



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een voorstel van wet tot wijziging van de Kernenergiewet (verruiming inspraak)

Nader Rapport

28 juni 2021

IENW/BSK-2021/161558

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 maart 2021, nr. 2021000502, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 april 2021, no. W17.21.0077/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. In de redactionele bijlage bij het advies is opgemerkt om in de toelichting in te gaan op de mogelijke gevolgen van het 'Varkens in Nood'-arrest¹ voor dit voorstel. Dit betreft het volgende.

In Nederland geldt voor toegang tot de rechter (ontvankelijkheid), ook wat betreft besluiten over activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben, de voorwaarde dat in de voorbereidingsfase een zienswijze moet zijn ingediend tegen het ontwerpbesluit (artikel 6:13 van de Awb). Het EU-Hof van Justitie heeft in zijn arrest van 14 januari 2021 (C-826/18) inzake 'Varkens in Nood' kort gezegd geoordeeld dat deze voorwaarde bij milieubesluiten die vallen onder artikel 6 van het Verdrag van Aarhus, op grond van artikel 9, tweede lid, van dat verdrag, niet mag worden gesteld aan non-gouvernementele organisaties (NGO's). De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) heeft op 14 april jl. vervolgens een uitspraak gedaan die een direct gevolg is van het genoemde arrest. Die uitspraak van de ABRvS houdt in dat er een ruimere toegang tot de bestuursrechter is bij omgevingsrechtelijke besluiten. Uit de uitspraak volgt dat artikel 6:13 Awb, dat de bewuste voorwaarde inhoudt, moet worden gewijzigd.

De bedoelde redactionele opmerking is niet overgenomen, omdat het arrest geen directe gevolgen heeft voor dit wetsvoorstel en er in antwoorden op Kamervragen en in het kader van een komende wetswijziging van de Awb reeds uitvoerig is dan wel zal worden ingegaan op het 'Varkens in Nood' arrest en de gevolgen daarvan.

Het voorliggende wetsvoorstel bepaalt alleen dat bij enkele verlenging van de ontwerpbedrijfsduur van een kerncentrale afdeling 3.4 van de Awb van toepassing wordt. Er wordt in de Kernenergiewet dus enkel verwezen naar de toepasselijke afdeling 3.4 van de Awb; indien daarin iets wijzigt heeft dat automatisch gevolg voor de procedures die met toepassing van die afdeling worden gevolgd. Over het onderwerp zijn Kamervragen gesteld. In antwoorden op de schriftelijke vragen van 22 april jl. van de leden Koerhuis en Minhas (beiden VVD) over het bericht 'Vertraging woningbouw dreigt na uitspraak Raad van State' (ingezonden door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mede namens de Minister voor Rechtsbescherming d.d. 8 juni 2021, kenmerk 2021-0000231125) wordt hier onder vraag 11 op ingegaan:

'Er wordt momenteel een wetsvoorstel voorbereid om de Awb aan te passen aan het arrest Varkens in Nood. Ook voor de Nederlandse wetgever is het arrest een gegeven, in die zin dat in omgevingsrechtelijke zaken die onder het Verdrag van Aarhus vallen ruimere toegang tot de rechter moet worden geboden dan thans in de nationale wetgeving is geregeld. Bij het voorbereiden van het wetsvoorstel worden uiteraard ook de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 14 april en 4 mei 2021 betrokken. Bij het opstellen van het wetsvoorstel zijn, naast een Europeesrechtelijk correcte uitvoering van het arrest, de werkbaarheid voor de rechtspraak, de gevolgen voor de omgevingsrechtelijke bestuursrechtspraak en het voorkomen van procedurele vertragingen in beroepszaken een aandachtspunt. Hierbij wordt ook de mogelijke vertragingen in de bouw betrokken. Het voornemen is om deze

¹ HvJ EU 21 januari 2021, Stichting Varkens in Nood e.a., zaak C-826/18; ECLI:EU:C:2021:7.



zomer een conceptwetsvoorstel in (internet)consultatie te brengen'.

Vanuit communicatief oogpunt en het voorkomen van extra coördinatielasten lijkt het niet raadzaam om naast de antwoorden op de Kamervragen en de komende wijziging van de Awb ook in sectorale wetgeving hier inhoudelijk op in te gaan.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer.*



Advies Raad van State

No. W17.21.0077/IV
's-Gravenhage 28 april 2021

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 18 maart 2021, no.2021000502, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Kernenergiewet (verruiming inspraak), met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen inhoudelijke opmerkingen bij het voorstel.

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann.*



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no.W17.21.0077/IV**

- In de toelichting ingaan op de mogelijke gevolgen van het ‘Varkens in Nood’-arrest¹ voor dit voorstel.

¹ HvJ EU 21 januari 2021, Stichting Varkens in Nood e.a., zaak C-826/18; ECLI:EU:C:2021:7.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wet zoals aangeboden aan de Raad van State houdende wijziging van de Kernenergiewet (verruiming inspraak)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is om voor een wijziging van een vergunning op grond van artikel 15, onder b of c, van de Kernenergiewet betreffende een wijziging van de duur van nucleaire activiteiten, de inspraak te verruimen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Artikel 17 van de Kernenergiewet wordt als volgt gewijzigd:

1. In de slotzin van het tweede lid wordt 'van de Dienstenwetparagraaf' vervangen door 'van de Dienstenwet, paragraaf'.
2. Het vierde lid komt te luiden:
 4. In afwijking van het eerste lid zijn de in dat lid genoemde onderdelen van de Algemene wet bestuursrecht, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en van de Wet milieubeheer niet van toepassing op de voorbereiding van beschikkingen op de aanvraag om een wijziging van een vergunning krachtens artikel 15, onder b of c:
 - a. die niet leidt tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende vergunning is toegestaan;
 - b. waarvoor geen verplichting bestaat tot het maken van een milieueffectrapport als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer;
 - c. die niet leidt tot een wijziging van de ontwerpbedrijfsduur van de inrichting; en
 - d. die niet leidt tot een andere inrichting dan waarvoor eerder een vergunning is verleend.

ARTIKEL II

Indien artikel 2.13, onderdeel C, van de Invoeringswet Omgevingswet eerder in werking is getreden of treedt dan artikel I van deze wet, komt artikel I, onderdeel 2, van deze wet, te luiden:

2. Het vierde lid komt te luiden:
 4. In afwijking van het eerste lid zijn de in dat lid genoemde onderdelen van de Algemene wet bestuursrecht, van de Omgevingswet en van de Wet milieubeheer niet van toepassing op de voorbereiding van beschikkingen op de aanvraag om een wijziging van een vergunning krachtens artikel 15, onder b of c:
 - a. die niet leidt tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende vergunning is toegestaan;
 - b. waarvoor geen verplichting bestaat tot het maken van een milieueffectrapport als bedoeld in afdeling 16.4 van de Omgevingswet;
 - c. die niet leidt tot een wijziging van de ontwerpbedrijfsduur van de inrichting; en
 - d. die niet leidt tot een andere inrichting dan waarvoor eerder een vergunning is verleend.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Het voorliggende wetsvoorstel bevat een van de maatregelen, waarmee uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling van het Nalevingscomité bij het Verdrag van Aarhus¹ van 4 oktober 2018, ACCC/C/2014/104 Netherlands, Findings, overweging 89. De aanbeveling van het Nalevingscomité houdt in dat Nederland de noodzakelijke wettelijke, regulerende en bestuurlijke maatregelen neemt om te verzekeren dat toekomstige heroverwegingen of aanpassingen van de duur van iedere nucleaire activiteit voldoen aan de inspraakverplichtingen van het Verdrag van Aarhus. Kerncentrales en andere kernreactoren zijn een activiteit als bedoeld in het Verdrag van Aarhus (punt 1 van bijlage I Lijst van activiteiten bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder a, van het Verdrag van Aarhus). Naar aanleiding van deze aanbeveling is in de Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 24 april 2019² aangegeven dat, om te borgen dat voor een vergunning betreffende een aanpassing van de duur van nucleaire activiteiten in de toekomst altijd de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) op grond van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt gevolgd, artikel 17, vierde lid, van de Kernenergiewet (Kew) zal worden gewijzigd. Met het wetsvoorstel wordt hieraan uitvoering gegeven.

Bij wijzigingen van de duur van nucleaire inrichtingen wordt in dit verband niet alleen gedacht aan de geldigheidsduur van een vergunning voor een nucleaire inrichting, zijnde de duur waarvoor de exploitatie van een nucleaire inrichting is vergund, maar tevens aan de duur van de bedrijfsvoering waarvoor de veiligheid van de installatie – systemen, structuren en componenten – is aangetoond (technische veiligheid). In het nucleaire veld wordt dit aangeduid met het gangbare begrip ontwerpbedrijfsduur. De exploitatieduur en de ontwerpbedrijfsduur kunnen even lang zijn, maar kunnen wat betreft einddatum ook van elkaar verschillen. Voor verlengingen van de ontwerpbedrijfsduur wordt internationaal de term Long Term Operation (LTO) gehanteerd. Voor een inrichting waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt, is die ontwerpbedrijfsduur voor een bepaalde periode onderbouwd en is deze onderbouwing vastgelegd in het veiligheidsrapport. Dit veiligheidsrapport is onderdeel van de Kernenergiewetvergunning. Actualisering van het veiligheidsrapport met de onderbouwing voor een langere ontwerpbedrijfsduur leiden daarmee tot een aanpassing van de vergunning (een zogenoemde LTO-vergunning).

Om aan de aanbeveling van het Nalevingscomité tegemoet te komen is onder meer gekeken hoe de inspraak bij Kernenergiewetvergunningen nu geregeld is en hoe die voor toekomstige beslissingen over de duur van nucleaire activiteiten verbeterd zou kunnen worden voor burgers en non-gouvernementele organisaties.

De inspraak bij vergunningen voor nucleaire inrichtingen is in Nederland onder meer geregeld in de artikelen 17 en 20 Kew, en in de daarop gebaseerde regelgeving. Deze bepalingen voorzien in het volgen van de UOV van afdeling 3.4 Awb en op die bepalingen is afdeling 13.2 van de Wet milieubeheer van toepassing waarin is geregeld dat zienswijzen door eenieder naar voren kunnen worden gebracht. Die procedure voldoet aan de inspraakverplichtingen op grond van het Verdrag van Aarhus. Voor wijzigingen van de beperkingen en de voorschriften van de vergunning op grond van de artikelen 18a en 19 Kew, die betrekking kunnen hebben op de duur van nucleaire activiteiten, voorziet artikel 20 Kew altijd in deze inspraakprocedure. Op dit punt is de wetgeving dus al in overeenstemming met de aanbeveling van het Nalevingscomité.

Voor zover het vergunningen over de ontwerpbedrijfsduur betreft die met toepassing van artikel 17 van de Kew worden verleend (LTO-vergunningen), is geconstateerd dat er nog verbeteringen op het punt van inspraak mogelijk zijn.

Op 26 februari 2020 heeft het Nalevingscomité in haar eerste voortgangsbeoordeling³ Nederland laten weten de onderhavige aanpassing van artikel 17, vierde lid, van de Kew een positieve stap te vinden, maar op zichzelf onvoldoende om aan de aanbeveling van het Nalevingscomité tegemoet te komen. In verband daarmee worden naast de voorliggende aanpassing van artikel 17, vierde lid, van de Kew ook nog mogelijke andere aanvullende wettelijke, regulerende en bestuurlijke maatregelen bezien. Wat betreft de kernenergiewetgeving zijn daarom voorstellen in voorbereiding voor aanpassing van de indieningsvereisten voor een aanvraag om vergunning zoals vastgelegd in het Besluit kerninstallaties

¹ Het op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 1998, 289).

² Kamerstukken II 2018/19, 25 422, nr. 253, p. 2.

³ Te vinden op de site van het Nalevingscomité <http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/ envppcccom/acccc2014104-netherlands.html>



splijtstoffen en ertsen (Bkse) en de bekendmaking (samen met de aanvraag) van de bij de aanvraag overgelegde gegevens.

2. Hoofdlijnen van het voorstel

Artikel 17, vierde lid, Kew, zoals dat momenteel luidt, maakt een uitzondering op de regel dat altijd de UOV moet worden gevolgd als aan drie cumulatieve eisen is voldaan. Die uitzondering geldt voor wijzigingen van een vergunning die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende vergunning is toegestaan, waarvoor geen verplichting bestaat tot het maken van een milieueffectrapport als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer, en die ook niet leiden tot een andere inrichting dan waarvoor eerder een vergunning is verleend. Deze uitzondering kan, in de huidige situatie, ook aan de orde zijn bij de heroverweging of wijziging van de vergunde ontwerpbedrijfsduur van een nucleaire inrichting. Voor een wijziging van de ontwerpbedrijfsduur zijn namelijk niet altijd fysieke ingrepen noodzakelijk. In dat geval zijn van een dergelijke wijziging van de vergunning veelal ook geen andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu te verwachten dan volgens de geldende vergunning zijn toegestaan. Ook bestaat volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in die situatie geen verplichting tot het verrichten van een milieueffectbeoordeling en daarmee tot het maken van een milieueffectrapport als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer⁴. Tot slot leidt de wijziging van de ontwerpbedrijfsduur zonder fysieke ingrepen veelal ook niet tot een andere inrichting dan waarvoor eerder een vergunning is verleend.

Om te borgen dat voor heroverwegingen of wijzigingen van de duur van een nucleaire activiteit in de toekomst altijd de UOV zal worden gevolgd, ook in geval aan de bestaande drie vereisten voor de uitzondering is voldaan, wordt voorgesteld om artikel 17, vierde lid, Kew te wijzigen door een vierde vereiste toe te voegen, te weten 'die niet leidt tot een wijziging van de ontwerpbedrijfsduur van de inrichting'. Met de wijziging wordt zeker gesteld dat de uitzondering op het eerste lid van art. 17 (te weten het niet hoeven toe te passen van de UOV) nooit geldt voor een wijziging van de vergunning die leidt tot wijziging van de eerder vergunde ontwerpbedrijfsduur. Daarmee wordt aan de aanbeveling van het Nalevingscomité tegemoetgekomen.

De Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) heeft als bevoegd gezag op grond van de Kew besloten om vooruitlopend op de inwerkingtreding van de voorgestelde wetswijziging in de praktijk al overeenkomstig dit voorstel te gaan werken (met toepassing van artikel 3.10, eerste lid, van de Awb).

3. Gevolgen van het voorstel

Gevolg van het voorstel is dat voor wijzigingen van de vergunning op grond van artikel 17 Kew die een wijziging van de ontwerpbedrijfsduur inhouden (LTO-vergunningen) altijd de UOV moet worden gevolgd. De UOV kent een doorlooptijd van zes maanden. Dit is circa vier maanden langer dan nu op grond van het vigerende artikel 17, vierde lid, Kew mogelijk is als de reguliere procedure op grond van titel 4.1 Awb gevolgd wordt. Hoewel dit een verlenging van de procedureduur betekent, zullen de maatschappelijke en bestuurlijke lasten van de extra doorlooptijd voor de vergunninghouder respectievelijk de ANVS in de praktijk beperkt blijven. Enerzijds omdat wijzigingen van de ontwerpbedrijfsduur niet vaak gedurende de exploitatie van een nucleaire inrichting plaatsvinden. Bij de Kerncentrale Borssele gebeurde dat bijvoorbeeld de eerste (en enige) keer pas na 40 jaar. Anderzijds omdat de toepassing van de UOV aansluit bij de bestaande praktijk van vergunningverlening, waar voor wijzigingen van de ontwerpbedrijfsduur eerder gekozen is de UOV te volgen (op basis van artikel 3:10, eerste lid, van de Awb is dit mogelijk). Ook hoeft niet meer te worden nagegaan of bij het wijzigen van de ontwerpbedrijfsduur de reguliere procedure of de UOV moet worden gevolgd. Verder kan tegen een vergunning die met de UOV tot stand is gekomen alleen nog beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Na het volgen van de reguliere procedure is er vóór het beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nog eerst bezwaar tegen de vergunning bij het bevoegde gezag mogelijk. Voor de bestuurlijke en maatschappelijke lasten maakt het per saldo weinig uit of de UOV of de reguliere procedure gevolgd wordt. Tot slot heeft het wetsvoorstel geen gevolgen voor de rijksbegroting.

4. Financiële lasten

Het voorstel leidt als zodanig niet tot nieuwe of extra administratieve lasten voor de exploitant van een nucleaire inrichting of financiële gevolgen voor de overheid. Bij de eerdere wijziging van de ontwerp-

⁴ RVS Uitspraak van 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:517.



bedrijfsduur is reeds de procedure van afdeling 3.4 Awb gevolgd. Bij een nieuwe verlenging zou dat niet anders zijn.

Voor vergunningen tot wijziging van de ontwerpbedrijfsduur, die met toepassing van de UOV van afdeling 3.4 Awb tot stand komen, is op grond van het Besluit vergoedingen Kernenergiewet (BvK) vanwege het complexe karakter een vergoeding verschuldigd van €148.960 (prijsspeil 2020). Voor wijzigingen van de vergunning die met toepassing van artikel 17, vierde lid, Kew met de reguliere procedure van titel 4.1 Awb tot stand komen, geldt op grond van het BvK daarentegen een lagere vergoeding van €21.660 (prijsspeil 2020).

Toepassing van afdeling 3.4 Awb op een eventuele nieuwe aanvraag brengt daarmee een aanzienlijke verhoging van de kosten met zich voor vergunningen tot wijziging van de ontwerpbedrijfsduur die aan de drie al bestaande uitzonderingsgronden voldoen. Dit verschil in kosten is in dat geval evenwel te rechtvaardigen. In de eerste plaats kost een vergunningprocedure met de UOV meer geld vanwege de verplichte openbare kennisgevingen en de beantwoording van zienswijzen door de ANVS. Ten tweede is de beoordeling die in het kader van een vergunningprocedure voor wijziging van de ontwerpbedrijfsduur door de ANVS moet plaatsvinden omvangrijk en complex, en daarmee tijdrovend en kostbaar. Een vergoeding van €148.960 is in het licht van het voorgaande niet disproportioneel. Eerder is het zo dat de vergoeding op grond van het BvK voor een vergunning tot wijziging van de ontwerpbedrijfsduur met de reguliere procedure niet in verhouding staat tot de kosten die het bevoegd gezag in dat kader moet maken. Met het wetsvoorstel wordt daardoor niet alleen tegemoetgekomen aan de aanbeveling van het Nalevingscomité, maar wordt indirect ook bewerkstelligd dat de vergoeding op grond van het BvK voor een wijziging van een vergunning die een wijziging van de ontwerpbedrijfsduur inhoudt, beter in verhouding staat tot de door het bevoegde gezag gemaakte kosten. Tot slot zijn de extra kosten voor de vergunninghouder te rechtvaardigen door het eerder in punt 3 genoemde feit dat een vergunning tot wijziging van de ontwerpbedrijfsduur niet vaak plaatsvindt gedurende de exploitatie van een nucleaire inrichting.

Het voorstel leidt ertoe dat het vanuit kostenperspectief voor de vergunninghouder in de toekomst niet langer uitmaakt of een wijziging van een vergunning betreffende de ontwerpbedrijfsduur onder artikel 17 Kew of onder artikel 20 Kew valt. In beide gevallen moet altijd de UOV worden gevolgd en dezelfde bijbehorende vergoeding worden betaald.

Voor de overheid zijn er verder geen financiële gevolgen.

5. Toezicht en handhaving

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor het toezicht of de handhaving. Er zijn volgens de toezichthouder geen effecten op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, zodat van een verdere toets kon worden afgezien.

6. Regeldruk

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is onderzocht wat de mogelijke effecten op de regeldruk zullen zijn van het wetsvoorstel. Hieronder worden verstaan de administratieve lasten en overige nalevingskosten om te voldoen aan de informatieverplichtingen en overige verplichtingen, voortvloeiend uit wet- en regelgeving. De minimale regeldrukeffecten die aan de orde kunnen zijn, betreffen de eenmalige kennisnamekosten, omdat bij een wijziging van de ontwerpbedrijfsduur de UOV gevolgd moet gaan worden in plaats van de reguliere procedure. Die gevolgen voor het moeten volgen van de UOV zullen beperkt zijn omdat wijzigingen van de ontwerpbedrijfsduur niet vaak gedurende de exploitatie van een nucleaire inrichting plaatsvinden en omdat de toepassing van de UOV aansluit bij de bestaande praktijk van vergunningverlening, waarvoor wijzigingen van de ontwerpbedrijfsduur eerder gekozen is de UOV te volgen. Zoals opgemerkt treden deze gevolgen alleen op in geval van een nieuwe aanvraag. Ook treedt er geen verandering op in de informatie die aangeleverd moet worden bij een wijziging van de ontwerpbedrijfsduur. Derhalve leidt het wetsvoorstel niet tot een wijziging in de informatieverplichtingen jegens de overheid.

Er is afgezien van een MKB-toets omdat die hier niet relevant is.

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). ATR heeft geen formeel advies uitgebracht bij het wetsvoorstel. Dit omdat ATR de analyse deelt dat het wetsvoorstel naar verwachting resulteert in slechts zeer beperkte (eenmalige) regeldrukeffecten.

7. Consultatie

In de periode van 23 april tot en met 4 juni 2020 heeft internetconsultatie met betrekking tot het wetsvoorstel plaatsgevonden. In totaal hebben zes organisaties en individuen gebruik gemaakt van de consultatiemogelijkheid. De organisaties die een reactie hebben ingediend zijn WISE Nederland/ Greenpeace Nederland, Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NVM) en Stichting LAKA.

In de zienswijzen is naar voren gebracht dat:

- de voorgestelde wijziging van artikel 17, vierde lid, niet voldoet aan de aanbevelingen van het



Nalevingscomité en de verplichtingen van Nederland onder artikel 6, tiende lid, van het Verdrag van Aarhus betreffende publieksparticipatie over milieuaspecten;

- De voorgestelde wijziging ten onrechte is beperkt tot alleen nucleaire activiteiten; de bevindingen zouden moeten leiden tot een aanpassing van de Wet milieubeheer (Wm) en/of de Awb;
- artikel 6, waaronder ook het tiende lid, van het Verdrag van Aarhus altijd tot inspraak verplicht en dat de uitzonderingen daarop, zoals opgenomen in artikel 17, vierde lid, Kew, niet mogelijk zijn;
- uit de uitspraak, die het Europese Hof van Justitie (EHvJ) op 29 juli 2019 ten aanzien van Doel 1 en 2 heeft gedaan volgt dat het altijd verplicht is een MER op te stellen voor beslissingen over nucleaire activiteiten, in het bijzonder over bedrijfsduurverlenging van kernreactoren;
- niet wordt ingegaan op de toepassing van kernenergie in relatie tot zonne- en windenergie;
- het begrip ontwerpbedrijfsduur niet wettelijk gedefinieerd is. Daarnaast, dat de ontwerpbedrijfsduur vastligt en niet kan worden aangepast.

Zoals eerder aangegeven in deze memorie van toelichting houdt het wetsvoorstel een van de maatregelen in, waarmee uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling van het Nalevingscomité bij het Verdrag van Aarhus van 4 oktober 2018 (ACCC/C/2014/104). Deze aanbeveling houdt in dat Nederland de noodzakelijke wettelijke, regulerende en bestuurlijke maatregelen neemt om te verzekeren dat toekomstige heroverwegingen of aanpassingen van de duur van iedere nucleaire activiteit voldoen aan de inspraakverplichtingen van het Verdrag van Aarhus. Kerncentrales en andere kernreactoren zijn een activiteit als bedoeld in het Verdrag van Aarhus (punt 1 van bijlage I Lijst van activiteiten bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder a, van het Verdrag van Aarhus).

Met het wetsvoorstel wordt mede invulling gegeven aan de verplichtingen onder het Verdrag van Aarhus op grond van artikel 6. In dit geval betreft dat de verplichtingen die voortvloeien uit toekomstige heroverwegingen of wijzigingen van de ontwerpbedrijfsduur van kerninstallaties. Daarnaast wordt bezien of mogelijk nog aanvullende maatregelen nodig zijn om te verzekeren dat relevante besluiten ten aanzien van nucleaire installaties altijd conform voornoemde eisen van het Aarhus Verdrag over inspraak zullen worden voorbereid.

Voorts verplicht artikel 6 (leden 1 tot en met 10) van het Verdrag van Aarhus alleen tot publieksparticipatie bij activiteiten die aanzienlijke effecten voor het milieu kunnen hebben. Daarmee is de reikwijdte van artikel 6 beperkter dan in de reactie van WISE Nederland/Greenpeace Nederland wordt aangegeven. De stelling dat er altijd inspraak moet plaatsvinden en er geen uitzonderingen mogelijk zijn zoals opgenomen in artikel 17, vierde lid, onder a tot en met d, Kew, als gewijzigd door het wetsvoorstel, is daarmee onjuist. De uitzonderingen van artikel 17, lid 4, betreffen gevallen waarbij geen belangrijke milieueffecten van de aanpassing of uitbreiding van de vergunde activiteit (nucleaire inrichting) te verwachten zijn.

Een van die uitzonderingen betreft de zinsnede 'die niet leidt tot een andere inrichting dan waarvoor eerder een vergunning is verleend'. Deze uitzondering is niet nieuw en staat al sinds 2010 in artikel 17, vierde lid, van de Kew. Ook is deze zinsnede opgenomen in artikel 3.10, derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De stelling van WISE Nederland/Greenpeace Nederland dat deze uitzondering in strijd met de inspraakverplichting op grond van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus zou zijn en geschrapt zou moeten worden, is hierboven daarmee afdoende weersproken.

Door WISE Nederland/Greenpeace Nederland en Stichting LAKA wordt gesteld dat er een verplichting zou gelden tot het uitvoeren van een milieueffectrapportage (mer) bij verlenging van de levensduur van kernreactoren, waarbij ter onderbouwing van het standpunt gerefereerd wordt aan een uitspraak van het Europese Hof van Justitie (EHvJ) van 29 juli 2019 inzake Doel 1 en 2. WISE Nederland/Greenpeace Nederland en Stichting LAKA leiden uit deze uitspraak af dat een verandering van de bedrijfsduur van een kerninstallatie te allen tijde een mer-plicht zou inhouden. Met de voorgestelde wetswijziging wordt echter beoogd tegemoet te komen aan de bevindingen van het Nalevingscomité van het Verdrag van Aarhus. Het Verdrag van Aarhus gaat niet over een verplichting tot het uitvoeren van een milieueffectrapportage, maar over inspraak en publieksparticipatie bij besluiten over in het Verdrag van Aarhus genoemde activiteiten. Los daarvan ziet deze uitspraak van het EHvJ op een specifieke casus, namelijk de verlenging van de bedrijfsduur van de kerncentrales Doel 1 en 2 in België, welke onlosmakelijk samenhangt met omvangrijke moderniseringswerkzaamheden. Daaruit kan dus niet in zijn algemeenheid worden afgeleid dat er altijd een verplichting geldt tot het uitvoeren van een milieueffectrapportage bij wijzigingen van de duur van een nucleaire installatie.

Anders dan door WISE Nederland/Greenpeace Nederland wordt verondersteld is het begrip 'ontwerpbedrijfsduur' internationaal ('design life time') een gangbaar begrip. Het begrip wordt duidelijk in de toelichting nader uitgelegd en behoeft om die reden en mede vanwege het eenmalig gebruik ervan in de Kernenergiewet niet te worden omschreven in de wettekst of gedefinieerd.

In de drie individuele reacties en in de reactie van de NMV wordt gerefereerd aan de toepassing van kernenergie en dat deze met het betreffende wetsvoorstel bemoeilijkt zou worden en dat hiervoor meer informatie beschikbaar zou moeten komen. Dit wetsvoorstel gaat echter niet over het al dan niet inpassen van kernenergie in de energiemix van Nederland, maar betreft slechts het in lijn met internationale verplichtingen borgen van inspraak en publieksparticipatie indien de duur van een nucleaire installatie gewijzigd wordt.



8. Inwerkingtreding en vaste verandermomenten

De inwerkingtreding van de voorgestelde wet wordt geregeld bij koninklijk besluit. Van de invoeringstermijn van twee maanden en van de vaste verandermomenten die als uitgangspunt gelden zal, indien nodig worden afgeweken conform Aanwijzing voor de regelgeving 4.17, lid 5, onder c of d, omdat de wetswijziging ziet op een aanbeveling van het Nalevingscomité bij het Verdrag van Aarhus (reparatieregelgeving, respectievelijke implementatie van bindende EU-rechtshandelingen, verdragen of andere besluiten van volkenrechtelijke organisaties).

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel 1

Dit betreft een technische correctie.

Onderdeel 2

Het vierde lid van artikel 17 van de Kew wordt gewijzigd om te borgen dat altijd de UOV gevolgd wordt bij een vergunning tot wijziging van de ontwerpbedrijfsduur. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting.

Omwille van de leesbaarheid van het vierde lid wordt de tekst ingedeeld in onderdelen en wordt deze in zijn geheel opnieuw vastgesteld. Inhoudelijk betreft het maar één wijziging, namelijk het nieuwe onderdeel c (de voorwaarde dat de wijziging niet leidt tot een wijziging van de ontwerpbedrijfsduur van de inrichting).

Artikel II

Artikel 17, vierde lid, van de Kew wordt bij de Invoeringswet Omgevingswet (art. 2.13) technisch gewijzigd. Het gaat hierbij om het vervangen van de verwijzingen naar de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet milieubeheer door een verwijzing naar de desbetreffende onderdelen van de Omgevingswet. De Omgevingswet treedt naar verwachting op 1 januari 2022 in werking. De inwerkingtreding van de hier voorgestelde wet kan hiermee gaan samenlopen. Met artikel II wordt voorzien in een samenloopregeling voor het geval de Invoeringswet Omgevingswet eerder in werking treedt dan de voorgestelde wet (dan dient uitgegaan te worden van artikel 17, vierde lid, Kew, als gewijzigd door artikel 2.13 van de Omgevingswet). De omgekeerde situatie (de voorgestelde wet treedt eerder in werking dan de Omgevingswet), is eveneens mogelijk. Voor die situatie hoeft geen samenloopbepaling te worden opgenomen omdat de wijzigingen van het alsdan gewijzigde artikel 17, vierde lid, Kew door artikel 2.13 van de Invoeringswet Omgevingswet voldoende blijven aansluiten bij de wettekst.

Artikel III

Zie onder paragraaf 8 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,