Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2021–2022

# 35 881 Wijziging van de Kernenergiewet (verruiming inspraak)

**Nr. 6**

## NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 oktober 2021

### Algemeen

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat met betrekking tot het bovengenoemde wetsvoorstel. Hierna wordt ingegaan op de resterende vragen van de leden van de CDA-fractie, de GroenLinks-fractie en de JA21-fractie. Daarbij wordt de volgorde van het verslag aangehouden.

### Hoofdlijnen van het voorstel

*De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen om een milieueffectrapportage verplicht te stellen bij iedere heroverweging of update, inclusief iedere verandering van de levensduur van een kerncentrale. De regering stelt dat dit niet per se nodig is, maar noemt geen concrete tegenargumenten hiervoor. Waarom wordt de wet niet zo aangepast dat bij iedere beslissing van een bevoegde autoriteit, waaronder levensduurverlenging, een milieueffectrapportage vereist wordt?*

Het wetsvoorstel is een maatregel om aanbeveling ACCC/2014/104 van het Nalevingscomité van het Verdrag van Aarhus (ACCC) op te volgen, teneinde te voldoen aan artikel 6 van het Verdrag. Dit betreft de wettelijke vastlegging van de verplichting tot het volgen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bij aanpassing van de duur van nucleaire activiteiten.
Het Verdrag van Aarhus (hierna: het Verdrag) gaat over het recht op toegang tot milieu-informatie, publieke inspraak en toegang tot de rechter in milieuzaken. Het Verdrag betreft niet een verplichting tot een milieueffectrapportage. Conform het kabinetsbeleid van strikte implementatie strekt deze wetswijziging uitsluitend tot het voldoen aan de aanbeveling m.b.t. het Verdrag en niet tot andere zaken zoals het eventueel verplicht stellen van een milieueffectrapportage in deze gevallen.

kst-35881-6
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2021

*De leden van de GroenLinks-fractie vragen of deze wetswijziging wel voldoende is en internationale verdragen wel voldoende worden nageleefd. Is het zeker dat het Nalevingscomité bij het Verdrag van Aarhus Nederland niet alsnog op de vingers zal tikken?*

In oktober 2021 komt de Meeting of Parties (MoP, de bijeenkomst van verdragspartijen) van het Verdrag bijeen. De zaak over naleving van het Verdrag door Nederland met betrekking tot de kerncentrale Borssele is een van de zaken waarover de MoP een besluit zal nemen. Het ACCC heeft in het voorjaar van 2020 laten weten de voorliggende wetswijziging niet voldoende te vinden en verdere wijzigingen van de regelgeving nodig te achten. Volgens het ACCC is het nodig dat ervoor gezorgd wordt dat de inspraakprocedure met bijbehorende informatieverplichtingen als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag wordt gevolgd bij wijziging van een Kernenergiewetvergunning indien deze vergunning de voorwaarden voor het uitvoeren van de activiteit heroverweegt of aanpast, «waar dit van toepassing is» (Eng. tekst: «where appropriate», art. 6 lid 10 van het Verdrag). Dit artikellid vereist volgens het ACCC een beoordeling of inspraak «appropriate» is bij elke wijziging van een vergunning. Volgens het ACCC moet het daarbij gaan om de vraag «of de wijziging in staat is om de basis parameters van de activiteit te wijzigen dan wel belangrijke milieuaspecten van de activiteit zal adresseren» (Eng. tekst: «whether the reconsideration or update is «capable of» changing the activity's basic parameters or will «address» significant environmental aspects of the activity». Dit betreft een criterium dat niet in het Verdrag of de *«Implementation Guide to the Aarhus Convention»*[1] zelf staat. Het ACCC heeft dit zelf geïntroduceerd in eerdere bevindingen, waarover de MoP zich nog niet heeft uitgelaten maar dat naar verwachting binnenkort zal doen. Een mogelijke andere uitleg voor inspraak bij wijzigingsvergunningen waarbij wordt aangesloten bij het criterium van artikel 6 lid 1 («die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben (Eng.: «which may have significant consequences for the environment»)) wordt door het ACCC als te beperkt afgewezen. Bezien moet worden hoe om te gaan met deze nadere invulling van het criterium «where appropriate» en wat de eventuele gevolgen hiervan voor de uitvoering zijn met betrekking tot de bijbehorende informatieverplichtingen. Daarom kan momenteel nog niet worden bepaald welke verdere wijzigingen van de regelgeving nodig zijn, waarbij uiteraard de wens bestaat om het Verdrag zo goed mogelijk na te leven terwijl er tegelijkertijd ook oog is voor de praktijk. Niet elke wijziging van een vergunning is van belang voor het milieu of voor leden van de bevolking. Dit staat los van het feit dat publieke inspraak op grond van artikel 20 van de Kernenergiewet in de praktijk reeds vrijwel standaard wordt toegepast bij wijziging van vergunningsvoorschriften, en daarmee reeds in overeenstemming is met het Verdrag. Omdat deze uitleg ook in andere nalevingszaken speelt waarover besluitvorming door de aanstaande MoP voorligt, worden de ontwikkelingen afgewacht waarbij wordt ingezet op een goede naleving bij voldoende uitvoerbaarheid. Aan een beslissing over niet-naleving door de MoP zal door Nederland dus waarschijnlijk niet ontkomen kunnen worden. Het ACCC heeft aanbevolen dat Nederland reeds voor 1 oktober 2020 voorgenomen maatregelen in werking had moeten hebben. Dit bleek echter niet haalbaar. Inmiddels is begin september een nieuwe klacht ingediend bij het ACCC door NGO's m.b.t. de naleving van artikel 6 lid 10 van het Verdrag door Nederland. Deze nieuwe klacht (ACCC/2021/187) borduurt

[1] De «Implementation Guide» heeft geen bindende kracht maar is bedoeld als een referentie-instrument voor beleidsmakers, wetgevers en overheden (Eng. tekst «intended as a convenient non-legally binding and user-friendly reference tool to assist policymakers, legislators and public authorities», pag. 9), zie: Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf (unece.org).

voort op de bevindingen van het ACCC in de lopende nalevingszaak ACCC/2014/104. Binnenkort zal het ACCC beslissen over de ontvankelijkheid. Ik zal uw Kamer hier verder langs de gebruikelijke weg over informeren en betrekken bij eventuele verdere wijzigingen van de regelgeving.

*De leden van de GroenLinks-fractie vragen in dit verband ook of met deze wijziging wordt gegarandeerd dat er sprake is van publieksinspraak bij iedere heroverweging of update, inclusief iedere verandering van de bedrijfsduur van de kerncentrale Borssele, zoals wordt geëist onder het Verdrag van Aarhus? Op welke manier wordt dit gegarandeerd?*

Voor wijzigingen van de beperkingen en de voorschriften van een vergunning heeft artikel 20 van de Kernenergiewet altijd reeds voorzien in publieke inspraak. Op dit punt is de wetgeving in overeenstemming met het Verdrag. De onderhavige wijziging van artikel 17 van de Kernenergiewet strekt ertoe te verduidelijken dat voor een vergunning betreffende een aanpassing van de duur van nucleaire activiteiten (zoals de ontwerpbedrijfsduurverlenging van de kerncentrale Borssele) in de toekomst altijd een uitgebreide inspraakprocedure wordt gevolgd. Daarmee wordt in die gevallen altijd gegarandeerd dat eenieder zienswijzen kan indienen. Voor eventuele andere wijzigingen wordt verwezen naar het voorgaande antwoord.

*De leden van de JA21-fractie lezen dat de wetswijziging inzake een vergunning voor aanpassing van de ontwerpbedrijfsduur van een nucleaire activiteit de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) verplicht stelt. Zodoende kan iedereen altijd vooraf inspreken over de duur van de bedrijfsvoering van de installatie waarvoor de technische veiligheid is aangetoond. Hiermee wordt onverhoopt de deur geopend voor activistische vertragingstactieken die minder van doen hebben met de technische veiligheid van de installatie zelf dan met verzet tegen kernenergie in het algemeen. Deze leden vragen zich af of de UOV voldoende procedurele waarborgen biedt om dergelijk misbruik van inspraak te voorkomen.*

O.a. uit het Adviesrapport van de Commissie Elverding (Sneller en Beter)[2] is duidelijk naar voren gekomen dat inspraak (en investeren «aan de voorkant» van besluitvorming) veelal leidt tot betere en snellere besluitvorming. Inspraak zet daarmee niet de deur open voor vertragingstactieken zoals genoemd in de vraag maar draagt daadwerkelijk bij aan verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming (zowel qua proces als qua inhoud). Tegen het vastgestelde besluit staat rechtsbescherming open zoals schorsing en administratief beroep bij de rechter; dat verandert niet met inspraak. Als de besluitvorming niet op orde is, is zij daarmee kwetsbaar in procedures voor de rechter.
Besluiten over de duur van nucleaire activiteiten, waar dit wetsvoorstel op ziet, zijn niet enkel administratieve handelingen, ook al is de technische veiligheid op orde, maar deze kunnen leiden tot een langere periode waarin mogelijke gevolgen voor het milieu en mogelijke effecten en risico's voor de omgeving aan de orde kunnen zijn. Het is een maatschappelijk belang dat hier zorgvuldig over wordt besloten en dat burgers hier voldoende in betrokken worden.

## Financiële lasten

*De leden van de CDA-fractie hebben een vraag over de kosten voor een vergunning tot aanpassing van de ontwerpbedrijfsduur op grond van het*

[2] Adviesrapport Commissie Elverding (Sneller & Beter) | Rapport | Rijksoverheid.nl.

*Besluit vergoedingen Kernenergiewet (BvK). Na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel moeten vergunninghouders een hogere vergoeding voor hun vergunning betalen, in verband met het uitvoeren van de UOV. Deze leden vragen de regering te verduidelijken waar dit bedrag precies uit bestaat. Ziet de regering deze kosten als een sta-in-de-weg bij het exploiteren van een nucleaire inrichting? Hoe vaak vindt een wijziging van de ontwerpbedrijfsduur ongeveer plaats gedurende de exploitatie van een nucleaire inrichting?*

In het algemeen is de extra vergoeding in het geval van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (uitgebreide procedure) ten opzichte van de reguliere voorbereidingsprocedure (korte procedure) terug te voeren op het aantal uren dat minimaal nodig is voor het behandelen van de vergunningaanvraag. Bij het vaststellen van de bedragen in het Besluit vergoedingen Kernenergiewet (BvK) is op basis van ervaringen met eerder doorlopen vergunningprocedures voor nucleaire installaties, per te onderscheiden fase van het proces, het minimaal aantal uren vastgesteld. Deze uren zijn opgenomen in de bijlage bij dat besluit. In het geval van de korte procedure wordt 228 uur gerekend, bij de uitgebreide procedure 448 uur. Indien het een gecompliceerde vergunning betreft wordt 1.568 uur gerekend. Deze extra uren zijn terug te voeren op de aard en complexiteit van de aanvraag en de procedurele aspecten. Zo moet bij een uitgebreide procedure zowel een ontwerp- als het definitief besluit worden gemaakt en moeten ingediende zienswijzen worden beoordeeld en behandeld.
Het wetsvoorstel heeft ten doel om voor toekomstige beslissingen over de duur van nucleaire activiteiten de inspraak door burgers en non-gouvernementele organisaties te verbeteren. Dit in verband met het gestelde in het Verdrag. Voor het in bedrijf nemen van een nieuwe kerncentrale zal dit geen verschil maken omdat een vergunning daartoe in alle gevallen met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure tot stand zal komen. Het is vervolgens gebruikelijk dat een nucleaire installatie tenminste voor enkele tientallen jaren (30 tot 40 jaar), mits veilig, in bedrijf kan zijn. Een mogelijke verlenging zal dan kunnen leiden tot extra kosten bij het aanvragen van de vergunning. In het grotere licht van de investeringen die nodig zijn gedurende het in bedrijf zijn voor een kerncentrale, zijn deze hogere kosten beperkt.
De ontwerpbedrijfsduur van een kerncentrale is de periode waarvoor is bewezen, door middel van veiligheidsanalyses, dat de installatie technisch veilig kan opereren. Als die termijn verstreken is zal de analyse geactualiseerd moeten worden, wat in veel gevallen tot aanpassing van de vergunning zal leiden. Hierbij dient opgemerkt te worden dat er niet altijd fysieke ingrepen noodzakelijk zijn om de ontwerpbedrijfsduur te verlengen. Bij een verlenging wordt een nieuwe geldigheidsduur van de veiligheidsonderbouwing vastgesteld, waarna eventueel opnieuw een verlenging aan de orde zal zijn. Internationaal is een verlenging van de (ontwerp)bedrijfsduur met 10 à 20 jaar gebruikelijk.
Bij de kerncentrale Borssele (de enige in bedrijf zijnde kerncentrale in Nederland) is tot nu toe één keer een verlenging van de ontwerpbedrijfsduur gerealiseerd. Dat was na 40 jaar bedrijfsvoering. Het huidige veiligheidsrapport beperkt zich nu tot einde 2033, in lijn met de wettelijke einddatum van de bedrijfsvoering.

## Consultatie

*De leden van de JA21-fractie stellen dat kernenergie een schone en veilige energiebron is die bij uitstek beantwoordt aan de $CO_2$-reductiedoelstellingen die de regering nastreeft. Uit de internetconsultatie spreekt de verwachting dat de wetswijziging het moeilijker maakt om kernenergie aan te bieden. Deze leden vragen zich af of verruiming*

*van de inspraak, hoewel deze ziet op een situatie van wijziging van de ontwerpbedrijfsduur die niet vaak gedurende de exploitatie van een nucleaire inrichting zal plaatsvinden, de rechter desalniettemin een opstapje biedt om op de stoel van de wetgever plaats te nemen, iets dat kan leiden tot uitspraken met vergaande politieke consequenties zoals in het stikstofdossier en in het klimaatdossier.*

Indien een besluit met betrekking tot een kerncentrale bij de rechter wordt aangevochten zal de rechter kort gezegd na moeten gaan of dat besluit in overeenstemming is met het van toepassing zijnde recht (wetgeving en rechtsbeginselen) en ook overeenkomstig dat recht tot stand is gekomen. Daartoe is onder andere vereist een dragende motivering en een zorgvuldige voorbereidingsprocedure. Inspraak kan bijdragen aan de inhoudelijke en procedurele kwaliteit van een besluit (zie ook het antwoord op de eerste vraag van de leden van de JA21-fractie). Dit staat als zodanig los van de mate van indringendheid waarin een rechter de inhoud en motivering van een besluit toetst en biedt naar mijn mening dus ook geen «opstapje» voor de rechter om op de stoel van de wetgever plaats te nemen, zoals in de vraag wordt verondersteld.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S.P.R.A. van Weyenberg