle milieueffecten die het project kan hebben, te onderscheiden en te beoordelen. Hetgeen is aangevraagd vormt geen fase van een uit verschillende fasen bestaande vergunningprocedure die uiteindelijk is gericht op de uitvoering van activiteiten waarvoor een m.e.r.-beoordelingsplicht geldt.

De subsidiaire beroepsgrond faalt eveneens.

11. Voor zover Greenpeace en anderen zich op het standpunt stellen dat de minister bij de beoordeling van hetgeen is aangevraagd, gelet op voornoemd arrest, tevens had moeten beoordelen of bij de voorbereiding van het beveiligingsplan en het ontmantelingsplan een m.e.r.-beoordeling had moeten plaatsvinden, en dat, indien dit het geval zou zijn, deze m.e.r.-beoordeling alsnog in het kader van de aangevraagde wijzigingen had moeten worden uitgevoerd, overweegt de Afdeling onder verwijzing naar hetgeen is overwogen onder 8.2 dat het beveiligingsplan en het ontmantelingsplan in deze procedure niet ter beoordeling staan.

Vooringenomenheid

12. [appellant sub 2] betoogt dat de minister het bestreden besluit niet zonder vooringenomenheid heeft genomen. Hij voert hiertoe onder meer aan dat de omstandigheid dat de Kernfysische Dienst (hierna: KFD) onderdeel uitmaakt van het ministerie van Economische Zaken met zich brengt dat de KFD niet over de krachtens artikel 8, tweede lid, van het Verdrag inzake nucleaire veiligheid vereiste onafhankelijkheid beschikt.

12.1. Ingevolge artikel 8, tweede lid, van het Verdrag inzake nucleaire veiligheid neemt elke Verdragsluitende Partij passende maatregelen om te zorgen voor een daadwerkelijke scheiding van taken tussen het regulerende lichaam en andere lichamen of organisaties die zich bezighouden met de bevordering of het gebruik van kernenergie.

Ingevolge artikel 93 van de Grondwet hebben bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, verbindende kracht nadat zij zijn bekendgemaakt.

Ingevolge artikel 2:4, eerste lid, van de Awb vervult het bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid.

12.2. Het bepaalde in artikel 8, tweede lid, van het Verdrag inzake nucleaire veiligheid is niet een ieder verbindend als bedoeld in artikel 93 van de Grondwet, zodat [appellant sub 2] op deze bepaling geen rechtstreeks beroep kan doen. [appellant sub 2] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de minister het bestreden besluit in strijd met het in artikel 2:4, eerste lid, van de Awb neergelegde verbod van vooringenomenheid heeft genomen. De beroepsgrond faalt.

Toetsingskader

13. Ingevolge artikel 15, aanhef en onder b, van de Kew is het verboden zonder vergunning van Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (thans: minister van Economische Zaken) een inrichting, waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt, splijtstoffen kunnen worden vervaardigd, bewerkt of verwerkt, dan wel splijtstoffen worden opgeslagen, op te richten, in werking te brengen, in werking te houden, buiten gebruik te stellen of te wijzigen of een inrichting, waarin kernenergie kon worden vrijgemaakt, splijtstoffen konden worden vervaardigd, bewerkt of verwerkt, dan wel splijtstoffen werden opgeslagen, te ontmantelen.

Ingevolge artikel 15b, eerste lid, kan de vergunning 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.

Ingevolge artikel 15c, derde lid, worden aan een vergunning, met inachtneming van de dienaangaande bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels, de voorschriften verbonden, die nodig zijn ter bescherming van de bij of krachtens artikel 15b aangewezen belangen. Voor zover door het verbinden van voorschriften aan de vergunning de nadelige gevolgen van de betrokken activiteit voor mensen, dieren, planten en goederen niet kunnen worden voorkomen, worden daaraan de voorschriften verbonden, die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen die gevolgen, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd.

Ingevolge artikel 19, eerste lid, kan de minister beperkingen waaronder een vergunning is verleend, en voorschriften die daaraan zijn verbonden, wijzigen, aanvullen of intrekken, dan wel alsnog beperkingen aanbrengen of voorschriften aan een vergunning verbinden ter bescherming van de bij of krachtens artikel 15b aangewezen belangen.

Ingevolge het derde lid kan de minister op aanvraag van de vergunninghouder beperkingen waaronder een vergunning is verleend, en voor-

schriften die daaraan zijn verbonden, wijzigen, aanvullen of intrekken, dan wel alsnog beperkingen aanbrengen of voorschriften aan een vergunning verbinden.

Vermoeiing

14. Greenpeace en anderen betogen dat de aan het bestreden besluit ten grondslag liggende beoordeling ten aanzien van de beheersing van vermoeiing van veiligheidsrelevante componenten binnen de KCB niet deugt en onvolledig is. Zij stellen dat het nog uit te voeren onderzoek had dienen plaats te vinden voordat vergunning werd verleend. De omstandigheid dat de KCB reeds 40 jaar in werking is heeft volgens hen tot gevolg dat storingen zullen toenemen. De grafiek die wordt aangeduid als badkuipmodel is hier van toepassing, zodat aan het begin en aan het eind van de periode dat de KCB in werking is de meeste storingen optreden, aldus Greenpeace en anderen. Zij stellen dat de KCB als gevolg van deze storingen vaker zal moeten worden stilgelegd, hetgeen leidt tot een toename van de kans op vermoeiing.

14.1. De minister stelt zich op het standpunt dat bij de beoordeling van de vermoeiing van veiligheidsrelevante componenten binnen de KCB de belastingswisselingen tot 2034 zijn betrokken. In deze vermoeiingsanalyses voor een ontwerpbedrijfsduur van 60 jaar is volgens hem tevens de extra belasting door het op- en afschakelen van de KCB betrokken.

14.2. Uit het bestreden besluit en de hiervan onderdeel uitmakende vergunningaanvraag volgt dat EPZ de bewijsvoering omtrent vermoeiing, waarbij schade in materiaal optreedt als gevolg van wisselende mechanische belastingen, in het kader van de verlengde ontwerpbedrijfsduur van de KCB opnieuw heeft beoordeeld. Om schade aan de 50 veiligheidsrelevante componenten binnen de KCB als gevolg van vermoeiing te voorkomen, moet de zogenoemde cumulatieve gebruiksfactor kleiner zijn dan één. Uit de stukken volgt dat dit ten aanzien van 45 veiligheidsrelevante componenten het geval is. De vijf veiligheidsrelevante componenten waarvoor dit niet het geval is dienen ingevolge vergunningvoorschrift II.Bb.4 voor 1 januari 2020 vervangen te zijn, tenzij stand der techniek analyses aantonen dat de cumulatieve gebruiksfactor voor vermoeiing van deze componenten kleiner is dan één bij een ontwerpbedrijfsduur van 60 jaar. Aan de bij het bestreden besluit verleende vergunning zijn voor het inzichtelijk maken en beheersen van het optreden van ver-

moeiing bij componenten van de KCB de voorschriften II.Bb.4, II.Bb.5, II.Bb.6, II.Bb.7 en II.Bb.8 verbonden. In deze voorschriften is onder meer bepaald dat binnen de KCB een vermoeiingsmonitoringsysteem aanwezig is waarmee het optreden van belastingswisselingen tot 2034 wordt gemonitord. Greenpeace en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat de veroudering van de KCB tot gevolg zal hebben dat het aantal storingen binnen de KCB zal toenemen. Evenmin hebben zij aannemelijk gemaakt dat het onderzoek over vermoeiing in zoverre niet deugdelijk of onvolledig is.

De beroepsgrond faalt.

15. In vergunningvoorschrift II.Bb.6 is onder meer bepaald dat EPZ tot het einde van de bedrijfsduur van de KCB gebruikmaakt van het in 2010 geïnstalleerde vermoeiingsmonitoringsysteem FAMOS (Fatigue Monitoring System) om de daadwerkelijke belastingswisselingen te kunnen volgen. In vergunningvoorschrift II.Bb.7 is onder meer bepaald dat EPZ de resultaten van de metingen met behulp van FAMOS, verkregen gedurende vijf cycli vanaf de installatie van FAMOS in 2010 tot na de splijtstofwisselstop in 2015, gebruikt om de oorspronkelijke belastingscatalogus in 2015 te actualiseren tot een nieuwe belastingscatalogus voor een periode van 60 jaar ontwerpbedrijfsduur.

16. [appellant sub 2] betoogt ten aanzien van het op grond van de vergunning te hanteren vermoeiingsmonitoringsysteem FAMOS onder meer dat dit systeem ten onrechte pas in 2010 is geïnstalleerd. Dit heeft volgens hem tot gevolg dat de resultaten van deze metingen pas in 2015 beschikbaar komen. Hij wijst er in dit verband op dat de gemeten thermische belasting bij de jongere Duitse kerncentrale Grafenrheinfeld reeds is vastgesteld, en dat daar is gebleken dat de uitkomst van de daadwerkelijk gemeten thermische belasting in aanzienlijke mate kan verschillen van de eerder berekende thermische belasting. [appellant sub 2] betoogt verder dat ten onrechte slechts op 22 van de 50 plaatsen waar binnen de KCB vermoeiing kan optreden, thermokoppels van FAMOS aanwezig zijn. Vanwege het ontbreken van ervaring op dit punt bij andere kerncentrales hadden deze thermokoppels volgens hem op alle plaatsen waar vermoeiing kan optreden, moeten worden geplaatst. Voorts betoogt [appellant sub 2] dat ten onrechte is gekozen voor een 'stand alone' versie van FAMOS, hetgeen volgens hem tot gevolg heeft dat de gegevens van deze installa-

tie niet kunnen worden gebruikt om de reguliere bedrijfsvoering aan te passen, omdat deze niet direct beschikbaar zijn. Daarnaast betoogt hij dat uit de aanvraag volgt dat de berekende belastingen in de belastingscatalogus zeer grof zijn ingeschat.

16.1. De minister stelt zich op het standpunt dat thermische belastingen reeds sinds het in bedrijf nemen van de KCB worden gemeten en bijgehouden, maar dat FAMOS, in tegenstelling tot het huidige systeem, ook de mogelijkheid biedt om de gelaagdheid te meten en de werkelijke temperatuurwisselingen en de daaruit voortkomende belastingen inzichtelijk te maken. Uit vooronderzoek bij Duitse kerncentrales is volgens hem gebleken dat het plaatsen van 22 thermokoppels voldoende kan worden geacht. De minister stelt zich daarnaast op het standpunt dat FAMOS wel degelijk kan worden gebruikt voor het optimaliseren van de reguliere bedrijfsvoering. Door de met FAMOS verkregen data on- en offline te bestuderen kunnen belastingswisselingen worden bepaald en kan het effect van aanpassingen gemeten worden, aldus de minister. Meekijken en direct ingrijpen is vanwege de aard van vermoeiing volgens hem niet nodig.

16.2. Het vermoeiingsmonitoringsysteem FAMOS dient onder meer om inzicht te verkrijgen in de vraag hoe vooraf gepostuleerde belastingen tot 2034 zich verhouden tot de werkelijkheid. Op deze wijze worden uitgangspunten en daarmee de geldigheid van de vermoeiingsanalyses bewaakt. Anders dan [appellant sub 2] stelt, komen de resultaten van de metingen met FAMOS niet pas in 2015 ter beschikking. In dat jaar is vijf jaar met dit systeem gemeten, zodat met de resultaten van deze metingen een hernieuwde belastingscatalogus kan worden opgesteld. De thermische belastingen binnen de KCB worden echter reeds vanaf het begin van het in werking zijn van de KCB gemeten. [appellant sub 2] heeft niet aannemelijk gemaakt dat het vermoeiingsmonitoringsysteem FAMOS niet voldoet. Hij heeft evenmin aannemelijk gemaakt dat vooraf gepostuleerde belastingswisselingen zijn onderschat. Geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de minister niet in redelijkheid in de vergunning heeft kunnen voorschrijven dat EPZ FAMOS tot het einde van de bedrijfsduur dient te gebruiken.

De beroepsgrond faalt.

Verbrossing

17. Greenpeace en anderen betogen dat bij het bestreden besluit ten onrechte vergunning is verleend, omdat de verlengde levensduur van de KCB tot gevolg heeft dat de veiligheidsmarges door de verbrossing van het reactorvat door neutronenfluentie krap zijn. Zij verwijzen ter onderbouwing van dit standpunt naar het rapport 'Beoordelingsrapport veiligheidstechnische onderbouwing behorende bij de aanvraag Brandstofdiversificatie KCB' van de KFD uit 2010. Greenpeace en anderen stellen dat EPZ in de vergunningaanvraag bij de berekening van de neutronenfluentie op de reactorvatwand ten onrechte niet is uitgegaan van een worstcasescenario.

17.1. De minister stelt zich op het standpunt dat de veiligheidsmarges voor de verbrossing van het reactorvat voldoende ruim zijn. Voorts heeft de minister er ter zitting op gewezen dat het rapport waarnaar Greenpeace en anderen verwijzen verouderd is.

17.2. Het door Greenpeace en anderen aangehaalde rapport uit 2010 heeft betrekking op de inzet van mengoxide van plutonium en uranium (MOX) binnen de KCB. In het rapport wordt gesteld dat de inzet van MOX binnen de KCB nadelige gevolgen voor de reactorwand zou kunnen hebben. In de vergunningaanvraag is echter naar aanleiding van hernieuwde analyses geconcludeerd dat voor het reactorvat ruime veiligheidsmarges ten aanzien van brosse breuk bestaan. In deze analyses, die zijn uitgevoerd conform de laatste stand der techniek, zijn zowel de verlenging van de ontwerpbedrijfsduur als de inzet van MOX betrokken. Geconcludeerd wordt dat de berekende neutronenfluentie op het hoogst belaste gedeelte van de reactorwand bij een verlengde ontwerpbedrijfsduur en bij de inzet van MOX lager is dan de oorspronkelijk in 1973 vastgestelde waarde voor 40 jaar ontwerpbedrijfsduur. Greenpeace en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat de veiligheidsmarges voor de verbrossing van het reactorvat onvoldoende ruim zijn. De beroepsgrond faalt.

18. [appellant sub 2] betoogt dat ten onrechte niet duidelijk is wat onder de in vergunningvoorschrift II.Bb.3 genoemde verificatie van de veiligheidsmarge voor verbrossing van het reactorvat moet worden verstaan. Indien de uitkomst van deze

verificatie is dat in het materiaal teveel verbrossing is opgetreden, is volgens hem onduidelijk wat hiervan het gevolg is.

18.1. In vergunningvoorschrift II.Bb.3 is bepaald, voor zover hier van belang, dat EPZ de veiligheidsmarge voor de brosse breuk overgangstemperatuur bij 60 jaar ontwerpbedrijfsduur verifieert met behulp van twee extra sets proefstukken (SOP3 en SOP4) die in 2007 in de reactor zijn geplaatst. Nadat de proefstukken voldoende (dat wil zeggen equivalent aan 55 jaar vollastjaren) bestraald zijn door neutronen, worden SOP3 en SOP4 uit de reactor genomen. Verificatie van de veiligheidsmarge voor reactorvat verbrossing vindt plaats nadat de bestraalde proefstukken experimenteel zijn onderzocht.

18.2. De minister stelt zich op het standpunt dat het bepaalde in vergunningvoorschrift II.Bb.3 fungeert als extra controle op de in de vergunningaanvraag gegeven onderbouwing dat aan de veiligheidsmarge van de verbrossing van het reactorvat wordt voldaan. De proefstukken SOP3 en SOP4 zijn op zodanige wijze in het reactorvat geplaatst dat zij aan een hogere neutronenbelasting worden blootgesteld dan de reactorvatwand, aldus de minister. Op deze wijze kijken de proefstukken volgens de minister vooruit in de tijd en wordt informatie gegeven over de toestand van de reactorvatwand op een veel later tijdstip.

18.3. EPZ heeft de neutronenfluentie op de reactorvatwand berekend en heeft naar aanleiding hiervan geconcludeerd dat ruime veiligheidsmarges ten aanzien van brosse breuk bestaan. In vergunningvoorschrift II.Bb.3 is bepaald dat EPZ deze conclusies dient te verifiëren met proefstukken. Dit vergunningvoorschrift dient derhalve als extra controle. Indien na verificatie blijkt dat de veiligheidsmarges ten aanzien van brosse breuk kleiner zijn dan berekend, dient deze veiligheidsmarge in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen is aangevraagd. Geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat het bepaalde in vergunningvoorschrift II.Bb.3 onvoldoende duidelijk is. De beroepsgrond faalt.

Vergunningvoorschrift II.B.31

19. In vergunningvoorschrift II.B.31 is bepaald dat EPZ de resultaten van het onderzoek van de reactorwand naar aanleiding van niet eerder geconstateerde laminaire afwijkingen in de wand van de reactorvaten in de Belgische kerncentrales Doel-3 en Tihange-2, uiterlijk 1 juni 2013 voorlegt aan de directeur KFD. EPZ dient het plan van

aanpak voor dit onderzoek drie maanden voorafgaand aan de geplande uitvoering van het onderzoek voor te leggen aan de directeur KFD.

20. Greenpeace en anderen betogen dat het onderzoek waarvan EPZ de resultaten ingevolge vergunningvoorschrift II.B.31 aan de directeur van de KFD heeft overgelegd, ten onrechte slechts een deel van het reactorvat betreft. Op deze wijze ontstaat volgens Greenpeace en anderen onvoldoende inzicht in de staat waarin het reactorvat verkeert. Greenpeace en anderen betogen verder dat het onderzoek voorafgaand aan de verlening van de vergunning had moeten plaatsvinden.

20.1. Voor zover Greenpeace en anderen betogen dat het uitgevoerde onderzoek niet toereikend is, overweegt de Afdeling dat dit de uitvoering van de verleende vergunning betreft, en derhalve niet de rechtmatigheid van het ter beoordeling staande besluit.

20.2. Voor zover Greenpeace en anderen betogen dat het onderzoek voorafgaand aan de verlening van de vergunning had moeten plaatsvinden, stelt de minister zich op het standpunt dat hij dit voorschrift vanuit het oogpunt van continue verbetering en internationale uniformiteit ambtshalve aan de vergunning heeft verbonden. Vanuit veiligheidsoogpunt is het volgens hem niet noodzakelijk om het onderzoek direct te laten plaatsvinden. De KFD heeft dit standpunt bevestigd, aldus de minister.

20.3. Gelet op het voorgaande heeft de minister naar het oordeel van de Afdeling voldoende gemotiveerd dat de resultaten van het onderzoek van de reactorwand uiterlijk 1 juni 2013 aan de directeur van de KFD dienden te worden overgelegd. Geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de minister pas na het ontvangen van de resultaten van dit onderzoek tot vergunningverlening kon overgaan.

De beroepsgrond faalt.

Vergunningvoorschrift II.Bb.10

21. In vergunningvoorschrift II.Bb.10 is bepaald dat EPZ voor 1 januari 2014 een methodiek implementeert die volgens de laatste stand der techniek de gekwalificeerde restlevensduur van ongevalsbestendige elektronische apparatuur bepaalt. Deze methode moet de beschikbaarheid en functionaliteit van ongevalsbestendige apparatuur tijdens en na een ongeval borgen.

Na iedere splijststofcyclus stelt EPZ de restlevensduur voor alle ongevalsbestendige elektrotechnische componenten vast. Indien voor een ongevals-

bestendig elektrotechnisch component een restlevensduur van minder dan vijf jaar wordt vastgesteld, dient nakwalificatie van de desbetreffende component plaats te vinden of dient de desbetreffende component vervangen te worden.

22. De Afdeling begrijpt het betoog van [appellant sub 2] over vergunningvoorschrift II.Bb.10 aldus, dat hij stelt dat dit voorschrift niet toereikend is omdat onduidelijk is hoe een methodiek voor het bepalen van de restlevensduur van ongevalsbestendige elektronische apparatuur kan bijdragen aan het bepalen van de restlevensduur van ongevalsbestendige elektrotechnische apparatuur.

22.1. Vergunningvoorschrift II.Bb.10 schrijft voor dat EPZ een procedure dient te implementeren en hanteren, waarmee na iedere splijststofcyclus de kwalificatie van ongevalsbestendige elektrotechnische apparatuur die tijdens en na een ongeval moet functioneren wordt aangetoond. Geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat onvoldoende duidelijk is wat met het bepaalde in vergunningvoorschrift II.Bb.10 is beoogd.

De beroepsgrond faalt.

Risicoanalyse

23. Ingevolge artikel 11, eerste lid, aanhef en onder d, van het Bkse bevat de aanvraag om een vergunning voor het wijzigen van een inrichting als bedoeld in artikel 6, 7, 8 of 9 in ieder geval, indien de aanvraag betrekking heeft op een inrichting als bedoeld in artikel 6, 7 of 8 en de voorgenomen wijziging van invloed is op een of meer gegevens als vermeld in het ter verkrijging van de onder a bedoelde vergunning overgelegde risicoanalyse, bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder i, een desbetreffende aanvulling van die risicoanalyse.

24. Greenpeace en anderen betogen dat de minister ten onrechte heeft nagelaten te beoordelen of vanwege de verlengde exploitatie van de KCB een aanpassing van de risicoanalyse nodig is. Zij wijzen er hierbij onder meer op dat de veiligheidsmarges van het reactorvat afnemen en dat de verouderingsprocessen binnen de KCB van invloed zijn op de uitkomsten van de risicoanalyse. Greenpeace en anderen betogen verder dat de minister ten onrechte niet heeft beoordeeld of EPZ over de benodigde verzekeringen beschikt om aan de Wet aansprakelijkheid kernongevallen te voldoen.

24.1. De minister stelt zich op het standpunt dat de gehanteerde faalkansen niet wijzigen, omdat binnen de KCB geen uitbreidingen of wijzigingen plaatsvinden. Hij stelt dat de verouderingsproces-

sen worden beheerst waardoor vastgestelde limieten niet worden overschreden. De bij het bestreden besluit verleende vergunning is volgens de minister derhalve niet van invloed op een of meer gegevens uit de risicoanalyse.

24.2. Greenpeace en anderen hebben niet aanneemelijk gemaakt dat dit standpunt van de minister onjuist is. Verder staat de vraag of EPZ over voldoende verzekeringen beschikt om aan de Wet aansprakelijkheid kernongevallen te voldoen, in deze procedure niet ter beoordeling. De beroepsgrond faalt.

Tienjaarlijkse veiligheidsevaluatie

25. In het aan de vergunning van 18 juni 1973 verbonden voorschrift II.B.11 is bepaald dat iedere tien jaar veiligheidsevaluaties dienen te worden uitgevoerd, waarbij de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de van kracht zijnde vergunning worden vergeleken met nieuwe ontwikkelingen inzake nucleaire veiligheid en stralingsbescherming. In het vergunningvoorschrift is verder bepaald dat de eerstvolgende tienjaarlijkse evaluatie de periode 2003 tot en met 2012 betreft en dat die evaluatie in 2013 afgerond dient te zijn.

26. Greenpeace en anderen betogen dat de tienjaarlijkse veiligheidsevaluatie ten onrechte niet voorafgaand aan het nemen van de bij het bestreden besluit verleende vergunning is uitgevoerd. Zij stellen dat de resultaten van deze evaluatie relevant zijn voor de beantwoording van de vraag hoe veilig de KCB gedurende de verlengde openstelling zal zijn.

26.1. De minister stelt zich op het standpunt dat uitsluitend de in het kader van de tienjaarlijkse veiligheidsevaluatie te beoordelen aspecten met betrekking tot organisatie, managementsysteem en veiligheidscultuur (veiligheidsfactor 10) en met betrekking tot de menselijke factor (veiligheidsfactor 12) relevant zijn voor de bij het bestreden besluit verleende vergunning. Deze factoren zijn reeds bij de voorbereiding van onderhavige vergunningaanvraag betrokken, aldus de minister.

26.2. Greenpeace en anderen hebben niet aanneemelijk gemaakt dat de minister bij zijn beoordeling van de vergunningaanvraag andere dan de door de minister genoemde aspecten van de tienjaarlijkse veiligheidsevaluatie had moeten betrekken.

De beroepsgrond faalt.

Noodkoelwatersysteem

27. Greenpeace en anderen betogen dat de minister ten onrechte niet de werking van het noodkoelwatersysteem in zijn beoordeling heeft betrokken. Zij stellen dat hierdoor onduidelijk is of de in 1992 door Grontmij Nederland B.V. getrokken conclusies ten aanzien van dit systeem nog gelden. Daarnaast is volgens hen onduidelijk welke gevolgen de verlengde openstelling van de KCB voor dit noodkoelwatersysteem heeft.

27.1. De minister stelt zich op het standpunt dat de bij het bestreden besluit verleende vergunning voor het noodkoelwatersysteem geen gevolgen heeft. Dit systeem wordt volgens de minister slechts gebruikt tijdens buitengewone en extreem te achten ongevallen. Hij stelt dat de functionaliteit van dit systeem periodiek wordt getest om de beschikbaarheid hiervan aan te tonen. De bij het bestreden besluit verleende vergunning heeft volgens de minister voor de geldigheid van de conclusie van het door Greenpeace en anderen aangehaalde onderzoek van Grontmij Nederland B.V. uit 1992, welke conclusie inhoudt dat de effecten van de periodieke en kortdurende onttrekkingen van grondwater, die dit noodkoelwatersysteem tot gevolg heeft, verwaarloosbaar en niet milieuonvriendelijk zijn, geen gevolgen.

27.2. Greenpeace en anderen hebben niet aanneemelijk gemaakt dat de bij het bestreden besluit verleende vergunning wijzigingen in het noodkoelwatersysteem tot gevolg heeft.

De beroepsgrond faalt.

Nieuwe inzichten

28. Greenpeace en anderen betogen dat de minister ten onrechte niet de kennis en inzichten die zijn verkregen naar aanleiding van de kernramp in de kerncentrale in het Japanse Fukushima op 11 maart 2011, in zijn beoordeling heeft betrokken. Deze kennis is volgens hen onder meer relevant voor het antwoord op de vraag wat de kans is dat een ongeval zich gedurende de verlengde openstelling binnen de KCB voordoet. Ter onderbouwing van hun standpunt dat dergelijke kennis een rol speelt bij onderhavige vergunningverlening, verwijzen Greenpeace en anderen naar een uitspraak van de voormalige Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State van 29 mei 1992 in zaak nr. G05.88.0140 (BR 1992, 868) met betrekking tot de kerncentrale in Dodewaard. De vergunning die in die uitspraak ter beoordeling stond heeft volgens hen, evenals on-

derhavige vergunning, betrekking op de verlening van de exploitatie en niet op feitelijke wijzigingen binnen de kerncentrale.

28.1. De minister stelt zich op het standpunt dat nieuwe inzichten en kennis naar aanleiding van de kernramp in Japan wel degelijk bij de beoordeling van de vergunningaanvraag zijn betrokken, echter slechts voor zover noodzakelijk en relevant voor de onderbouwing van de verlengde ontwerpbedrijfsduur van de KCB. Het bestreden besluit heeft betrekking op de fysieke veroudering van de KCB, niet op de robuustheid van de KCB tegen externe invloeden.

28.2. Bij het bestreden besluit is vergunning verleend voor een verlengde ontwerpbedrijfsduur van de KCB. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat de minister zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat in het kader van de beoordeling van de vergunningaanvraag alleen die aspecten aan bod behoeft te komen waarop de vergunningaanvraag betrekking heeft. De uitspraak van 29 mei 1992 geeft geen aanleiding voor een ander oordeel, omdat de vergunning die in die uitspraak ter beoordeling stond, anders dan Greenpeace en anderen stellen, betrekking had op een uitbreiding/wijziging van de activiteiten in de kerncentrale Dodewaard. De uitspraak heeft derhalve geen betrekking op een vergunning waarbij het veiligheidsrapport is geactualiseerd. Overigens zijn er andere onderzoeken uitgevoerd, waaronder de zogenoemde stresstest, waarbij de kennis en inzichten naar aanleiding van de kernramp in Japan zijn betrokken. Deze onderzoeken staan hier echter niet ter beoordeling.

De beroepsgrond faalt.

Rechtvaardiging

29. Greenpeace en anderen en [appellant sub 2] betogen dat de bij het bestreden besluit vergunde wijzigingen onvoldoende gerechtvaardigd zijn. Greenpeace en anderen betogen dat de door de minister uitgevoerde rechtvaardigingstoets abstract en onvolledig is. Zij stellen dat energieopwekking uit kernenergie in de Regeling bekendmaking rechtvaardiging gebruik van ioniserende straling in zijn algemeenheid als rechtvaardiging is aangemerkt, maar dat uit artikel 6 van richtlijn 96/29/Euratom van de Raad van 13 mei 1996 tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werkers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren (PB 1996, L 159) de verplichting voortvloeit om in ieder specifiek geval te bepalen

of het gaat om gerechtvaardigd gebruik. De huidige en toekomstige situatie op de energiemarkt kan de verlengde openstelling van de KCB volgens Greenpeace en anderen niet rechtvaardigen. De ruimte op het elektriciteitsnet is beperkt en er is de komende jaren overcapaciteit van het elektriciteitsproductiepark, aldus Greenpeace en anderen. Bovendien moeten schone alternatieven volgens hen de voorkeur krijgen, waarbij zij erop wijzen dat moderne, net opgeleverde gascentrales worden afgeschakeld, terwijl deze centrales, in tegenstelling tot een kerncentrale, geen onoplosbaar afvalprobleem creëren. Zij verwijzen ter onderbouwing van dit standpunt naar het artikel 'Energie-Nederland, Financial and economic impact of a changing energy market, The executive summary' van PWC van 22 maart 2013. [appellant sub 2] betoogt dat de minister in het bestreden besluit ten onrechte nucleaire veiligheid aanmerkt als een voordeel als bedoeld in artikel 4 van het Besluit stralingsbescherming (hierna: Bs). Voorts stelt hij dat onduidelijk is welk toetsingskader de minister in dit kader heeft gehanteerd, nu naar artikel 19, tweede lid, van het Bs wordt verwezen.

29.1. Richtlijn 96/29/Euratom is geïmplementeerd in het Bs. Niet is bestreden dat deze richtlijn op de juiste wijze is geïmplementeerd. Aan deze richtlijn komt geen rechtstreekse werking toe.

29.2. Ingevolge artikel 18, eerste lid, aanhef en onder a, van het Bkse wordt geen vergunning als bedoeld in artikel 15 van de Kew verleend indien niet is voldaan aan de voorwaarden betreffende rechtvaardiging, optimalisatie en dosislimieten, geldend krachtens artikel 19 in samenhang met de artikelen 4, 5, 6 en 48 van het Bs.

Ingevolge artikel 19 van het Bkse en artikel 4, eerste lid, van het Bs, in samenhang bezien, is een handeling slechts toegestaan indien zij door de minister is gerechtvaardigd, dan wel behoort tot een categorie van handelingen die door de minister is gerechtvaardigd. De minister rechtvaardigt een handeling of een categorie van handelingen slechts indien de economische, sociale en andere voordelen van de betrokken handeling of categorie van handelingen opwegen tegen de gezondheidsschade die hierdoor kan worden toegebracht.

29.3. In de nota van toelichting bij het Bs (blz. 161; Stb. 2001, 397) is geconcretiseerd welke criteria in acht moeten worden genomen bij de toepassing van het rechtvaardigingsbeginsel bij de beoordeling van een vergunningaanvraag. Het beginsel houdt in dat de voor- en nadelen van een

handeling met ioniserende straling tegen elkaar moeten worden afgewogen, en dat de betrokken handeling pas mag plaatsvinden als de voordelen daarvan groter zijn dan de nadelen. Bij de voordeelen wordt het netto-voordeel van alle relevante aspecten meegewogen, waarbij ook de nadelen van sociale, economische en financiële aard van de desbetreffende handeling worden verdisconteerd, aldus de nota van toelichting.

29.4. De Afdeling stelt voorop dat de vraag of het in werking zijn van de KCB in algemene zin gerechtvaardigd is, in deze procedure niet aan de orde is, nu voor het in werking zijn van de KCB reeds voor onbepaalde tijd vergunning is verleend. Anders dan Greenpeace en anderen stellen, heeft de minister niet slechts volstaan met abstracte toetsing aan het rechtvaardigingsbeginsel. De minister heeft bij de toetsing van de vergunningaanvraag aan dit beginsel de effecten van de verlengde ontwerpbedrijfsduur op de ontwerp analyses en op andere aan een veilige bedrijfsvoering verbonden aspecten betrokken. Hij heeft naar aanleiding hiervan geconcludeerd dat de omstandigheid dat zich binnen de inrichting geen wijziging of uitbreiding van de activiteiten voordoet, tot gevolg heeft dat de gezondheidsschade voor omwonenden niet wijzigt. Verder zijn de in vergunningvoorschrift II.Bb.2 voorgeschreven extra inspecties volgens hem opgelegd met het doel om de integriteit van de structuren en componenten van het primaire systeem aan te tonen, zodat hun veiligheidstechnische functie gedurende de ontwerpbedrijfsduur van 60 jaar blijvend kan worden vervuld. Geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de minister zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de extra dosis stralingsbelasting voor de werknemers wordt gerechtvaardigd door de winst voor nucleaire veiligheid. Voorts is gebleken dat de minister artikel 19, tweede lid, van het Bs per abuis in het toetsingskader heeft opgenomen.

De Afdeling ziet in het door Greenpeace en anderen en door [appellant sub 2] aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de minister zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de verlengde ontwerpbedrijfsduur gerechtvaardigd is.

De beroepsgronden falen.

Zorgvuldige voorbereiding

30. Greenpeace en anderen betogen dat het bestreden besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Zij stellen dat het uitgevoerde onder-

zoek onvolledig is en dat nog veel beoordelingen en analyses hadden moeten worden uitgevoerd alvorens tot vergunningverlening kon worden overgegaan. De conceptuele veroudering van het ontwerp is volgens Greenpeace en anderen ten onrechte niet beoordeeld. Verder stellen zij zich op het standpunt dat ten onrechte niet is beoordeeld of de KCB behoort tot de 25 procent meest veilige kerncentrales in de wereld. Daarnaast had de beoordeling van de menselijke factor volgens hen in het kader van de beoordeling van de vergunningaanvraag moeten plaatsvinden, en niet in het kader van de tienjaarlijkse veiligheidsevaluatie.

30.1. De minister heeft de menselijke factor in zijn beoordeling van de vergunningaanvraag betrokken. De beroepsgrond mist in zoverre feitelijke grondslag.

30.2. Bij het bestreden besluit is het Veiligheidsrapport geactualiseerd. Hiermee is de ontwerpbedrijfsduur van de KCB verlengd van 40 tot 60 jaar. Bij de beoordeling van de vergunningaanvraag was niet de conceptuele veroudering, maar de fysieke veroudering van de KCB aan de orde. De conceptuele veroudering wordt beoordeeld in het kader van de tienjaarlijkse veiligheidsevaluatie. In het Convenant Kerncentrale Borssele is verder bepaald dat de doelstellingen van dit convenant onder meer worden verwezenlijkt met inachtneming van het uitgangspunt dat de KCB blijft behoren tot de 25 procent meest veilige watergekoelde en watergemodereerde vermogensreactoren in de Europese Unie, de Verenigde Staten en Canada. De partijen hebben hiertoe een commissie van onafhankelijke deskundigen ingesteld die regelmatig een benchmarking moet uitvoeren. Deze in 2008 ingestelde Borssele Benchmark Commissie beoordeelt aan de hand van gekwantificeerde prestatie-indicatoren de veiligheid van de KCB. Dit onderzoek behoort niet tot het beoordelingskader dat van toepassing is op de verlenging van de ontwerpbedrijfsduur van de KCB. De Afdeling ziet in zoverre geen grond voor het oordeel dat het bestreden besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Voor het overige hebben Greenpeace en anderen niet vermeld in welke opzichten het onderzoek onvolledig is.

De beroepsgrond faalt.

Zienswijzen

31. Voor zover [appellant sub 2] voor het overige zijn zienswijzen kort aanhaalt, overweegt de Afdeling dat de minister deze zienswijzen in het bestre-

den besluit heeft weerlegd. [appellant sub 2] heeft nagelaten voldoende te onderbouwen waarom deze weerlegging niet juist is.

Slotoverwegingen beroep [appellant sub 2] en anderen

32. Het beroep is, voor zover het is ingesteld door Laka, niet-ontvankelijk. Voor zover het beroep is ingesteld door [appellant sub 2] is het ongegrond. Uit oogpunt van proceseconomie ziet de Afdeling aanleiding in dit geval af te zien van de beoordeling van de ontvankelijkheid van de 34 andere personen met wie [appellant sub 2] beroep heeft ingesteld. Daarbij is van belang dat de beoordeling van de ontvankelijkheid een diepgaand onderzoek zou vergen waarbij vanwege de ongegrondheid van het beroep geen belang bestaat.

33. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Slotoverwegingen beroep Greenpeace, Vereniging WISE, Vereniging Zeeuwse Milieufederatie, Stichting No-A en [appellant sub 1E].

34. Het beroep is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

35. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van de stichting Stichting Greenpeace Nederland en anderen, voor zover het is ingesteld door de stichting Stichting Noordelijke Ondergrond Afvalvrij, niet-ontvankelijk;
 II. verklaart het beroep van [appellant sub 2] en anderen, voor zover het is ingesteld door de stichting Stichting Laka, niet-ontvankelijk;
 III. verklaart de beroepen voor het overige ongegrond.

NOOT

NOOT Kernenergie

Algemeen

Gelet op de beperkte omvang van de Nederlandse nucleaire sector is het aantal uitspraken van de Afdeling op het terrein van de Kernenergie-wet beperkt. Er is, naast de onderzoeksreactoren van NRG in Petten en de Universiteitsreactor in Delft, de verrijkingsfabriek Urenco in Almelo, de afvalopslag bij de COVRA in Zeeland, de sinds 1997 afgeschakelde en veilig ingesloten Kerncen-

trale Dodewaard, slechts één nog werkende elektriciteit opwekkende vermogensreactor: de Kerncentrale Borssele van N.V. EPZ in Borssele (Zeeland). Daarover gaat deze uitspraak. De sluiting van die reactor is al wettelijk vastgelegd: in artikel 15a van de Kernenergiewet is opgenomen dat met ingang van 31 december 2033 de vergunning van de in 1973 in werking gebrachte kernenergiecentrale Borssele, voor zover het betreft het vrijmaken van kernenergie, vervalt. Daarna zal deze centrale, volgens artikel 5.1 van het Convenant Kerncentrale Borssele en artikel 30 van het Besluit kerninstallaties, spijfstoffen en ertsen na buitengebruikstelling onmiddellijk door EPZ dienen te worden ontmanteld.

In de in dit beroep aan de orde zijnde vergunning gaat het om een voortzetting van de huidige bedrijfsvoering, waarvoor het Veiligheidsrapport geactualiseerd moest worden voor een ontwerpbedrijfsduur van 60 jaar. Bij het oorspronkelijke ontwerp en de bouw van de KCB is rekening gehouden met een ontwerpbedrijfsduur van 40 jaar, namelijk tot en met 2013. EPZ, de eigenaar van de KCB, heeft onderbouwd dat voortzetting van de bedrijfsvoering de komende 20 jaar binnen de geldende technische randwaarden mogelijk is. Door de onderhavige vergunningwijziging kan de KCB ook na 2013 tot 31 december 2033 in bedrijf blijven.

Deze uitspraak is om meerdere redenen interessant.

Belanghebbende

Allereerst waar het betreft de belanghebbendheid van organisaties die in beroep komen. De statutaire doelstelling geeft de doorslag voor de bepaling van de belanghebbendheid, gelet op artikel 1.2, derde lid, van de Awb. Zo geldt voor de statutaire doelstelling van Laka dat deze uitsluitend ziet op het informeren van de samenleving over de energieproblematiek in het algemeen en over kernenergie in het bijzonder.

Hierdoor kan zij niet als belanghebbende worden aangemerkt. Voor de Stichting No-A geldt dat het statutaire werkgebied met name de opslag van kernafval en ander gevaarlijk afval in de drie noordelijke provincies Groningen, Friesland en Drenthe omvat en deze daardoor niet als belanghebbende kan worden aangemerkt.

Vooringenomenheid en onafhankelijkheid

Tot half oktober 2010 was het onderwerp kernenergie ondergebracht bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Mi-

lieubeheer. Bij de opheffing van dat Ministerie bij het kabinet Rutte I is de minister van Economische Zaken coördinerend minister geworden voor kernenergie, de verantwoordelijkheid voor de Kernenergiewet en de aansturing van de bijbehorende organisatieonderdelen (besluit van 11 november 2010, nr. 10.003075, zie ook stcrt. 2010, 18531). In die tijd zijn door het Kamerlid Samsom op 26 oktober 2010 vragen gesteld of onderbrenging van dit onderwerp bij Economische Zaken (en toen nog Landbouw en Innovatie) zich juist verhoudt tot de artikelen 8, tweede lid, van het Verdrag nucleaire veiligheid (en artikel 5 lid 2 van de Euratom Richtlijn nucleaire veiligheid), waarin is vastgelegd dat er een scheiding van taken moet zijn tussen het regulerende lichaam en andere lichamen of organisaties die zich bezighouden met de bevordering of het gebruik van kernenergie. In het antwoord op die vragen (ontvangen 17 november 2010) is aangegeven dat de minister van Economische Zaken weliswaar verantwoordelijk is voor het energiebeleid, maar daarmee geen kernenergie bevordert (gelet ook op de liberalisatie in het energiebeleid). De minister stelt alleen randvoorwaarden voor een betrouwbare, betaalbare en veilige energievoorziening.

In de onderhavige uitspraak wordt allereerst aangegeven dat artikel 8, tweede lid, van het Verdrag inzake nucleaire veiligheid een niet voor een ieder verbindende bepaling als bedoeld in artikel 93 van de Grondwet is, zodat op deze bepaling geen rechtstreeks beroep kan worden gedaan. De appellant heeft voorts niet aannemelijk gemaakt dat de minister het bestreden besluit in strijd met het in artikel 2:4, eerste lid, van de Awb neergelegde verbod van vooringenomenheid heeft genomen.

Inmiddels is er wel sprake van nieuwe ontwikkelingen in de besluitvorming over de onderbrenging van de uitvoering van het beleid inzake nucleaire veiligheid en stralingsbescherming bij de departementen. Deze beslissing is genomen mede naar aanleiding van de vrijwel Kamerbreed aangenomen motie van de leden Jan Vos en Leege waarbij de regering werd verzocht om de taken en bevoegdheden op het terrein van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming te bundelen in een autoriteit nucleaire veiligheid en stralingsbescherming, en ervoor te zorgen dat deze autoriteit onafhankelijk is (Kamerstuk 32 645, nr. 48). In het kader van de voorbereiding

van de besluitvorming over de organisatievorm en de positionering van de ANVS is advies gevraagd aan het Internationaal Atoomagentschap (IAEA; het advies is bij onderstaande Kamerstukken gevoegd). Mede naar aanleiding van dit advies heeft de ministerraad op 24 januari 2014 besloten een Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) als zelfstandig bestuursorgaan te vormen en deze onder de Minister van Infrastructuur en Milieu te positioneren (Kamerstukken II, 32 645, nr. 58 en Kamerstukken I, 32 645, B). Doelstelling is om de versnipperde en schaars beschikbare kennis en expertise op het gebied van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming te bundelen in één autoriteit. De minister van Economische Zaken zal de daarvoor benodigde wetgeving voorbereiden, de minister van Infrastructuur en Milieu zal daartoe een organisatiebesluit voorbereiden. De huidige planning is erop gericht om medio dit jaar een conceptwetsvoorstel gereed te hebben (ook in verband met de voorbereiding van een geplande review-missie van het IAEA in november 2014).

Rechtvaardiging

De op internationale regelgeving gebaseerde uitgangspunten zoals rechtvaardiging en optimalisatie zijn vastgelegd in de wetgeving gebaseerd op de Kernenergiewet (Besluit stralingsbescherming). Deze twee beginselen zijn opgenomen in respectievelijk de artikelen 4 en 5 van het Besluit stralingsbescherming en door middel van artikel 19 van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen ook van toepassing bij de toetsing van onder meer vergunningen voor kerncentrales.

Toepassingen van radioactiviteit moeten gerechtvaardigd zijn. Rechtvaardiging houdt kortgezegd in dat een toepassing meer nut dan schade moet opleveren. Is er geen (maatschappelijk) nut dan is de toepassing niet gerechtvaardigd, ongeacht het stralingsniveau. Voorbeelden van niet-gerechtvaardigde toepassingen zijn radioactieve bliksemafleiders en rookmelders (werken niet beter dan gewone) en door radioactiviteit mooi gloeiende visdobbbers. De (gerechtvaardigde) toepassing mag daarnaast alleen plaatsvinden wanneer de stralingsblootstelling zo laag is als redelijkerwijs mogelijk is. In het Engels staat dit beginsel bekend als het ALARA-principe (As Low As Reasonably Achievable).

De Afdeling stelt voorop dat de vraag of het in werking zijn van de KCB in algemene zin gerechtvaardigd is, in deze procedure niet aan de orde is, nu voor de KCB reeds voor onbepaalde tijd vergunning is verleend. Anders dan Greenpeace en anderen stellen, heeft de minister in dit besluit niet slechts volstaan met een abstracte toetsing aan het rechtvaardigingsbeginsel. Sinds de uitspraak van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (199901786/1; 28 november 1999) wordt door de minister steeds expliciet getoetst aan het rechtvaardigings- en ALARA-beginsel. In die eerdere uitspraak werd geconcludeerd dat deze toetsing expliciet in het besluit aan de orde moet komen, omdat anders sprake is van onvoldoende motivering. De minister heeft bij de toetsing van de vergunningaanvraag aan dit beginsel de effecten van de verlengde ontwerpbedrijfsduur op de veilige bedrijfsvoering betrokken. Hij heeft naar aanleiding hiervan geconcludeerd dat het feit dat zich geen wijziging of uitbreiding van de activiteiten voordoet, tot gevolg heeft dat de gezondheidsschade voor omwonenden niet wijzigt.

R. Leijendekker-van Kaam

NOOT

Milieueffectrapportage

Dit is een zeer interessante uitspraak in het kader van de vraag of sprake is van een project waarvoor een milieueffectrapportage (m.e.r.) moet worden gedaan. De uitspraak is interessant, omdat het gaat om de al of niet verlenging van de bedrijfsduur van de bestaande kernenergiecentrale in Borssele. Kort gezegd gaat het hier om twee vragen: Is hier wel sprake van een project? En zo ja, is de wijziging van het veiligheidsrapport het besluit waarbij de m.e.r. moet worden doorlopen?

Volgens appellanten hebben de nu vergunde wijzigingen aanzienlijke milieugevolgen en had daarom een milieueffectrapport (MER) moeten worden opgesteld. Daarbij verwijzen zij zowel naar de M.e.r.-richtlijn als het verdrag van Espoo. Voor de verwijzing naar het verdrag van Espoo in het algemeen verwijs ik naar de annotatie van Van Velsen bij ABRvS 5 februari 2014, nrs. 201001848/1/A4 en 201300528/1/A4,

ECLI:NL:RVS:2014:285, «JM» 214/37, m. nt. Van Velsen en Zijlmans en mijn eigen annotatie bij ABRvS 16 april 2014, nr. 201304768/1/R2, «JM» 2014/80, m. nt. Zijlmans en Hoevenaars. Interessant is dat appellanten ook verwijzen naar het zogenoemde 'Implementation Committee under the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context' dat zou hebben geoordeeld dat de levensduurverlenging van een kerncentrale, die niet gepaard gaat met verdere fysieke ingrepen, onder het Verdrag van Espoo moet worden beschouwd als een aanzienlijke wijziging die tot een m.e.r.-beoordeling dient te leiden. Op dit oordeel gaat de Afdeling niet in, omdat de Afdeling oordeelt dat geen sprake is van een feitelijke wijziging. Dat is opmerkelijk, omdat het oordeel juist aangeeft dat geen feitelijke wijziging nodig is om tot de noodzaak van een m.e.r.-beoordeling te leiden. In dit kader kan nog worden opgemerkt dat Greenpeace heeft laten weten een klacht ingediend te hebben bij de Espoo Convention Implementation Commission en de Aarhus Convention's Compliance Committee dat ten onrechte geen m.e.r. is gedaan voor de verlenging van de levensduur van de kerncentrale van Borssele (zie <http://www.greenpeace.nl/2014/Persberichten/Internationale-klacht-levensduurverlenging-Borssele/>).

Hiermee zijn we direct bij de eerste vraag aangekomen: is hier sprake van een project? Hiertoe wijzen appellanten op het arrest van het Europese Hof van Justitie van 17 maart 2011 (Brussels Hoofdstedelijk gewest en anderen tegen Vlaams Gewest, C-275/09, «JM» 2011/60, m. nt. Hoevenaars).

Volgens de Afdeling oordeelde het Hof in die zaak dat een vergunning die niet formeel betrekking heeft op een activiteit die aan een m.e.r.-beoordeling moet worden onderworpen, toch de uitvoering van een dergelijke beoordeling kan vereisen, wanneer die maatregel een fase vormt van een procedure die uiteindelijk gericht is op de goedkeuring van een project in de zin van de M.e.r.-richtlijn. Nu hetgeen is aangevraagd geen fase vormt van een uit verschillende fasen bestaande vergunningprocedure die uiteindelijk is gericht op de uitvoering van activiteiten waarvoor een m.e.r.-beoordelingsplicht geldt, is die uitspraak hier niet van toepassing.

Die redenering kan ik niet geheel volgen. Naar mijn idee gaat de uitspraak over de verlenging van een exploitatievergunning voor een bestaande luchthaven. Omdat er geen sprake is van een wijziging in de fysieke plaats is volgens het Hof als zodanig geen sprake van een project in de zin van de M.e.r.-richtlijn. Wel moet een MER worden opgesteld als dit bij de aanleg van de luchthaven ten onrechte niet is gebeurd. Grappig genoeg komt het eerste deel (zonder fysieke wijziging geen project) van dit arrest in uitspraken van de Afdeling geregeld terug, maar blijft het tweede deel (toch een MER ook al is geen sprake van een project) altijd buiten beschouwing. Zie ook mijn annotatie bij ABRvS 27 juni 2012, nr. 201101874/1/A4, «JM» 2012/114, m. nt. Hoevenaars, onder «JM» 2012/112.

Nu is in deze zaak wel onduidelijk of sprake is van de verlenging van de vergunning voor de centrale. Aan de ene kant wordt gesuggereerd dat in 1973 een vergunning voor onbepaalde tijd is afgegeven, maar aan de andere kant is in een Convenant uit 2006 bepaald dat de levensduur van de centrale wordt verlengd en dus niet tot het oneindige kon en kan door blijven gaan. Artikel 15a, eerste lid, van de Kew maakt bovendien klip en klaar duidelijk dat geen sprake is van een vergunning voor onbepaalde tijd. In de aankondigingen van het ministerie werd dan ook duidelijk gesproken over een 'vergunningwijziging' om de kerncentrale toe te staan tot en met 2033 open te blijven (zie <http://www.rijks-overheid.nl/documenten-en-publicaties/vergunningen/2012/10/24/inspraak-verlenging-bedrijfsduur-kerncentrale-borssele.html>). In de m.e.r.-regelgeving is nu juist voor kernenergiecentrales apart geregeld dat de wijziging van het tijdstip waarop de centrale buiten werking wordt gesteld, afzonderlijk wordt genoemd, en wel in projectcategorie D22.3, onder 5°, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. In dit geval is daarvan wel degelijk sprake.

Daarmee komen we bij de tweede vraag. Is de actualisatie van het Veiligheidsrapport het moment waarop de m.e.r.-beoordeling moet worden verricht. Nee, in principe niet. Dat zou bij de verlenging van de vergunning zelf moeten gebeuren. Maar vervolgens komt het tweede deel van het arrest over de Brusselse luchthaven om de hoek kijken: als het ten onrechte nog niet is gebeurd, dan maar bij de actualisatie van het veiligheidsrapport. Naar mijn idee had hier dan

ook niet kunnen worden geconcludeerd dat de actualisatie van het veiligheidsrapport niet onder een activiteit als bedoeld in categorie D22.3, onder 5°, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. valt. Iets anders is dat de actualisatie van het veiligheidsrapport niet is opgenomen in de vierde kolom van categorie D22.3, onder 5° van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Maar dit moet zoals gezegd gerepareerd worden met het door appellanten gedane beroep op de uitspraak van het Europese Hof.

G.A.J.M. Hoevenaars