

**OVERZICHT VAN PROCEDURES E.D.
IN GEVAL VAN DE BOUW VAN
EEN NIEUWE KERNCENTRALE
IN NEDERLAND**

CONCEPT d.d. juli 2006

1014062-1658375

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING	3
1. MILEURECHTELIJKE PROCEDURES/VERGUNNINGEN	4
1.1 KERNENERGIEWET	4
1.1.1 Vergunningen op grond van de Kew	4
1.1.2 Te beschermen belangen	5
1.1.3 Verantwoordelijke Ministers	6
1.1.4 Weigeringsgronden voor een Kew-vergunning	6
1.1.5 Registratieverplichtingen	7
1.1.6 Periodieke verplichtingen	7
2. DE KERNENERGIEWET NADER BESCHOUWD	8
2.1 AMVB'S OP GROND VAN DE KERNENERGIEWET	8
2.1.1 Besluit stralingsbescherming Kernenergiewet	8
2.1.2 Vergunning voor ontmanteling van kerninstallaties	8
2.1.3 Vervoer	8
2.1.3.1 Internationale verdragen met betrekking tot vervoer over de grens	8
2.1.3.2 EU-regelgeving met betrekking tot vervoer van radioactieve stoffen en afvalstoffen	9
2.1.3.3 Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen (BVSER)	11
2.1.3.4 Besluit in-, uit- en doorvoer radioactieve afvalstoffen (BIUDRA)	11
2.1.4 Wijziging Kernenergiewet	12
2.1.4.1 Financiële zekerheidsstelling (op grond van wetsvoorstel wijziging Kew)	13
2.1.4.2 Algemeen belang als weigeringsgrond voor een vergunning voor het ontdoen van splijtstoffen voor opwerking (op grond van wetsvoorstel wijziging Kew)	14
2.1.5 Milieuvergunning	15
2.1.5.1 Verhouding Kernenergiewet en Wet milieubeheer	15
2.1.6 Milieueffectrapportage	16
2.1.6.1 Elementen in een MER	16
2.1.6.2 MER procedure	18
2.1.6.3 Strategische milieubeoordeling (SMB)	18
2.1.7 Natuurbeschermingswet 1998	19
2.1.7.1 Naast MER en SMB ook passende beoordeling	21
2.1.7.2 Flora- en Faunawet en MER	21
2.1.8 Verhouding Wet verontreiniging oppervlaktewateren en Kernenergiewet	21
2.1.8.1 Afvalwaterlozingen	22
2.1.8.2 Wvo-vergunningplicht	23
2.1.9 Afval	24
3. RUIMTELIJKE ORDENINGSPROCEDURES EN VERGUNNINGEN	25
3.1 PLANOLOGISCHE KERNBESLISSING	25
3.2 STREEKPLAN ZEELAND	25
3.3 BEBOUWINGSMOGELIJKHEDEN TE BORSSELE	26
3.4 VRIJSTELLINGSPROCEDURE / WIJZIGING BESTEMMINGSPLAN	26
3.5 NIEUWE WRO	26
3.6 BOUWVERGUNNING	26
3.7 GEBRUIKSVERGUNNING	27
4. OMGEVINGSVERGUNNING	28
5. EXTERNE VEILIGHEID EN ARBEIDSOMSTANDIGHEDENWET	30
6. BELEMMERINGENWET PRIVAATRECHT EN BELEMMERINGENWET	
VERORDENING	31
7. SAMENVATTING EN CONCLUSIE	31

INLEIDING

Op verzoek van Delta N.V. te Middelburg is onderzoek gedaan naar de procedures die gevolgd zouden moeten worden indien een initiatief zou worden ontwikkeld om te komen tot de bouw van een nieuwe kerncentrale in Nederland. Dit rapport vormt de uitkomst van dat onderzoek. Daarbij passen enkele kanttekeningen:

- (a) Dit rapport gaat uit van de bouw van een kerncentrale op een locatie die thans nog niet bepaald is. Dat betekent dat niet ingegaan kan worden op specifieke problemen of vergunningen die zich in een concreet geval op een specifieke locatie voor zouden kunnen doen.
- (b) In dit rapport wordt aandacht besteed aan de procedures die min of meer als beslissend kunnen worden aangemerkt voor de bouw van een kerncentrale. Vrijwel zeker zullen ook vergunningen nodig zijn die thans in dit rapport niet worden besproken. Denk bijvoorbeeld aan een kapvergunning voor het verwijderen van bomen op een bouwlocatie, of een uitritvergunning om op een lokale of provinciale weg te komen, of een grondwateronttrekkingsvergunning ingeval van realisering van een diepe bouwput en dergelijke. Dergelijke vergunningen vormen in de praktijk vrijwel nimmer een absolute verhindering voor realisering van een belangrijk project.
- (c) Het milieurecht en het kernenergierecht zijn sterk in ontwikkeling. Dit rapport gaat in beginsel uit van het geldende recht en besteedt aandacht aan mogelijke wetswijzigingen wanneer die reeds thans voldoende concreet bepaald zijn. Geen rekening is gehouden met wijzigingen in de regelgeving die thans niet voorzienbaar of beoordeelbaar zijn.
- (d) Het rapport gaat in belangrijke mate in op de toepasselijke regels van nationaal recht. Met betrekking tot kernenergie is ook sprake van internationale regulering. Daaraan zal aandacht worden besteed voorzover die internationale regelingen rechtstreeks consequenties hebben voor een private partij als Delta N.V. Hierna wordt echter niet ingegaan op volkenrechtelijke verplichtingen van Nederland voorzover die niet hun vertaling hebben gevonden in nationaal recht.

1. MILEURECHTELIJKE PROCEDURES/VERGUNNINGEN

1.1 Kernenergiewet

De Kernenergiewet (verder ook: Kew) geeft onder meer regels voor, dan wel biedt de grondslag voor regels omtrent, het gebruik, het bezit, vervoer (binnen Nederland en grensoverschrijdend) en het zich ontdoen van ertsen, splijtstoffen en radioactieve stoffen. De Kew bevat een aantal bepalingen die een verbod behoudens vergunning inhouden. Voorts geeft de Kew regels met betrekking tot inrichtingen waarin splijtstoffen worden gemaakt of gebruikt. De Kew is een zogenaamde raamwet. Dat houdt in dat de Kew hoofdzakelijk een juridische structuur geeft, waarbinnen lagere regelgevers de materiële normen stellen en bestuursorganen besluiten nemen.

De kern van de uitvoeringswetgeving wordt gevormd door een drietal AMvB's met vergunningenstelsels. Dit betreft het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (Bkse), het Besluit stralingsbescherming Kernenergiewet en het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen (BVSER). Hierin zijn de Europese materiële basishnormen opgenomen. Daarnaast bestaat een AmvB inzake grensoverschrijdend vervoer van radioactieve afvalstoffen, waarin eveneens een vergunningenstelsel is opgenomen. Ten slotte geeft de Kew regels met betrekking tot de registratie van splijtstoffen en ertsen, ongevallenbestrijding, schadevergoeding, beroep en strafrechtelijke maatregelen.

1.1.1. Vergunningen op grond van de Kew

De Kew bevat verschillende vergunningsstelsels. Hieronder volgt een opsomming van relevante bepalingen voor de oprichting van een nieuwe kerncentrale op grond van de Kernenergiewet.

Art. 15, onder a Kew Het is verboden zonder vergunning splijtstoffen of ertsen voorhanden te hebben, dan wel zich daarvan te ontdoen.

Art. 15, onder b Kew Het is verboden zonder vergunning 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 of te houden of te wijzigen.

Art. 29 Kew Het is verboden zonder vergunning radioactieve stoffen te bereiden, te vervoeren, voorhanden te hebben, toe te passen, binnen Nederlands grondgebied te brengen of te doen brengen, dan wel zich daarvan te ontdoen.

Voor het verbinden van voorschriften aan deze verschillende vergunningen geldt het ALARA-beginsel. Dit houdt in dat als nadelige gevolgen van de vergunde activiteit voor de krachtens de Kew aangewezen belangen niet kunnen worden voorkomen, aan de vergunning de voorschriften verbonden worden die de grootst mogelijke bescherming bieden, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevegd (artikel 34, lid 5). Daarnaast worden ingevolge art. 31 Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen aan de vergunning op grond van artikel 15 Kew zodanige voorschriften verbonden dat:

- (a) schade, zoveel als redelijkerwijs mogelijk is, wordt voorkomen;

- (b) in gevallen, waarin blootstelling of besmetting onvermijdelijk is, schade, zoveel als redelijkerwijs mogelijk is, wordt beperkt;
- (c) in gevallen, waarin blootstelling of besmetting onvermijdelijk is, het aantal aan ioniserende straling blootgestelde personen, met vermindering van een ontoelaatbaar te achten blootstelling of besmetting per persoon, zoveel als redelijkerwijs mogelijk is, wordt beperkt.
- (d) voorschriften om te verzekeren dat de gebruikte installatie en alles wat daartoe behoort in goede staat van onderhoud verkeert.

Het oprichten van een inrichting omvat meer dan slechts het bouwen daarvan. Bij de beoordeling van de vraag of een inrichting mag worden opgericht, dienen direct al de activiteiten die in deze inrichting zullen plaatsvinden in ogenschouw te worden genomen. Reeds bij de oprichting moet worden beoordeeld of de locatie, aard en uitvoering van de inrichting geschikt zijn om gevaar, schade of hinder vanwege de activiteit die in de inrichting zullen plaatsvinden voldoende zijn te beperken. Bij de beoordeling van een verzoek om een oprichtingsvergunning op grond van de Kew dient dan ook direct een volledige toetsing van al deze aspecten van de inrichting plaats te vinden.

In gevolge artikel 39 Bkse dient aan een vergunning als bedoeld in artikel 15, onder b of c, welke uitsluitend of mede betrekking heeft op een inrichting of uitrusting, waarop de Wet aansprakelijkheid kernongevallen van toepassing is, met het oog op het zeker stellen van de betaling van de vergoeding, aan derden toekomend voor schade, hun toegebracht, het voorschrift verbonden tot het hebben en in stand houden van een zodanige verzekering of andere financiële zekerheid als waartoe de houder van de vergunning ingevolge die wettelijke regeling gehouden is.

Ingevolge artikel 5 Wet aansprakelijkheid kernongevallen wordt het maximumbedrag van de aansprakelijkheid van de exploitant van een in Nederland gelegen kerninstallatie overeenkomstig artikel 7, onder (b) (i), van het Verdrag van Parijs vastgesteld op € 226 890 108,05. Bij algemene maatregel van bestuur kan, gelet op de mogelijkheden tot het verkrijgen van dekking, het in het eerste lid bedoelde maximumbedrag worden gewijzigd. In de gevallen waarin naar het oordeel van de Minister van Financiën de aard van de desbetreffende kerninstallatie of van de desbetreffende nucleaire stoffen, alsmede de te verwachten gevolgen van een ongeval waarbij deze betrokken zijn dit rechtvaardigt, kan hij in overeenstemming met de Minister van Justitie het ingevolge het geldende maximumbedrag van de aansprakelijkheid van de betrokken exploitant op een lager bedrag vaststellen.

1.1.2. Te beschermen belangen

In artikel 15b en artikel 31 Kew is een limitatieve opsomming gegeven van de belangen, welke door aan de vergunning te verbinden voorschriften dienen te worden beschermd. Hierin is een begrenzing gegeven van het gebied, waarop beperkende bepalingen betrekking mogen hebben en waaraan gronden voor een weigering van een vergunning kunnen worden ontleend. Er zijn geen richtlijnen voor de aan vergunning te verbinden voorschriften zelf in de wet vastgelegd. De te stellen voorschriften zullen in hoge mate afhankelijk zijn van de aard van de installatie, van de aard en hoeveelheid van de gebruikte splijtstoffen of radioactieve stoffen, van de eventueel te installeren type reactor, van de voorgenomen vestigingsplaats en dergelijke. De voorschriften zullen derhalve van geval tot geval moeten worden beoordeeld.

1.1.3. Verantwoordelijke Ministers

Ingevolge artikel 15a Kew zijn de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tezamen bevoegd te beslissen over de aanvraag van een vergunning als bedoeld in artikel 15 Kew. Dit gebeurt in overeenstemming met de Minister van Verkeer en Waterstaat indien het vervoer van splijtstoffen of ertsen, of lozing in oppervlaktewater betreft. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is mede bevoegd te beslissen over de aanvraag van een vergunning als bedoeld in artikel 15 Kew indien het lozing in oppervlaktewater of lozing in lucht betreft.

1.1.4. Weigeringsgronden voor een Kew-vergunning

In artikel 15b Kew zijn de weigeringsgronden voor een vergunning opgenomen. Deze weigeringsgronden zijn limitatief opgesomd. In artikel 15b is bepaald dat de vergunning kan slechts worden geweigerd in het belang van:

- (a) De bescherming van mensen, dieren, planten en goederen;
- (b) De veiligheid van de Staat;
- (c) De bewaring en bewaking van splijtstoffen en van ertsen;
- (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.

In artikel 18 lid 1 van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen is bepaald dat geen vergunning wordt verleend indien:

- (a) 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 Besluit stralingsbescherming;
- (b) voor een lid van de bevolking dat zich buiten de locatie bevindt, als gevolg van de handeling waarvoor de vergunning is aangevraagd en ten gevolge van andere handelingen binnen en buiten deze locatie, een van de volgende doses wordt overschreden:
 - 1°. een effectieve dosis van 1 mSv in een kalenderjaar, en met inachtneming daarvan:
 - 2°. een equivalente dosis van 50 mSv in een kalenderjaar voor de huid gemiddeld over enig huidoppervlak van 1 cm²;
- (c) de handeling waarvoor de vergunning is aangevraagd behoort tot een categorie, die in de krachtens artikel 19 in samenhang met artikel 4, tweede lid, van het Besluit stralingsbescherming geldende regeling als gerechtvaardigd is bekendgemaakt, maar het specifieke karakter van deze handeling op grond van artikel 4, eerste lid, van dat besluit niet gerechtvaardigd is.

Het tweede lid van artikel 18 Bkse geeft voorts weigeringsgronden voor een vergunning als bedoeld in artikel 15 onder b van de wet:

2. Een vergunning als bedoeld in artikel 15, onder b, van de wet wordt geweigerd, indien:
 - (a) de waarden van de gegevens in de risicoanalyse, bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder h, niet voldoen aan onder dit artikellid staande tabel opgenomen limietwaarden;
 - (b) dan wel uit die risico-analyse blijkt dat de effectieve schildklierdosis niet beperkt blijft tot 500 mSv.

Het derde lid van artikel 18 Bkse luidt:

3. Een vergunning voor het oprichten, in werking brengen of houden of wijzigen van een inrichting, waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt, kan worden geweigerd, indien de waarden in de krachtens artikel 6, eerste lid, onder i, verrichte risicoanalyse een van de volgende waarden overschrijden:
 - (a) een kans van 10^{-6} per jaar dat een persoon, die zich permanent en onbeschermd buiten de desbetreffende inrichting zou bevinden, overlijdt als gevolg van een buiten-ontwerpongeval;
 - (b) een kans van 10^{-5} per jaar dat buiten de desbetreffende inrichting een groep van ten minste 10 personen direct dodelijk slachtoffer is van een buiten-ontwerpongeval, of voor n maal meer direct dodelijke slachtoffers een kans die n^2 maal kleiner is.

Een vergunning *moet* worden geweigerd indien de nadelige gevolgen van de te vergunnen activiteit voor het in art. 15b lid 1 onder a van de Kew genoemde belang door het stellen van voorschriften en beperkingen niet kunnen worden voorkomen dan wel niet voldoende kunnen worden beperkt. Bij toepassing van deze bepaling komt het bevoegd gezag een zekere beoordelingsvrijheid toe, die haar begrenzing onder meer vindt in hetgeen uit de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten voortvloeit (Vz ABRIS 24 oktober 2000, AB 2001/35)

1.1.5. Registratieverplichtingen

Op grond van de Kew en het Besluit registratie splijtstoffen en ertsen (Brse) bestaat een aantal registratieverplichtingen voor drijver van een kerncentrale.

Zo is op grond van artikel 14 Kew ieder die op grond van de Kew splijtstoffen of ertsen of andere stoffen waaruit splijtstoffen kunnen worden verkregen en die naar gewicht gerekend ten minste een tiende procent uranium of drie procent thorium bevatten vervoert, voorhanden heeft, binnen of buiten Nederlands grondgebied brengt of doet brengen, dan wel zich daarvan ontdoet, verplicht een administratie te voeren en ten behoeve van de in artikel 13 Kew bedoelde inschrijving aangifte te doen, een en ander in bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen en overeenkomstig bij de maatregel te stellen regelen. De administratie moet gedurende vijf kalenderjaren worden bewaard (art. 4 Brse).

1.1.6. Periodieke verplichtingen

Periodiek zal de vergunninghouder de technische, organisatorische, personele en administratieve voorzieningen moeten evalueren met betrekking tot de nucleaire veiligheid en de stralingsbescherming en maatregelen moeten treffen om eventuele tekortkomingen

ongedaan te maken, tenzij het treffen van maatregelen redelijkerwijs niet kan worden uitgevoerd. Elke twee jaar dienen de voorzieningen beoordeeld te worden in het licht van de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de van kracht zijnde vergunning.

2. DE KERNENERGIEWET NADER BESCHOUWD

2.1 AMvB's op grond van de Kernenergiewet

2.1.1. Besluit stralingsbescherming Kernenergiewet

Het stralingsbeschermingsbeleid rond nucleaire installaties is conform het algemene beleid gebaseerd op de principes rechtvaardiging, optimalisatie en toepassing van dosislimieten. Optimalisatie vindt plaats in de ontwerpfasen van een nucleaire installatie, dus voordat de activiteit is aangevangen, en in de bedrijfsfase door de vergunninghouder nadat de handeling is toegestaan. Een vergunning kan zoals hiervoor reeds is behandeld worden geweigerd indien niet wordt voldaan aan de in dit besluit vastgelegde doses.

Op 1 maart 2002 is het Besluit stralingsbescherming in werking getreden. Het besluit bevat maatregelen om werknemers en burgers te beschermen tegen de gevaren van ioniserende straling. Zo stelt het normen en reguleert de meldings- en vergunningplicht voor het werken met (radioactieve) bronnen waarbij straling vrijkomt. Het besluit vervangt het Besluit stralingsbescherming Kernenergiewet. Het nieuwe besluit implementeert twee richtlijnen van de Europese Unie: 96/29/Euratom en 97/43/Euratom. De eerste richtlijn voorziet in bescherming van de gezondheid van de bevolking en werknemers tegen de gevaren van ioniserende straling. De tweede EU-richtlijn beschermt personen tegen de gevaren van ioniserende straling bij medische blootstelling.

2.1.2. Vergunning voor ontmanteling van kerninstallaties

Richtlijn 96/29/Euratom schrijft in artikel 4, eerste lid, onder a, voor dat de lidstaten in hun wetgeving de mogelijkheid moeten opnemen om een vergunning te kunnen verlenen ten behoeve van de exploitatie, buiten gebruikstelling en ontmanteling van installaties voor de splijtstofcyclus. Een vergunning voor de buitengebruikstelling en/of ontmanteling hoeft nog niet ten tijde van de oprichting te worden aangevraagd en/of te zijn geregeld.

De begrippen 'buiten gebruikstelling' en 'ontmanteling' vormen een geheel van acties die ondernomen worden aan het eind van de operationele bedrijfsvoering van een nucleaire installatie, gericht op het definitief uit bedrijf nemen daarvan. Deze handelingen aan de installatie beginnen met het stopzetten van de reguliere operationele werkzaamheden en eindigen op het moment waarop de locatie in zodanige toestand verkeert dat het gewenste gebruik daarvan niet belemmerd wordt door het feit dat er een nucleaire installatie in bedrijf is geweest. Afhankelijk van het gewenste hergebruik van de locatie, kan dat in de praktijk inhouden dat volledig ontmanteld wordt, de zogenaamde 'groene weidesituatie' of dat volstaan wordt met gedeeltelijke verwijdering. De buiten gebruikstelling en ontmanteling van slechts een gedeelte van de inrichting, kan zich ook voordoen in de situatie dat de inrichting bestaat uit een aantal installatie of modulair is opgebouwd. De vereisten waaraan de aanvraag om een vergunning voor een ontmanteling of buiten gebruikstelling moet voldoen, zullen zijn opgenomen in het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (Staatsblad 2002, 407). In de vergunning zelf zullen de specifieke voorschriften worden opgenomen.

2.1.3. Vervoer

2.1.3.1 Internationale verdragen met betrekking tot vervoer over de grens

Het Internationaal Gezamenlijk Verdrag inzake de veiligheid van het beheer van bestraalde splijtstof en inzake de veiligheid van het beheer van radioactief afval (hierna: Gezamenlijk Verdrag) is in 2000 door Nederland geratificeerd en is op 18 juni 2001 van kracht geworden.

Artikel 27, eerste lid, onder (i), Gezamenlijk Verdrag, bepaalt dat een overeenkomstsluitende Partij, die staat van oorsprong is, het nodige doet om te verzekeren dat de grensoverschrijdende overbrenging aan vergunningen onderworpen is en alleen plaatsvindt met voorafgaande kennisgeving en toestemming van de staat van bestemming. Nederland is lid van het Gezamenlijk Verdrag, maar Nederland heeft als lidstaat van de Europese Unie soortgelijke verplichtingen geïmplementeerd zoals geregeld in Richtlijn 92/3/Euratom, daarin wordt deze toestemming niet vereist. Deze verplichtingen zijn geïmplementeerd in het Besluit in-, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen. Op te werken splijtstof wordt niet gezien als radioactief afval en valt daardoor niet onder de Richtlijn en het Besluit.

2.1.3.2 EU-regelgeving met betrekking tot vervoer van radioactieve stoffen en afvalstoffen

Radioactief afval

Art. 37 van het Euratom-verdrag roept verplichtingen met betrekking tot radioactieve afvalstoffen in het leven. Het artikel luidt: "Iedere Lid-Staat is gehouden, aan de Commissie de algemene gegevens te verstrekken van elk plan voor de lozing van radioactieve afvalstoffen, in welke vorm ook, om vast te kunnen stellen of de uitvoering van dat plan een radioactieve besmetting van het water, de bodem of het luchtruim van een andere Lid-Staat ten gevolge zou kunnen hebben".

De EU-regelgeving met betrekking tot het vervoer van radioactieve stoffen en afvalstoffen is in:

- Richtlijn betreffende toezicht en controle op overbrenging van radioactieve afvalstoffen tussen lidstaten en naar en vanuit de Gemeenschap. Richtlijn 92/3/Euratom (PbEG L35 12.2.92) voorgesteld 17.7.90 –COM(90)328.
- Verordening betreffende de overbrenging van radioactieve stoffen tussen Lid-Staten van de Europese Gemeenschap. Verordening 1493/93/Euratom (PbEG L148 19.6.1993) voorgesteld 4.12.1992 –COM(92)520 en 26.5.1993 – COM(93)235.

Beide regelingen bevatten regels inzake controles die de veiligheid van grensoverschrijdend vervoer van radioactieve stoffen en/of radioactieve afvalstoffen verbeteren. Het doel daarbij is de bescherming van de gezondheid van werknemers en publiek conform art. 2 sub b van het Euratom-verdrag, ondanks de opheffing van grenscontroles als gevolg van de voltooiing van de interne markt.

Verordening 1493/93

Verordening 1493/93 is rechtstreeks van toepassing en behoeft geen omzetting in nationale regelgeving. Verordening 1493/93 is van toepassing op het vervoer tussen lidstaten van ingekapselde bronnen¹ en andere radioactieve stoffen die geen ingekapselde bronnen zijn en waarvan de ioniserende straling bestemd is om te worden gebruikt voor toepassing in de geneeskunde, de diergeneeskunde, de industrie, de handel, het onderzoek of de landbouw (art. 1 en art. 2). Nucleaire brandstoffen vallen niet onder de bepalingen van de Verordening. Radioactieve afvalstoffen niet onder deze verordening.

De belangrijkste gegevens over radioactieve stoffen die worden overgebracht dienen door de exporteur aan de bevoegde autoriteit in de lidstaat van bestemming te worden verstrekt (art. 6). Details over alle relevante bevoegde autoriteiten dienen te worden gepubliceerd in het Publicatieblad. Voor de overbrenging van ingekapselde bronnen gelden strengere aanvullende regels. De houders van dergelijke bronnen die voornemens zijn deze over te brengen of te doen overbrengen, dienen van de ontvanger een voorafgaande schriftelijke, door diens bevoegde autoriteit gestempelde verklaring te verkrijgen, voordat de overbrenging kan plaatsvinden. Deze verklaring stelt dat de ontvanger in de lidstaat van bestemming heeft voldaan aan alle toepasselijke bepalingen ter uitvoering van artikel 3 van Richtlijn 80/836/Euratom en aan alle relevante nationale eisen inzake veilige opslag, veilig gebruik of veilige verwijdering. Op de ontvanger rust uiteraard de verplichting om zich aan het gestelde in de verklaring te houden (art. 4, lid 1).

Richtlijn 92/3

Richtlijn 92/3 geeft regels met betrekking tot het grensoverschrijdend vervoer van radioactieve afvalstoffen zowel binnen de grenzen van de EU als daarbuiten. Richtlijn 92/3 vulde Richtlijn 80/836 (zie § 8.3) aan, door het vervoer van radioactieve afvalstoffen toe te voegen aan de lijst met activiteiten waarvoor voorafgaande toestemming vereist is op grond van art. 5 van Richtlijn 80/836. Hoeveelheden radioactieve afvalstoffen die lager liggen dan de drempelwaarden zoals neergelegd in Richtlijn 80/836 zijn uitgezonderd, evenals gebruikte bestraalde kernsplijtstof (art. 15). Overigens is Richtlijn 80/836 inmiddels vervangen en ingetrokken door Richtlijn 96/29 (zie § 8.3).

Voor overbrenging binnen de grenzen van de EU dient toestemming te worden gegeven door de bevoegde autoriteit van het land van doorvoer en/of bestemming aan de bevoegde autoriteit van het uitvoerende land, voordat een transport van radioactieve afvalstoffen mag plaatsvinden (art. 6). Acceptatie of weigering van een zending dient uiterlijk twee maanden na ontvangst van de aanvraag te worden doorgegeven aan het land van oorsprong. Indien binnen deze termijn geen antwoord is ontvangen, worden deze landen geacht voor de gevraagde overbrenging hun goedkeuring te hebben verleend (art. 6, lid 4). De lidstaten kunnen de

¹ Een ingekapselde bron is een bron van ioniserende straling, die wordt gevormd door radioactieve stoffen welke:

- a. zijn ingebed in of gehecht aan vast, niet-radioactief dragermateriaal, of
- b. zijn omgeven door een omhulling van niet-radioactief materiaal,

een en ander met dien verstande dat zowel het onder a. bedoelde dragermateriaal als de onder b. bedoelde omhulling voldoende weerstand biedt om onder normale gebruiksomstandigheden elke verspreiding van radioactieve stoffen uit de bron te voorkomen.

Commissie inlichten dat zij deze automatische goedkeuringsprocedure in het algemeen niet aanvaarden (art. 6, lid 4 en art. 17). De daadwerkelijke overbrenging en de ontvangst dienen eveneens aan de bevoegde autoriteiten te worden gemeld. Voor de invoer in de Gemeenschap gelden soortgelijke bepalingen, behalve dat een lidstaat van bestemming de verantwoordelijkheid draagt voor de aangifte en acceptatie van een zending.

Bij uitvoer uit de EU, dient contact opgenomen te worden met het land van bestemming en alleen als voldaan is aan alle voorwaarden voor overbrenging, verlenen de bevoegde autoriteiten van de lidstaat de vergunning (art. 12, lid 2). Uitvoer naar bepaalde landen buiten de EU is verboden, waaronder de landen die zich ten zuiden van 60° zuiderbreedte bevinden, landen die partij zijn bij de Vierde ACS-EEG-Overeenkomst (Lomé-landen) en elk ander derde land dat, naar het oordeel van de bevoegde autoriteiten van het land van oorsprong, niet beschikt over de technische, wettelijke of bestuurlijke middelen om de radioactieve afvalstoffen veilig te beheren (art. 11).

Ingekapselde bronnen die niet-splijtbaar materiaal bevatten vallen niet onder de werkingssfeer van de Richtlijn, wanneer zij worden teruggezonden naar in een ander land gevestigde leveranciers (art. 13). De Richtlijn doet voorts geen afbreuk aan het algemene recht om bewerkte of opgewerkte afvalstoffen naar het land van oorsprong terug te zenden (art. 14).

Art. 18 van de Richtlijn bepaalt dat de lidstaten om de twee jaar een verslag over de tenuitvoerlegging van deze Richtlijn bij de Commissie moeten indienen. Dit moest voor de eerste maal op 31 januari 1994. De lidstaten moeten deze verslagen aanvullen met informatie over de situatie in verband met overbrengingen binnen hun respectieve grondgebied. Deze individuele rapporten dienen als basis voor een samenvattend verslag dat wordt samengesteld door de Commissie. Uit het eerste verslag[1063] bleek dat slechts drie lidstaten erin waren geslaagd om de Richtlijn om te zetten in nationaal recht. Voorts ontstonden problemen met Duitsland en Luxemburg omdat deze landen een prioritair en algemeen invoerverbod van radioactieve afvalstoffen wilden vaststellen. De Commissie achtte dit in strijd met de Richtlijn. De Richtlijn bepaalt namelijk dat lidstaten individuele zendingen mogen weigeren op basis van een "geval tot geval" benadering.

In december 1998 heeft de Commissie haar tweede verslag over de toepassing van Richtlijn 92/3 gepubliceerd.[1064] De mogelijke moeilijkheden met betrekking tot de nationale invoerverboden of weigeringen van invoer van radioactieve afvalstoffen die in het eerste verslag werden gesignaleerd, hadden nog niet geleid tot praktische problemen, maar de kwestie behoeft nog altijd opheldering.

2.1.3.3 Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen (BVSER)

Deze AMvB handelt over het vervoer van splijtstoffen en dergelijke, en het voorhanden hebben bij opslag in verband met het vervoer. Het BVSER maakt onderscheid tussen het vervoer per spoor, over land anders dan over de spoorweg, te water en in een luchtvaartuig. Voor het vervoer is een vergunning vereist.

2.1.3.4 Besluit in-, uit- en doorvoer radioactieve afvalstoffen (BIUDRA)

Deze AMvB is vastgesteld ter implementatie van Euratom-Richtlijn 92/3, en handelt over het toezicht en de controle op de overbrenging van radioactieve afvalstoffen tussen lidstaten van en naar en vanuit de Gemeenschap (EG). Voor het grensoverschrijdend vervoer van bedoelde stoffen is een vergunning van de Minister van VROM nodig (art. 3 BIUDRA). Bovendien is goedkeuring noodzakelijk voor de invoer in of doorvoer door een lidstaat van de bevoegde autoriteit van die lidstaat (voor Nederland de Minister van VROM). Wanneer één of meer

lidstaten goedkeuring weigeren, kan geen vergunning worden verleend (art. 14 en 17 BIUDRA). De ontvangst van vervoerde radioactieve afvalstoffen moet op grond van dit besluit worden gemeld (art. 4 BIUDRA).

2.1.4. Wijziging Kernenergiewet

Momenteel ligt een voorstel van wet in de Tweede Kamer om de huidige Kernenergiewet te wijzigen. Dit wetsvoorstel beoogt een aantal zogenoemde "knelpunten" in de huidige Kernenergiewet weg te nemen. Het gaat onder meer om de volgende punten:

- Het wetsvoorstel behelst dat een nieuwe vergunning voor het in werking brengen en in werking houden van een kerncentrale voor ten hoogste veertig jaar wordt verleend. Indien voortzetting van de activiteiten is gewenst nadat de geldigheidstermijn van de vergunning is verstreken, moet tijdig een nieuwe vergunning worden aangevraagd. Bij het verlenen van deze nieuwe vergunning zal een nieuwe beoordeling plaatsvinden.

Artikel 15f komt te luiden:

- (1) Een vergunning als bedoeld in artikel 15, onder a, voor het zich ontdoen van splijtstoffen, indien het betreft een feitelijke levering van bestraalde splijtstoffen door enkele overgave aan een derde met het oog op opwerking van deze splijtstoffen, wordt verleend voor een bij de vergunning te stellen termijn van ten hoogste tien jaar.
 - (2) Een vergunning als bedoeld in artikel 15, onder b, voor het in werking brengen en in werking houden van een inrichting waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt, wordt verleend voor een bij de vergunning te stellen termijn van ten hoogste veertig jaar vanaf het moment dat de inrichting voor het eerst in werking wordt gebracht.
- Het mogelijk maken de aanvraag voor een vergunning voor het oprichten van een kerncentrale van een verouderd type te weigeren;
 - Het creëren van een sturingsmogelijkheid voor het bevoegd gezag op de keuze van de vergunninghouder voor het al dan niet opwerken van bestraalde splijtstoffen;
 - Vereenvoudiging van het bevoegde gezag voor de vergunningverlening op basis van de Kernenergiewet. Met de vereenvoudiging van het bevoegd gezag wordt een belangrijk onderdeel van de herijking van de VROM-regelgeving voor de Kernenergiewet uitgevoerd;
 - Het opnemen van een delegatiebepaling om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen met betrekking tot het in gebruikstellen en ontmantelen van kerncentrales;
 - Het stellen van financiële zekerheid. Artikel 15 g, eerste lid Kew (wetsvoorstel wijziging Kew) gaat luiden:

"De houder van een vergunning als bedoeld in artikel 15, onder b, voor het in werking brengen, in werking houden, buiten gebruik stellen of ontmantelen van een inrichting waarin kernenergie kan, onderscheidenlijk kon worden vrijgemaakt, stelt op een door Onze Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en

Milieubeheer en van Financiën goedgekeurde wijze financiële zekerheid ter dekking van de kosten die voortvloeien uit het buiten gebruik stellen en de ontmanteling van de inrichting”.

2.1.4.1 Financiële zekerheidsstelling (op grond van wetsvoorstel wijziging Kew)

Volgens de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel is bij de buiten bedrijfsstelling van de kerncentrale in Dodewaard gebleken, dat de overheid niet over de instrumenten beschikt om vast te stellen of de benodigde gelden daadwerkelijk waren gereserveerd en de hoogte van de reservering toereikend was om de ontmanteling te bekostigen. Het Wetsvoorstel beoogt hierom te waarborgen dat voor de ontmanteling voldoende financiële middelen beschikbaar zijn. Hiertoe is de vergunninghouder verplicht financiële zekerheid te stellen. Om ervoor te zorgen dat daadwerkelijk gelden voor de buitengebruikstelling en de ontmanteling worden gereserveerd en dat deze gelden beschikbaar zijn op het moment dat dat nodig is, wil artikel 15g Wetsvoorstel het mogelijk maken dat de overheid ook eisen kan stellen aan een verantwoord beheer en dat de overheid kan beoordelen of de gelden die worden gereserveerd, toereikend zijn.

Op grond van artikel 15g Wetsvoorstel moet de wijze waarop door de vergunninghouder financiële zekerheid wordt gesteld, worden goedgekeurd door de ministers van VROM en van Financiën. Pas wanneer de ministers schriftelijk hebben verklaard dat de kerncentrale ontmanteld is, vervalt de verplichting tot het instandhouden van financiële zekerheid.

De memorie van toelichting² stelt dat de Ministers van VROM en van Financiën er bij hun beslissing over de goedkeuring rekening mee zullen houden dat van de vergunninghouder redelijkerwijs niet kan worden verwacht voor de gehele periode vanaf het in werking brengen van de inrichting tot de buitengebruikstelling zekerheid te stellen voor het gehele bedrag van de kosten. Een geleidelijke opbouw van de financiële zekerheid gedurende de tijd dat de inrichting in werking is, ligt daarbij in de rede. Het goedkeuringsvereiste heeft tot gevolg dat als de vergunninghouder later afwijkt van de eerder goedgekeurde wijze, hij niet langer aan zijn verplichting voldoet. Latere wijzigingen van de wijze waarop financiële zekerheid wordt gesteld zijn wel mogelijk, maar alleen indien deze door de Ministers van VROM en van Financiën zijn goedgekeurd.

De financiële zekerheid kan in een aantal vormen worden gesteld. Zo kan financiële zekerheid worden gesteld middels een borgtocht of een bankgarantie en/of het deelnemen aan een daartoe ingesteld fonds dat naar het oordeel van beide ministers voldoende waarborg biedt dat de in het eerste lid bedoelde kosten zijn gedekt en/of het treffen van enige andere voorziening die naar het oordeel van onze genoemde ministers voldoende waarborg biedt dat de in het eerste lid bedoelde kosten zijn gedekt. Volgens de memorie van toelichting speelt bij de beoordeling van de vraag of deze laatste vorm aanvaardbaar is, de vraag, of de zekerheid onder een eventueel faillissement kan komen te vallen, een belangrijke rol. Aan de goedkeuring van de financiële zekerheidsstelling kunnen voorschriften worden verbonden. Daartoe kan in ieder geval behoren een voorschrift dat de houder van de vergunning het bedrag van de gestelde zekerheid aanpast, indien dat naar het oordeel van genoemde

² Kamerstukken II, 30 429, nr 3, p. 12: “Bij hun beslissing over de goedkeuring zullen de Ministers van VROM en van financiën er rekening mee houden dat van de vergunninghouder redelijkerwijs niet kan worden verwacht voor de gehele periode vanaf het in werking brengen van de inrichting tot de buitengebruikstelling zekerheid te stellen voor het gehele bedrag van de kosten. Een geleidelijke opbouw van de financiële zekerheid gedurende de tijd dat de inrichting in werking is, ligt daarbij in de rede.”

Ministers nodig is met het oog op wijziging van bij het voorschrift aangegeven omstandigheden. Overtreding van dit voorschrift geldt als een delict in de zin van de Wet op de economische delicten.³

Het antwoord op de vraag of de gelden gereserveerd voor het stellen financiële zekerheid gebruikt mogen worden voor andere activiteiten dan wel onaangeroerd moeten blijven indien de gelden niet geheel gebruikt zullen worden, blijkt niet expliciet uit het wetsvoorstel. De voorgestelde financiële zekerheidsstelling dient echter daadwerkelijk gereserveerd te zijn voor de buiten bedrijfsstelling en de hoogte van de reservering toereikend zijn om de ontmanteling te bekostigen. Dit geeft aan dat de voor financiële zekerheidsstelling gereserveerde gelden niet vrijelijk mogen worden gebruikt voor andere doeleinden dan waarvoor zij gereserveerd waren. Ook de in artikel 15g, onder a en b, Wetsvoorstel genoemde mogelijkheden duiden hierop. Ingeval van een borgtocht beschikt de schuldeiser immers niet over het bedrag waarvoor de borg borg staat. Ingeval van een bankgarantie geldt hetzelfde: het bedrag waarvoor de bank garant staat, staat niet ter beschikking aan de drijver van de inrichting. Over het deelnemen aan een fonds ingesteld tot financiële zekerheidsstelling merkt de memorie van toelichting op dat het voor de hand lijkt te liggen dat het fonds beheerd wordt door een onafhankelijke instantie.⁴ Op deze wijze kan ook de bijdrage in het fonds niet vrijelijk worden gebruikt voor andere doeleinden.

Artikel 15g, derde lid, onder c, stelt dat het treffen van enige andere voorziening naar het oordeel van de ministers van VROM en van Financiën voldoende waarborg moet bieden dat de kosten voor buitengebruikstelling en ontmanteling zijn gedekt. Ook hierbij geldt zeer waarschijnlijk dat de gestelde financiële zekerheid niet ter vrije besteding van de vergunninghouder mag staan.

2.1.4.2 Algemeen belang als weigeringsgrond voor een vergunning voor het ontdoen van splijtstoffen voor opwerking (op grond van wetsvoorstel wijziging Kew)

Een vergunning op grond van artikel 15 Kew kan op grond van het huidige artikel 15b, eerste lid, Kew slechts geweigerd worden in het belang van: (a) de bescherming van mensen, dieren planten en goederen, (b) de veiligheid van de staat, (c) de bewaring en bewaking van splijtstoffen en van ertsen, (d) de energievoorziening, (e) het zeker stellen van de betaling van de vergoeding, aan derden toekomende voor schade of letsels, hun toegebracht; en (f) de nakoming van internationale verplichtingen.

Het Wetsvoorstel wil naast de hierboven genoemde weigeringsgronden een extra weigeringsgrond toevoegen voor het verlenen van een vergunning voor het zich ontdoen van splijtstoffen met het oog op werking daarvan. De minister van VROM kan in dat geval de vergunning weigeren, "*indien het opwerken van deze splijtstoffen naar het oordeel van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer niet in het algemeen belang is. Hierbij blijven economische belangen buiten beschouwing.*"

De memorie van toelichting merkt over deze nieuwe, ruim geformuleerde, weigeringsgrond op, dat deze "*een bredere afweging van relevante feiten en argumenten mogelijk [maakt] dan anders op grond van de Kernenergiewet mogelijk zou zijn. Hiermee kan beter recht worden gedaan aan de maatschappelijke en politieke gevoeligheid van het opwerken van bestraalde*

³ Kamerstukken II, 30 429, nr 3, p. 12-14.

⁴ Kamerstukken II, 30 429, nr 3, p. 12-14.

splijtstoffen."⁵

De Raad van State heeft aangegeven dat het niet zonder meer duidelijk is waarom behoefte bestaat aan deze weigeringsgrond. De weigeringsgronden van artikel 15b, eerste lid, Kew worden immers van toepassing op een vergunning voor het zich ontdoen van splijtstoffen met het oog op opwerking daarvan. Ook is op de vergunning het zogenoemde rechtvaardigingsbeginsel (artikel 4 Besluit stralingsbescherming), van toepassing. Hierdoor is naar mening van de Raad van State onvoldoende duidelijk op welke situaties wordt gedoeld die niet onder de bestaande weigeringsgronden vallen. De Raad stelt dat *"toetsing op strijd met het algemeen belang (...) minder goed [past] in het streven dat overheidsbevoegdheden zoveel mogelijk worden ingekaderd en gebonden aan het doel van de bevoegdheid, dat (...) steeds meer als een beginsel van behoorlijke regelgeving [wordt] aanvaard."*⁶

Aldus is niet duidelijk wat de voorgestelde weigeringsgrond in concreto betekent, behalve dat het een bredere afweging van relevante feiten en argumenten mogelijk maakt dan op grond van de huidige weigeringsgronden mogelijk is. *"Hiermee kan beter recht worden gedaan aan de maatschappelijke en politieke gevoeligheid van het opwerken van bestraalde splijtstoffen."*⁷

2.1.5. Milieuvergunning

Naast de vraag of op grond van de Kernenergiewet een vergunning moet worden verleend voor het oprichten van een nieuwe kerncentrale komt tevens de vraag aan de orde of naast een vergunning op grond van de Kernenergiewet tevens een vergunning in het kader van de Wet milieubeheer (Wm) zal moeten worden aangevraagd

Op een inrichting waaraan op grond van artikel 15 Kew een vergunning is verleend zijn de regels bij of krachtens art. 8.19, tweede tot en met zevende lid, van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing. Op inrichtingen die onder het wettelijk regime van de Kew vallen, zijn de hoofdstukken 8 (inrichtingen) en 17 (maatregelen in bijzondere omstandigheden) en titel 12.1 (afval) van de Wm niet van toepassing.

2.1.5.1 Verhouding Kernenergiewet en Wet milieubeheer

In artikel 22.1 Wet milieubeheer is bepaald dat de hoofdstukken 8 en 17 en titel 12.1 (afval) van de Wet milieubeheer niet van toepassing zijn op inrichtingen waarvoor een vergunning is verleend krachtens artikel 15, onder b van de Kernenergiewet, behoudens voor zover uit de bepalingen van die wet anders blijkt (de zogenaamde collisierregel). Die hoofdstukken en die titel zijn evenmin van toepassing op inrichtingen, voor zover daarvoor bij of krachtens andere dan in de eerste volzin genoemde bepalingen van de Kew een vergunning is vereist of algemene voorschriften gelden, behoudens voor zover uit de bij of krachtens die wet gestelde bepalingen anders blijkt.

Artikel 22.1 Wet milieubeheer regelt voor inrichtingen de aanvullende werking van de Wet milieubeheer op de Kernenergiewet. Blijkens wetsgeschiedenis van de Kew dient er naar te worden gestreefd dat voor het complex, dat moet worden geacht te zijn één en dezelfde

⁵ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 429, nr. 3, p. 4.

⁶ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 429, nr. 4, p. 3.

⁷ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 429, nr. 3, p. 4.

inrichting, slechts één vergunning hoeft te worden verleend. Dit complex zal in de vergunning nauwkeurig moeten worden omschreven. Een vereiste hierbij is uiteraard wel dat zowel de kernenergieaspecten, als de Wet milieubeheeraspecten tot hun recht komen. In de gevallen waarin op grond van de Kernenergiewet vergunningen worden verleend waarin naast de nucleaire ook de conventionele milieu-aspecten worden geregeld, is geen aanvullende werking van de Wet milieubeheer nodig. Dit is het geval met vergunningen voor inrichtingen als bedoeld in artikel 15, onder b van de Kernenergiewet³. Een aparte vergunning op grond van de Wet milieubeheer, is naast een integrale vergunning op grond van de Kernenergiewet, in dit geval overbodig, maar niet verboden. In het geval van de oprichting van een nieuwe kerncentrale zal derhalve geen separate vergunning op grond van de Wet milieubeheer zijn vereist.

De Wet milieubeheer heeft wel een aanvullende werking in het geval van inrichtingen die op grond van de artikel 29 of 34 van de Kernenergiewet juncto artikel 8 van het Besluit Stralingsbescherming Kernenergievergunningplichtig zijn danwel inrichtingen die bij toepassing van artikel 21 niet hoeven te beschikken over een vergunning krachtens artikel 15, onder b van de Kernenergiewet, maar uitsluitend vergunningplichtig zijn op grond van artikel 15 onder a van de Kernenergiewet. Een aanvullende regeling van de conventionele milieuaspecten ingevolge een vergunning op grond van de Wet milieubeheer blijft in dergelijke situaties derhalve geboden, maar deze aanvullende regeling kan geen betrekking hebben op de aspecten die reeds krachtens de Kernenergiewet worden geregeld. Hetzelfde geldt voor inrichtingen waarvoor op grond van de Kernenergiewet algemene voorschriften gelden, maar die op grond van die wet niet vergunningplichtig zijn. Ook hier kan aanvullende regelgeving van de conventionele milieu-aspecten ingevolge een vergunning op grond van de Wet milieubeheer geboden blijven.

2.1.6. Milieueffectrapportage

Voor de oprichting van een kerncentrale en reactoren, alsmede voor de oprichting van installaties voor de productie, verrijking en opwerking van splijtstoffen en de opslag en definitieve verwijdering van radioactief afval dient een milieueffectrapportage (MER) te worden gemaakt. De MER is een instrument dat tot doel heeft het verhogen van de kwaliteit van voor het milieu belangrijke besluiten. Voordat een besluit mag worden genomen over bepaalde activiteiten die mogelijk belangrijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, moet eerst een procedure worden doorlopen die leidt tot het vaststellen van een milieueffectrapport. Voor de oprichting van een kerncentrale geldt een onvoorwaardelijke MER-plicht. De MER-plichtige activiteit is omschreven in het Besluit MER, onderdeel C 22.3, *De oprichting van een inrichting waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt, met inbegrip van de buitengebruikstelling of ontmanteling van dergelijke centrales of reactoren.* Daarnaast geldt dat de activiteit betrekking moet hebben op een inrichting met een constant vermogen van meer dan 1 kW (thermisch) per jaar. MER-plichtige besluiten zijn besluiten waarop Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure) en Afdeling 13.2 van de Wet milieubeheer (Wm) van toepassing zijn.

2.1.6.1 Elementen in een MER

³ In artikel 15, onder b van de Kernenergiewet is bepaald dat een vergunning is vereist voor 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 hebben, in werking te houden, buiten gebruik te stellen, te ontmantelen of te wijzigen.

Artikel 7.10, lid 1, aanhef en sub a t/m h, van de Wet milieubeheer bevat een opsomming van de elementen die ten minste in de MER dienen te worden beschreven. Het gaat daarbij om:

- (1) een beschrijving van hetgeen met de voorgenomen activiteit wordt beoogd (doel- en probleemstelling);
- (2) een beschrijving van de voorgenomen activiteit en van de wijze waarop zij zal worden uitgevoerd, alsmede van de alternatieven daarvoor, die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen en de motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven.

Ingevolge artikel 7.10, lid 3, Wm behoort tot de te beschrijven alternatieven in ieder geval het alternatief waarbij de nadelige gevolgen voor het milieu worden voorkomen, dan wel voor zover dat niet mogelijk is, deze met gebruikmaking van de best bestaande mogelijkheden ter bescherming van het milieu, zo veel mogelijk worden beperkt (meest milieuvriendelijke alternatief);

- (3) een aanduiding van de besluiten bij de voorbereiding waarvan de MER wordt gemaakt, en een overzicht van de eerder genomen besluiten van bestuursorganen die betrekking hebben op de voorgenomen activiteit en de beschreven alternatieven;

Hiervoor geldt dat melding gemaakt moet worden van alle soorten besluiten, en niet slechts besluiten ex artikel 1:3, lid 1 Awb, maar ook van andersoortige overheidsbesluiten, zoals gemeentelijke structuurplannen, bestuursconvenanten, bestuurlijke nota's, etc.;

- (4) een beschrijving van de bestaande toestand van het milieu, voor zover de voorgenomen activiteit of de beschreven alternatieven daarvoor gevolgen kunnen hebben, alsmede van de te verwachten ontwikkeling van dat milieu, indien die activiteit noch de alternatieven worden ondernomen (beschrijving bestaande toestand en autonome ontwikkeling);
- (5) een beschrijving van de gevolgen voor het milieu, die de voorgenomen activiteit onderscheidenlijk de beschreven alternatieven kunnen hebben, alsmede een motivering van de wijze waarop deze gevolgen zijn bepaald en beschreven. Het bevoegd gezag kan ingevolge artikel 7.10, lid 4 Wm voorts bepalen dat, indien niet alle nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden beperkt, bij de beschrijving van de alternatieven tevens de mogelijkheden worden aangeduid om door het treffen van voorzieningen of maatregelen elders de resterende nadelige gevolgen te compenseren;
- (6) een vergelijking van de autonome ontwikkeling van het milieu met de beschreven gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteiten, alsmede met de beschreven gevolgen voor het milieu van elk der in beschouwing genomen alternatieven;
- (7) een overzicht van de leemte in de (milieu-) beschrijvingen van de bestaande toestand, de autonome ontwikkeling, de voorgenomen activiteit en de alternatieven daarvoor, ten gevolge van het ontbreken van de benodigde gegevens;
- (8) een samenvatting die aan een algemeen publiek voldoende inzicht geeft voor de beoordeling van de MER en van de daarin beschreven gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit en van de beschreven alternatieven.

te doen, nu het sterk per gebied verschilt tot welke afstand de gevolgen van plannen en projecten kunnen doorwerken. Er is voor gekozen om aan GS over te laten om in de beheersplannen aan te geven welke activiteiten of ontwikkelingen, zowel in het beschermde gebied als daarbuiten, van invloed zijn op het Natura 2000 gebied. Daarbij zijn de instandhoudingsdoelstellingen het uitgangspunt. Deze vertegenwoordigen immers de te beschermen waarden van het gebied.

Daarnaast dient bij het bepalen van de externe werking uitgegaan te worden van een mogelijke cumulatie van de effecten van verschillende plannen en projecten. Ontwikkelingen dienen in onderlinge samenhang gezien te worden ten aanzien van de mogelijk invloed die zij kunnen hebben op het Natura 2000 gebied. De prognoses betreffende gecombineerde effecten kunnen echter beperkt blijven tot plannen en projecten die werkelijk zijn voorgesteld.

Vergunning op grond van Nbwet 1998

Indien sprake blijkt te zijn van een beschermd natuurgebied in de omgeving geldt het navolgende.

Voordat kan worden vastgesteld of een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 is vereist, dient te worden bepaald of sprake is van significante negatieve effecten. Voor de beantwoording van deze vraag kan een zogenaamde oriëntatiefase bij het bevoegd gezag worden ingegaan. Gedurende deze oriëntatiefase dient een afweging plaats te vinden of de ruimtelijke ontwikkeling tot (significante) effecten leidt op een Natura 2000-gebied. De mogelijke uitkomsten van de oriëntatiefase en gevolgen van die uitkomsten, zijn:

- (1) Er is geen sprake van negatieve effecten. In dat geval is geen vergunning op grond van de Nbwet 1998 vereist;
- (2) Er is sprake van mogelijk negatieve effecten, maar deze zijn zeker niet significant. In dat geval is een vergunning vereist waarbij wordt beoordeeld of sprake is van een mogelijke verslechtering of verstoring van soorten waarvoor het gebied is aangewezen;
- (3) Er is sprake van mogelijk significante negatieve effecten. In dat geval is het zwaarste vergunningregime van toepassing. Er zal een passende beoordeling moeten worden gemaakt die bij de aanvraag moet worden toegevoegd.

Een vergunning na passende beoordeling kan slechts worden verleend indien de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast (artikel 19g Nbwet 1998).

Dwingende redenen van groot openbaar belang

In afwijking hiervan kunnen bij ontstentenis van alternatieve oplossingen voor een project of handeling gedeputeerde staten ten aanzien van aangewezen gebieden, waar geen prioritair type natuurlijke habitat of prioritaire soort voorkomt, een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, Nbwet 1998 voor het realiseren of verrichten van het desbetreffende project of de desbetreffende handeling, slechts verlenen om dwingende redenen van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard. Gelet op de jurisprudentie van de Raad van State in deze wordt de aanwezigheid van dwingende redenen van openbaar belang niet spoedig aangenomen. Proefboringen in de Waddenzee naar gas zijn evenwel in het verleden als dwingende redenen van groot openbaar belang aangemerkt. In die lijn van denken zou het wellicht betoogd kunnen worden dat de oprichting van een kerncentrale eveneens als dwingende reden van groot openbaar belang is aan te merken. Daarbij zal dan moeten worden gewezen op de grote vraag naar elektriciteit vanuit de samenleving en de

problemen met CO2 emissies van andere centrales. Het zou echter verre de voorkeur verdienen wanneer vastgesteld kan worden dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast.

Volgens de Europese Commissie gaat het bij de vraag of sprake is van dwingende redenen om de vraag of er alternatieve oplossingen zijn, die met een geringere aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied gepaard gaan, waarbij gedacht moet worden aan een vergelijking van alternatieve vestigingslocaties of zelfs aan het geheel weglaten van de betrokken activiteit (de nuloptie)⁹.

2.1.7.1 Naast MER en SMB ook passende beoordeling

Het maken van een passende beoordeling, kan in het kader van een MER-procedure worden meegenomen. Omdat voor natuurgebieden andere en vaak strengere eisen gelden, moet voor plannen in gebieden die in de Habitatrictlijn zijn opgenomen mogelijkwijs naast een MER en SMB tevens een 'passende beoordeling' worden gemaakt.

2.1.7.2 Flora- en Faunawet en MER

Binnen de op te stellen MER kan ook nog rekening worden gehouden met het soortenbeschermingsregime van de Flora- en Faunawet. In het MER kan die informatie worden beschreven die nodig is om de vraag te beantwoorden of een activiteit van wezenlijke invloed is op de desbetreffende soorten. Indien hetzij reeds voorafgaand aan de MER-procedure hetzij lopende de MER-procedure blijkt dat er zich in het gebied waar de kerncentrale wordt gerealiseerd beschermde soorten bevinden en uitvoering van de bouw van de kerncentrale niet kan geschieden zonder een Ffw-ontheffing, dan betekent dat meer concreet dat in het MER reeds bepaalde ten behoeve van de Ffw-ontheffingstoets benodigde informatie zou kunnen worden beschreven. Voordeel is dat het MER reeds alle informatie zal bevatten die nodig is om een ontheffing (met succes) te kunnen aanvragen.

2.1.8. Verhouding Wet verontreiniging oppervlaktewateren en Kernenergiewet

Voor het oprichten van een kerncentrale kan tevens een vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren zijn vereist.

Het doel van de Wet verontreiniging oppervlaktewater (Wvo) is het bestrijden en voorkomen van een verontreiniging van oppervlaktewateren met het oog op de verschillende functies die deze wateren in onze samenleving vervullen. Indien het vergunningstelsel van de Kernenergiewet van toepassing is, is de Wvo niet van toepassing op de lozing van splijtstoffen, ertsen of andere radioactieve stoffen (artikel 35 Wvo). De waterkwaliteitbeheerder dient echter wel bij de betreffende vergunningverlening op grond van de Kew te worden betrokken (ABRS 19 maart 1998, JB 1998, 114). De Wvo geeft niet aan hoe waterverontreiniging moet worden bestreden. Het Wvo geeft het kader waarbinnen de bestrijding van de verontreiniging moet plaatsvinden en zij geeft een mogelijkheid tot het stellen van nadere regels. De belangrijkste bepalingen betreffen het vergunningstelsel, de algemene regels, de normstelling en de heffingen.

Voor de lozing van niet radioactieve verontreinigde stoffen in het oppervlaktewater is een aparte vergunning ingevolge de Wvo noodzakelijk. Voor de Wvo en de Kew bestaat een

⁹ Beheer van 'Natura 2000'-gebieden, Europese Commissie, 2000, p. 43. Dit rapport is in te zien op de website van DG Milieu via <http://www.europa.eu.int>.

coördinatieregeling. In artikel 20 eerste lid Kew is de coördinatie met de Wvo in de Kew vastgelegd. In artikel 7b van de Wvo is bepaald dat de aanvraag om verlening van een vergunning krachtens artikel 1, eerste lid, derde of vierde lid van de Wvo in een geval als bedoeld in artikel 8.28 Wm danwel in de Kew juncto dat artikel tegelijk moet worden ingediend met de aanvraag om een vergunning krachtens de betrokken wet. In een geval als bedoeld in het eerste lid van art. 7b Wvo wordt de aanvraag overeenkomstig hoofdstuk 14 van de Wm gecoördineerd voorbereid en wordt behandeld met de betrokken aanvraag om een vergunning krachtens de Kernenergiewet. Daarbij worden in ieder geval de in artikel 14.3, tweede lid van de Wm genoemde handelingen gelijktijdig verricht. De aanvraag wordt in ieder geval buiten behandeling gelaten, indien de aanvraag om verlening of wijziging van een vergunning krachtens de Kernenergiewet niet is ingediend binnen zes weken na het tijdstip waarop de aanvraag om verlening of wijziging van de vergunning krachtens de Wvo is ingediend. Ten tweede wordt de aanvraag om een Wvo-vergunning buiten behandeling gelaten indien de aanvraag om een verlening of wijziging van de vergunning krachtens de Kernenergiewet buiten behandeling wordt gelaten. Het orgaan dat krachtens de betrokken wet bevoegd is op de aanvraag om vergunning te beslissen brengt, binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag advies uit met het oog op de samenhang tussen de beschikkingen op de onderscheidene aanvragen om een vergunning. Dat orgaan wordt voorts in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over het onderwerp van de beschikking op de aanvraag. Indien in een geval als bedoeld in de Kernenergiewet juncto artikel 8.28 Wm, beroep is ingesteld tegen een beschikking inzake een vergunning krachtens één van die wetten, en krachtens artikel 7 of 7a van de Wvo en daarmee samenhangende beschikking is gegeven, kan de uitspraak in beroep ook op de laatstbedoelde beschikking betrekking hebben.

2.1.8.1 Afvalwaterlozingen

Afvalwater kan op verschillende manieren worden verwijderd. Op die plaatsen waar riolering in de buurt aanwezig is (of wordt aangelegd) zijn lozers op grond van de bouwverordening verplicht aan te sluiten op het riool. Als niet kan worden aangesloten, zal het afvalwater op een andere milieuhygiënische wijze moeten worden verwijderd. Dit kan bijvoorbeeld door een lozing op het oppervlaktewater of een lozing in de bodem.

Afhankelijk van de verwijderingswijze zal regelgeving op grond van de Wet milieubeheer (Wm), de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) of de Wet bodembescherming (Wbb) van toepassing zijn:

- lozingen op de riolering vanuit inrichtingen (Wm)
- lozingen op het oppervlaktewater (Wvo)
- lozingen in de bodem (Wbb)

Lozingen op de riolering vanuit inrichtingen (Wm/ Kew)

Het stellen van voorschriften aan lozingen op het riool is geregeld in art. 8.11 van de Wm. Volgens dit artikel dienen aan een Wm-vergunning of Kew-vergunning (in geval van een integrale vergunning), voorschriften te worden verbonden die nodig zijn voor de bescherming van het milieu. Onder milieu wordt mede verstaan oppervlaktewater. Ook de zorg voor de doelmatige verwijdering van afvalstoffen (en dus van afvalwater) vormt een onderdeel van de bescherming van het milieu.

Koelwater en overige vloeistoffen

Lozingen in de bodem worden geregeld in het Lozingenbesluit bodembescherming (Lbb). Op grond van de artikelen 24 en 25 van het Lbb geldt voor deze afvalwaterstromen in alle gevallen een lozingsverbod. Het bevoegd gezag kan echter onder voorwaarden ontheffing verlenen van het lozingsverbod. Ze zal een bedrijfsmatige lozing in de bodem alleen toestaan, als andere verwijderingsopties niet mogelijk zijn en er als gevolg van de lozing geen gevaar bestaat op bodemverontreiniging op de lange termijn. De afstand tot de riolering is in dit geval niet van belang. Een ontheffing kan worden verleend voor een periode van maximaal 4 jaar (voor koelwater is dit 10 jaar), waarna de lozings situatie opnieuw beoordeeld moet worden en er zondig weer een ontheffing moet worden aangevraagd.

2.1.8.2 Wvo-vergunningplicht

Het afvalwater van verreweg de meeste inrichtingen wordt via het openbaar vuilwaterriool en de rioolwaterzuiveringsinstallatie geloosd op het oppervlaktewater. Daarnaast wordt afstromend regenwater en ander 'schoon' afvalwater steeds meer geloosd op een apart hemelwaterstelsel dat veelal ongezuiverd loost op het oppervlaktewater. Deze indirecte lozingen worden geregeld door de voorschriften in de Wm-vergunning.

De WVO maakt onderscheidt tussen directe en indirecte lozingen. Lozingen worden aangeduid als indirecte lozingen, indien ze indirect (via de riolering en zuiveringstechnische werken) op het oppervlaktewater lozen. De directe lozingen op het oppervlaktewater vallen buiten de werkingssfeer van de Wm, maar binnen de werkingssfeer van de WVO. Op een aantal indirecte lozingen is tevens de Wvo van toepassing. Per Wvo-besluit is een aantal categorieën van bedrijven aangewezen waarvan de lozingen op de riolering Wvo-vergunningplichtig zijn. Zo geldt voor bedrijven die gemiddeld per jaar meer dan 500 m³ afvalwater per dag lozen (inclusief gebruikt koelwater) dat naast de Wm een Wvo-vergunning nodig is.

Afvalwaterlozingen op oppervlaktewater

Het lozen van hemelwater op het oppervlaktewater valt formeel ook onder de Wvo-vergunningplicht. Naast het opnemen van kwaliteitseisen in de Wm-vergunning of in dit geval in de Kew-vergunning kunnen voorschriften worden gesteld aan de route van het afvloeiende hemelwater en de blootstelling aan activiteiten of uitlogende materialen van het gebouw of het terrein. Deze voorschriften (waaronder goodhousekeeping en afdekken van opgeslagen goederen) horen thuis in de Wm-vergunning of in dit geval in de Kew-vergunning.

2.1.9. Afval

De regelingen uit de Wm met betrekking tot afval zijn op inrichtingen waarvoor een vergunning op grond van de Kew is verleend/vereist niet van toepassing. Op grond van artikel 20 eerste lid Kew geldt nog een coördinatie-regeling indien afvalstoffen op een bepaalde wijze nuttig worden toegepast of worden verwijderd. Zo bepaalt artikel 20 lid 1 Wm dat indien een vergunning betrekking heeft op een inrichting, behorende tot een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorie, waarin afvalstoffen nuttig worden toegepast of worden verwijderd, bij de toepassing van hoofdstuk 8 en van hoofdstuk 13 Wm en van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht de bepalingen van deze paragraaf in acht worden genomen.

In de Kew-vergunning dient met betrekking tot radioactief afval onder meer te staan hoeveel radioactiviteit er maximaal in lucht en water geloosd mag worden en hoe, hoe vaak en door wie de naleving van die normen wordt gecontroleerd.

Laag- en hoogradioactief vast afval in de kernenergiecyclus ontstaat bij winning van uranium uit ertsen, bij ontmanteling van kerncentrales en andere nucleaire centrales en na gebruik van splijtstoffen in een kerncentrale. Na het gebruik van splijtstoffen zal het afval naar een tussenopslag gaan, waar het tenminste enkele tientallen jaren verblijft. Daarna moet het afval naar een eindopslagplaats, waar het tien- of honderdduizenden jaren veilig moet kunnen worden opgeslagen. Nergens ter wereld is een dergelijke eindopslag in gebruik. Nederland slaat het opgewerkte high-level waste-afval dat na opwerking in Frankrijk terugkomt, tijdelijk bovengronds op in Borssele. De bunker is groot genoeg om het afval op te slaan dat de huidige centrale in Borssele tot 2008 produceert. Ook voor een nieuwe kerncentrale zal derhalve moeten worden gedacht over mogelijkheden om het afval op te slaan. Indien daarvoor in Borssele in de huidige bunker (HABOG) geen plaats is zal een nieuwe opslag moeten worden verzorgd of zal opslagcapaciteit van de bunker moeten worden uitgebreid. Ook voor deze uitbreiding of nieuwe opslaglocatie is een vergunning vereist op grond van de Kew.

In het gewijzigde voorstel voor een Richtlijn van de Raad van de Europese gemeenschappen inzake het veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval¹⁰, is het communautair tijdschema geschrapt, voor de afgifte van vergunningen voor oprichting en exploitatie van faciliteiten voor de definitieve afvalberging van radioactief afval. In het gewijzigd voorstel is de datum van 2013 verdwenen. Nu is nog slechts opgenomen dat er een nationaal beheersprogramma moet komen waarin een tijdschema moet worden opgenomen met voor de lange termijn een definitieve bergingsoptie.

¹⁰ COM (2004) 526 definitief

3. RUIMTELIJKE ORDENINGSPROCEDURES EN VERGUNNINGEN

Indien Delta wenst over te gaan tot het oprichten van een nieuwe kerncentrale, dient tevens rekening te worden gehouden met ruimtelijke ordeningsprocedures. Zo rijst allereerst de vraag of het mogelijk is om een nieuwe kerncentrale op te richten in een bepaald gebied. Daarbij is van belang of een planologische kernbeslissing (PKB), streekplan of bestemmingsplan de oprichting niet onmogelijk maken.

Het rijk vat zijn planologische plannen samen in een planologische kernbeslissing (pkb), de provincie in streekplannen en de gemeente in bestemmingsplannen. De pkb is een ruwe, globale schets van de inrichting van de ruimte en wordt ook wel structuurschema genoemd. Een pkb is niet bindend tenzij er sprake is van concrete beleidsbeslissingen (CBB). Provincies en gemeenten werken het plan nader uit in streek- en bestemmingsplannen. Streekplannen zijn bindend voor zover sprake is van concrete beleidsbeslissingen. Voor bestemmingsplannen geldt dat deze voor het geheel bindend zijn. Bestemmingsplannen zijn voorts beslissend voor het verlenen of weigeren van bouwvergunningen.

Indien sprake is van belemmerende ruimtelijke plannen zal vrijstelling van deze ruimtelijke plannen moeten worden gevraagd of dient bijvoorbeeld een nieuw bestemmingsplan te worden gemaakt. In dat geval zullen er derhalve meer procedures en procesrisico zijn dan in het geval dat de ruimtelijke plannen de oprichting van de kerncentrale wel mogelijk maken. Het is daarom wenselijk om (indien mogelijk) bij de oprichting van een nieuwe kerncentrale te kiezen voor een plaats waar het bestemmingsplan de bouw van een dergelijke centrale toelaat.

3.1 Planologische kernbeslissing

In een planologische kernbeslissing (hierna ook PKB) uit 1986 is het beleid vastgelegd ter waarborging van vestigingsplaatsen voor het gebruik van kernenergie. Deze pkb wijst Borssele aan als een van de mogelijke vestigingsplaatsen voor een nieuwe kerncentrale.

In een pkb moet worden aangegeven voor welke tijdsduur deze geldt. Voor verlenging van de termijn dient artikel 2b WRO te worden toegepast. In artikel 2a eerste lid WRO is bepaald dat in een PKB moet worden vermeld voor welke tijdsduur zij geldt. De minister moet aan de Staten- Generaal uiterlijk één jaar voor het verstrijken van de geldingsduur aan de Staten-Generaal mededelen of de PKB alsdan moet worden herzien dan wel ingetrokken. Herziening zou ook verlenging kunnen inhouden. Aangenomen moet worden dat deze mededeling de mededeling als bedoeld in artikel 2a eerste lid vervangt. In het Tweede Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (hierna ook ESV) II is aangegeven dat het beleid ter waarborging van vestigingsplaats voor het gebruik van kernenergie, zoals neergelegd in de regeringsbeslissing voor vestigingsplaats voor kerncentrales (kamerstukken II 1985-1986, 18 830, nummer 46-47), van kracht blijft. Deze mededeling is zeer waarschijnlijk te beschouwen als een mededeling als bedoeld in hierboven vermelde zin welke de mededeling als bedoeld in artikel 2a eerste lid WRO vervangt.

Het SEV III is eerst te verwachten in 2008. In het SEV III zullen de vestigingsplaatsen van kerncentrales opnieuw worden opgenomen. Dit SEV III zal SMB-plichtig zijn.

3.2 Streekplan Zeeland

Het Streekplan Zeeland (vastgesteld in september 1997) stelt enerzijds dat 'de bouw van

nieuwe kerncentrales in Borssele vooralsnog moet worden voorzien' (p. 68), anderzijds wordt gesteld dat ontwikkelingen die de mogelijkheid voor vestiging van een nieuwe kerncentrale bij Borssele in de kunnen staan of ernstig vermoeilijken, dienen te worden voorkomen. Betoogd kan worden dat streekplan zich niet uitdrukkelijk tegen een tweede kerncentrale te Borssele verzet.

Het nieuwe Omgevingsplan Zeeland 2006-2012, die het Streekplan Zeeland 1997 gaat vervangen, doet geen duidelijke uitspraak over een eventuele nieuwe kerncentrale in Borssele of elders in de provincie.

3.3 Bebouwingmogelijkheden te Borssele

p.m.

3.4 Vrijstellingsprocedure / Wijziging bestemmingsplan

Indien het ter plaatse geldende bestemmingsplan de bouw van een kerncentrale niet mogelijk maakt zal hiervoor vrijstelling moeten worden gevraagd of zal er een nieuw bestemmingsplan moeten worden opgesteld.

3.5 Nieuwe WRO

Bij de Eerste Kamer is de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening in behandeling (WRO, kamerstukken 28916). Deze wet zal waarschijnlijk in het najaar van 2007 gaan gelden. Het bestemmingsplan blijft als figuur bestaan. In het nieuwe regime kunnen dergelijke plannen echter ook door de provincie en het Rijk worden vastgesteld, wanneer het gaat om provinciale of rijksbelangen. De mogelijkheden om vrijstelling van het bestemmingsplan te verlenen worden enigszins gewijzigd.

3.6 Bouwvergunning

Voor het bouwen van een kerncentrale is een bouwvergunning vereist. Een bouwvergunning mag alleen, en moet worden geweigerd indien de aanvraag in strijd is met:

- (1) het bestemmingsplan
- (2) redelijke eisen van welstand
- (3) het bouwbesluit
- (4) de bouwverordening

Indien het bestemmingsplan de oprichting van een nieuwe kerncentrale mogelijk maakt, zal de bouwvergunning – indien geen van de andere weigeringsgronden zich voordoet – moeten worden verleend.

De bouwvergunningverlening *kan* in twee fasen plaatsvinden. In de eerste fase wordt in dat geval de aanvraag getoetst aan het bestemmingsplan en aan welstandseisen n wordt de vraag beantwoord of het bouwwerk mag worden geplaatst. In de tweede fase wordt concrete uitvoering getoetst. De aanvraag wordt getoetst aan bouwkundige voorschriften uit het bouwbesluit en de bouwverordening. Tegen de verlening van een bouwvergunning staat de mogelijkheid van bezwaar en beroep en hoger beroep open.

Indien het bestemmingsplan de oprichting van een nieuwe kerncentrale niet mogelijk maakt zal een vrijstelling van het bestemmingsplan moeten worden gevraagd (Art. 19WRO-vrijstelling) of een nieuw bestemmingsplan opgesteld en vastgesteld moeten worden.

3.7 Gebruiksvergunning

Een gebruiksvergunning is (op grond van de model bouwverordening) benodigd indien het gaat om een bouwwerk waarin meer dan vijftig personen tegelijk aanwezig zullen zijn, anders dan in een één of meergezinshuis; bedrijfsmatig bepaalde stoffen zullen worden gebruikt, aan meer dan tien personen bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft of aan meer dan tien kinderen jonger dan twaalf jaar, of aan meer dan tien lichamelijk en/of geestelijk gehandicapten dagverblijf zal worden verschaft. Een gebruiksvergunning wordt verleend door het college van burgemeester en wethouders. Een gebruiksvergunning moet worden geweigerd in dien de bouwvergunning is geweigerd en indien de in de aanvraag vermelde wijze van gebruik van het bouwwerk in relatie tot de beoogde gebruiksfunctie niet geacht kan worden brandveilig te zijn en door het stellen van voorwaarden geen brandveilig gebruik kan worden bereikt.

4. OMGEVINGSVERGUNNING

Per 1 januari 2008 treedt waarschijnlijk de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht in werking, waarin de diverse vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen en meldingen die nodig zijn voor het realiseren van een fysiek project (bouw, aanleg, oprichten, gebruik en sloop) worden gebundeld opdat één besluit overblijft. Hiervoor gaat één procedure gelden waarop één besluit volgt. Voor beroep tegen dat besluit zal er één beroepsprocedure zijn.

De in casu relevante vergunningen en ontheffingen die onder de omgevingsvergunning gaan vallen betreffen:

- Bouwvergunning. Bouwen (het plaatsen, het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een bouwwerk of standplaats).
- Gebruiksvergunning (o.a. waarborgen brandveilig gebruik van in de bouwverordening aangegeven bouwwerken) Een gebruiksvergunning is benodigd indien het gaat om een bouwwerk waarin meer dan vijftig personen tegelijk aanwezig zullen zijn, anders dan in een één of meergezinshuis; bedrijfsmatig bepaalde stoffen zullen worden gebruikt, aan meer dan tien personen bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft of aan meer dan tien kinderen jonger dan twaalf jaar, of aan meer dan tien lichamelijk en/of geestelijk gehandicapten dagverblijf zal worden verschaft. Hoofdstuk 6 Mbv
- Milieuvergunning 8.1, eerste lid, Wm. Het is verboden zonder daartoe verleende vergunning een inrichting:
 - (a) op te richten;
 - (b) te veranderen of de werking daarvan te veranderen;
 - (c) in werking te hebben.

Toestemmingen die worden aangehaakt aan de omgevingsvergunning:

- Vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998, mbt handelingen in een beschermd natuurgebied op grond van art. 16 Nb-wet 1998. In dit artikel is bepaald dat het verboden is zonder vergunning van gedeputeerde staten of, ten aanzien van handelingen als bedoeld in het zesde lid, van Onze Minister, in een beschermd natuurmonument handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen, die schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon, voor de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermd natuurmonument of voor dieren of planten in het beschermd natuurmonument of die het beschermd natuurmonument ontsieren, dan wel in strijd met de bij een vergunning gestelde voorschriften of beperkingen handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen.
- Vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 m.b.t. handelingen met gevolgen voor habitats en soorten (28 171). Op grond van art. 19d Nb-wet 1998. Waarin is bepaald dat het verboden is zonder vergunning, of in strijd met aan die vergunning verbonden voorschriften of beperkingen, van gedeputeerde staten of, ten aanzien van projecten of andere handelingen als bedoeld in het derde lid, van Onze Minister, projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een op grond van artikel 10a, eerste lid,

aangewezen gebied of een gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, kunnen verslechteren of een verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige projecten of andere handelingen zijn in ieder geval projecten of handelingen die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten.

- Toestemming op grond van de Flora- en Faunawet (Ffwet) op grond van art. 26 Ffwet. Inhoudende dat degene die het voornemen heeft één of meer van de in een besluit tot aanwijzing van een plaats als beschermde leefomgeving krachtens artikel 20 vermelde handelingen te verrichten of te doen verrichten, is verplicht van dat voornemen ten minste één maand, doch niet langer dan één jaar voor de dag van de voorgenomen uitvoering van die handeling of handelingen, kennis te geven aan gedeputeerde staten. Het is verboden om zonder kennisgeving bovenvermelde handelingen te verrichten. GS kunnen voorschriften verbinden aan het verrichten of doen verrichten van die handelingen.
- Ontheffing op grond van art. 75, derde lid, Ffwet. Ontheffing van diverse verplichtingen.

Toestemmingen die vooralsnog niet zullen worden geïntegreerd of zullen worden aangehaakt:

Hieronder vallen onder meer vergunningen voor inrichtingen als bedoeld in artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet. Artikel 15, onder b, bevat een vergunningplicht voor het in werking brengen, houden, buiten gebruik stellen, ontmantelen of wijzigen van een inrichting waarin kernenergie kan worden gemaakt, splijtstoffen kunnen worden vervaardigd, bewerkt, verwerkt of opslagen. Op zich leent deze toestemming zich voor integratie in de omgevingsvergunning. Een complicerende factor is dat de regelgeving op grond van de Kernenergiewet ook andere belangen dan het belang van de fysieke leefomgeving beoogt te beschermen. Bijvoorbeeld het arbeidsomstandighedenbelang. Het is niet uitgesloten dat voor de bescherming van die belangen een afzonderlijke vergunning nodig is. Mede gelet op het kleine aantal inrichtingen waar het om gaat (momenteel ongeveer 5) is er vooralsnog voor gekozen de regelgeving over de omgevingsvergunning (en de uitvoering daarvan) niet met deze toestemming te belasten. In een volgende fase kan de reikwijdte van de omgevingsvergunning eventueel met deze toestemming worden uitgebreid.

Daarnaast zullen de vergunningen op grond van de Kernenergiewet in samenhang met onder meer het Besluit stralingsbescherming en het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen niet worden geïntegreerd of worden aangehaakt. Het gaat om vergunningen als bedoeld in artikel 29, eerste lid, 34, tweede lid, onder b, en 67, tweede lid, onder a, van de Kernenergiewet.

5. EXTERNE VEILIGHEID EN ARBEIDSOMSTANDIGHEDENWET

Het Besluit externe veiligheid (Bevi) is niet van toepassing op een inrichting waarvoor een vergunning op grond van de Kew is vereist.

Voor een exploitant van een kerncentrale geldt wel een aantal veiligheidsmaatregelen waar aan moet worden voldaan. In deze paragraaf worden de taken en verantwoordelijkheden beschreven conform de maatscenario's in geval van kernongevallen, van de exploitant van een inrichting waar zich radioactieve stoffen bevinden. Maatscenario's – beschrijvingen van een inrichting waar zich radioactieve stoffen bevinden. Maatscenario's – beschrijvingen van redelijkerwijs te verwachten incidenten – geven de organisaties en bestuursorganen die bij de ongevalbestrijding betrokken zijn een kader om zich te kunnen voorbereiden. In het geval van een exploitant kan een maatscenario dienen als uitgangspunt voor het bevoegd gezag om de vereiste bedrijfsnoodorganisatie aan te toetsen.

In het algemeen geldt dat de Arbeidsomstandighedenwet werkgevers verplicht om een adequate bedrijfshulpverleningsorganisatie te hebben. In het geval van de aanwezigheid van radioactieve stoffen geven artikel 115 en 116 van het Besluit stralingsbescherming nadere invulling aan de organisatie van de bedrijfshulpverlening. De ondernemer moet er voor zorgen dat voorzieningen worden getroffen ter voorbereiding op het verrichten van een interventie voor het geval dat zich binnen de locatie een radiologische noodsituatie voordoet. (artikel 115) De ondernemer stelt voor iedere locatie een interventieplan op dat regelmatig getest moet worden.

In artikel 116 Besluit stralingsbescherming is overwogen dat de ondernemer onverwijld alle passende maatregelen moet treffen, indien zich binnen de locatie een radiologische noodsituatie voordoet om de gevolgen daarvan te beperken. De ondernemer brengt de radiologische noodsituatie onverwijld ter kennis van de burgemeester van de gemeente waar die situatie zich voordoet. Daarbij maakt de ondernemer onverwijld een voorlopige beoordeling van de omstandigheden van die situatie en meldt deze aan de burgemeester en aan de Minister van VROM. De ondernemer zorgt ervoor dat alle medewerking wordt verleend aan een interventie die door een bestuursorgaan wordt verricht. Daarnaast heeft de exploitant van een kerninstallatie zoals hiervoor reeds behandeld te maken met de Wet Aansprakelijkheid kernongevallen. Deze wet geeft uitvoering aan het Verdrag van Parijs en het Verdrag van Brussel. Uitsluitend de exploitant van een kerninstallatie is aansprakelijk voor schade die is veroorzaakt door een kernongeval. Schuld van de exploitant is niet vereist. Op hem rust derhalve een exclusieve risicoaansprakelijkheid.

De exploitant kan de volgende checklist gebruiken voor het waarborgen van de veiligheid en de maatregelen die in dat kader getroffen moeten worden:

- Is er een, met de overheid afgestemd, interventieplan voor de inrichting? Een basis voor dit plan moet een bestuurlijk vastgesteld maatscenario zijn.
- Is er een adequate bedrijfshulpverleningsorganisatie die het maatgevend incident kan bestrijden (samen met de overheid)?
- Is de bedrijfshulpverleningsorganisatie geoefend, daar waar noodzakelijk samen met de overheidshulpdiensten?

De tijd die nodig is voor een verantwoorde beoordeling van het ontwerp van een kerncentrale met bijbehorende ongevallen-analyse (oa. Veiligheidsrapport) bedraagt ten minste 12 maanden.

6. BELEMMERINGENWET PRIVAATRECHT EN BELEMMERINGENWET VERORDENING

In artikel 70 Kew is bepaald dat een vergunning op grond van artikel 15 onder b Kew voor de toepassing van de Belemmeringenwet verordeningen wordt aangemerkt als van onzentwege verleende concessie als bedoeld in art. 1 Belemmeringenwet verordeningen en als een door het openbaar gezag verleende concessie als bedoeld in artikel 1 van de Belemmeringenwet privaatrecht.

De Belemmeringenwet privaatrecht biedt exploitanten van openbare werken een publiekrechtelijk instrument waardoor de aanleg en instandhouding van deze werken wordt gegarandeerd ingeval minnelijke overeenstemming over het gebruik van benodigde onroerende zaken niet kan worden verkregen, mits aan zekere voorwaarden wordt voldaan. Zo dient ter uitvoering van het publieke werk onder meer een concessie te worden verleend. Een vergunning op grond van artikel 15 onder b Kew geldt als een dergelijke concessie en een kerncentrale geldt derhalve als zodanig bedoeld een publiek werk.

7. SAMENVATTING EN CONCLUSIE

Het geheel overziende kan het navolgende worden geconstateerd:

- (1) De aard van de kernenergiecentrale en de lokatie waar die gerealiseerd zou moeten worden bepalen in belangrijke mate de procedure die moet worden doorlopen. Het meest overzichtelijk is de situatie waarbij een lokatie kan worden gevonden waar het geldende bestemmingsplan zich niet verzet tegen vestiging van een kerncentrale (en waarbij het gemeentebestuur niet terstond na het bekend worden van het initiatief besluit tot het nemen van een voorbereidingsbesluit dan wel de terinzagelegging van een ontwerp-herziening van het geldende bestemmingsplan). Ingeval immers het ruimtelijk regime zich niet tegen de bouw van een kerncentrale verzet zijn geen procedures tot wijziging van streekplan of bestemmingsplan, voorafgegaan door een strategische milieubeoordeling nodig. Wanneer voorts een type kerncentrale wordt gekozen waarbij de opwerking van gebruikte splijtstofelementen niet nodig is komt de weigeringsgrond die genoemd wordt in het aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de kernenergiewet (het opwerken van splijtstoffen is niet in het algemene belang) niet aan de orde. Bij afwezigheid van ruimtelijke ordening problemen en van een vergunning voor het opwerken zal de vergunningprocedure in hoofdlijnen de volgende elementen kennen, waarvoor met de volgende termijnen rekening moet worden gehouden:

- | | | |
|-------|---|------------------|
| (i) | MER-procedure | 0,5-1 jaar |
| (ii) | Aanvraag vergunning Kernenergiewet | 1 jaar |
| (iii) | Passende beoordeling en vergunningaanvraag
natuurbeschermingswet | 3 mnd. |
| (iv) | Aanvraag bouwvergunning | 0,5 jaar |
| | | (bouwvergunning) |
| (v) | Aanvraag lozingsvergunning | |

- | | | |
|-------|---|----------|
| (vi) | Aanvragen andere vergunningen | |
| (vii) | Bezwaar, beroep, hoger beroep (proceduretijd) | 2 jaar |
| (2) | Indien gebouwd zou worden op een lokatie waar het geldende bestemmingsplan geen kerncentrale toestaat moet aan de hiervoor geschetste procedure het navolgende worden toegevoegd: | |
| (i) | SMB procedure tot herziening van het streekplan | 0,5 jaar |
| (ii) | Herziening streekplan | 0,5 jaar |
| (iii) | Herziening bestemmingsplan | 1 jaar |
| (iv) | Proceduretijd | 2,5 jaar |

Hierbij moet worden aangetekend dat het in de praktijk niet mogelijk is om de herziening van een streekplan of van een bestemmingsplan aan te vragen. Anders gezegd: indien het bevoegd gezag niet bereid is een SMB procedure op te starten en vervolgens te komen tot herziening van het streekplan en het bestemmingsplan zal het praktisch nauwelijks doenlijk zijn om daartegen op te komen.

- (3) Indien een vergunning nodig is voor het zich ontdoen van splijtstoffen met het oog op opwerking daarvan dient aan de hiervoor genoemde procedure te worden toegevoegd de aanvraag voor de vergunning op grond van de Kernenergiewet voor het zich ontdoen van splijtstoffen met het oog op opwerking daarvan. Een dergelijke vergunning kan worden aangevraagd doch, wanneer het thans aanhangige wetsvoorstel wet mocht worden, is de uitkomst van zo'n aanvraag en de uitkomst van de eventuele beroepsprocedure moeilijk te voorspellen.

Tijdschema

In het hiervoor gestelde tijdschema is ervan uitgegaan dat alle procedures een gunstige uitkomst hebben, dat wil zeggen dat geen besluit wordt vernietigd en dus reparatie behoeft. Aannemelijk is dat één of enkele van de noodzakelijke besluiten, indien bij de bestuursrechter aangevochten, de toets der kritiek in eerste instantie niet kunnen doorstaan. Dat zal dan leiden tot een vernietiging van het betrokken besluit. Dan zal een nieuw besluit genomen moeten worden hetgeen hoogstwaarschijnlijk tot extra tijdsverlies zal leiden. Het vorenstaande betekent dat de genoemde tijdsduur als een minimale is aan te merken. Dat klemmt temeer, aangezien in het tijdschema slechts een beperkte tijd is gereserveerd voor het opstellen van vergunningaanvragen en dergelijke. Ook hier geldt dat een reële kans bestaat dat daarvoor meer tijd nodig is.