

De Kernenergiewet in vogelvlucht

M en R 2019/2



1. Nucleaire sector in Nederland

Om invulling te geven aan haar plicht een bijdrage te leveren aan de mondiale klimaatopgave zoals neergelegd in het klimaatverdrag van Parijs heeft de Nederlandse overheid zichzelf verschillende klimaatdoelstellingen gesteld. Zo is het streven om in Nederland de uitstoot van broeikasgassen in 2030 met 49% te verminderen ten opzichte van 1990.² In het kader van de haalbaarheid van deze en andere klimaatdoelstellingen is de aandacht voor kernenergie groot.³ Vanwege de reductie die kernenergie kan leveren aan broeikasgasuitstoot wordt kernenergie – net als in vroegere tijden overigens –⁴ gezien als mogelijkheid om bij te dragen aan een duurzamere samenleving.

Deze hernieuwde aandacht voor kernenergie vormt aanleiding om eens nader te kijken naar de nucleaire regelgeving. Hoewel ontwikkelingen op het vlak van kernenergieproductie in Nederland relatief beperkt zijn – sinds de buitenbedrijfstelling van de centrale in Dodewaard in 1997 is de kernenergiecentrale van N.V. Elektriciteits-Produktie maatschappij Zuid-Nederland EPZ (beter bekend als EPZ) de enige operationele kerncentrale in Nederland – hebben de wet- en regelgeving op dit vlak wel ontwikkeling doorgemaakt. Zo is er de relatief recente wijziging van het kernenergierecht ter omzetting en uitvoering van de Europese richtlijn inzake basisveiligheidsnormen voor stralingsbescherming⁵ en de instelling van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) als zelfstandig bestuursorgaan.⁶ Doorwerking van Europese regelgeving en herverdeling van taken en bevoegdheden hebben tot verschillende wijzigingen in de nationale wet- en regelgeving geleid. In dit artikel zullen wij stil staan bij deze wijzigingen. Gezien

de beperkte aandacht die het kernenergierecht in het algemeen krijgt, grijpen wij dit artikel ook aan om het kernenergierecht in de bredere zin aan de orde te stellen. Relevant in dit kader is dat het kernenergierecht niet alleen centrales omvat waar kernenergie wordt opgewekt, maar de gehele Nederlandse nucleaire sector. Deze sector is relatief klein, maar gevarieerd. Naast de kerncentrale in Borssele zijn er twee onderzoeksreactoren in Petten (NRG) en Delft (TUD). De reactor in Petten produceert medische isotopen die het bedrijf Curium verwerkt tot medische producten. URENCO heeft in Almelo een verrijkingsfabriek waar naast verrijkt uranium verscheidene andere isotopen worden geproduceerd voor de medische en industriële sector. De Centrale Organisatie voor Radioactief afval (COVRA) in Borssele is de centrale faciliteit voor de opslag van al het Nederlandse radioactieve afval. Verder wordt er een grote verscheidenheid aan radioactieve bronnen en deeltjesversnellers gebruikt voor medische toepassingen, onderzoek en industriële doeleinden en vindt er vervoer van radioactieve stoffen en, al dan niet bestraalde, splijtstoffen plaats.⁷ Al deze aspecten worden omvat door het kernenergierecht. Het kernenergierecht is dan ook meer aanwezig dan men op het eerste gezicht wellicht zou denken.

2. Kernenergiewet

Het belangrijkste wettelijke kader voor de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming is de Kernenergiewet (afgekort: KEW) en de daarop gebaseerde regelgeving. Deze wetgeving vormt samen met de daarop gebaseerde vergunningen de juridische borging van de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming in Nederland. De Kernenergiewet heeft, hoewel de naam wellicht anders doet vermoeden, niet enkel betrekking op kernenergie, maar ziet ook op ioniserende straling die niet in atoomkernen door kernenergie ontstaat, zoals röntgenstraling of natuurlijke radioactiviteit die bijvoorbeeld ontstaat door omgang met fossiele brandstoffen.⁸ De Kernenergiewet is een raamwet van beperkte omvang. Dit heeft tot gevolg dat niet alleen de uitwerking van bevoegdheden, maar ook een groot deel van de normering van de uitoefening van die bevoegdheden in uitvoeringsregelingen terug te vinden is. De wet geeft regels, dan wel biedt de grondslag voor regels met betrekking tot het bezit, gebruik, vervoer (binnen Nederland en grensoverschrijdend) en het zich ontdoen van erts, splijtstoffen en radioactieve stoffen, alsmede voor inrichtingen waarin splijtstoffen worden gemaakt of gebruikt en voor toestellen die ioniserende (radioactieve) straling uitzenden.

1 Tijn Kortmann en Anne-Marie Span zijn advocaat bij Stibbe in Amsterdam. Tijn Kortmann is tevens verbonden aan de Universiteit Utrecht.

2 Zie onder meer *Kamerstukken I 2017/18*, 32813, 1.

3 Zie onder meer E. van der Walle, 'Nucleair is terug op de agenda', NRC 10 en 11 november 2018 en 'Zondag met Lubach', VPRO NPO 3, 4 november 2018.

4 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2010/11*, 32645, 1.

5 Richtlijn 2013/59/Euratom van de Raad van 5 december 2013 tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming van leden van de bevolking, werknemers en patiënten tegen de gevaren verbonden aan de blootstelling aan ioniserende straling, en houdende intrekking van de Richtlijnen 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom en 2003/122/Euratom.

6 Wijzigingswet Kernenergiewet (instelling Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming), *Stb.* 2016, 180.

7 *Kamerstukken II 2014/15*, 34219, 3, p. 2.

8 Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 december 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF1434, waarin een vergunning centraal stond verleend in het kader van radioactieve stoffen die voorkomen bij het vergassen en verbranden van steenkool.

De Kernenergiewet kent blijkens de considerans twee belangrijke doelstellingen: (i) bevordering van een goede ontwikkeling op het gebied van de vrijmaking van kernenergie en de aanwending van radioactieve stoffen en ioniserende stralen uitzendende toestellen; en (ii) bescherming tegen de aan verwezenlijking van de eerste doelstelling verbonden gevaren. Boeve en Vogelesang-Stoute (2006) wijzen er terecht op dat deze doelstellingen elkaar kunnen tegenwerken.⁹ Waar, zoals in de huidige discussie in het kader van de klimaatdoelstellingen, de eerste doelstelling naar voren wordt gehaald door partijen die stellen dat kernenergie een substantiële bijdrage kan leveren aan de totale energievoorziening, is het de tweede doelstelling die in de publieke opinie door de loop der tijd aan gewicht heeft gewonnen. Aan ongelukken met kerncentrales zoals Tsjernobyl en Fukushima wordt in dat kader veelvuldig gememoreerd, net als aan de onverwerkbaarheid van radioactief afval. Vooralsnog is de kerncentrale in Borssele de enige operationele kerncentrale in Nederland. Deze kerncentrale zal in 2033 buiten bedrijf worden genomen. Dit is wettelijk vastgelegd.¹⁰ Voor de buiten bedrijf gestelde kerncentrale Dodewaard geldt een wachtperiode van 40 jaar. Tijdens deze periode verdwijnt het overgrote deel van de radioactiviteit. De start van definitieve ontmanteling van deze centrale is voorzien in 2045.¹¹

Het Nederlandse kernenergierecht is grotendeels gebaseerd op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (in de volksmond: het Euratom-verdrag)¹² en de ter uitvoering van artikel 30 van dat verdrag als richtlijn vastgestelde basisnormen.¹³ De basisnormen bevatten met name regels voor (maximaal toelaatbare) blootstelling aan straling, de bescherming daartegen en de controle op de blootstelling. In de afgelopen jaren zijn deze basisnormen diverse keren gewijzigd. De meest recente wijziging betreft de Richtlijn 2013/59/Euratom. Nieuwe aspecten als gevolg van deze wijziging zijn de vervanging van de procesmatige benadering van stralingsbescherming door een situatiegebaseerde benadering, verruiming van de gelding van algemene beginselen van stralingsbescherming voor alle blootstellingsituaties en een gedeeltelijke vervanging van de melding door een expliciete goedkeuring van het bevoegde gezag.¹⁴ Bij de implementatie van de richtlijn is de Kernenergiewet niet ge-

wijzigd, maar de op de wet gebaseerde besluiten en regelingen zijn dat wel. Zo is het Besluit stralingsbescherming (Bs) vervangen door het Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming (Bbs) en is de Uitvoeringsregeling stralingsbescherming vervangen door de Regeling basisveiligheidsnormen stralingsbescherming.¹⁵ Daarnaast zijn de Regeling stralingsbescherming beroepsmatige blootstelling 2018 en de Regeling stralingsbescherming medische blootstelling, samen met de ANVS-Verordening basisveiligheidsnormen stralingsbescherming in werking getreden. Met de ANVS-Verordening heeft de ANVS gebruik gemaakt van haar bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen op het gebied van de basisveiligheidsnormen voor stralingsbescherming (artikel 4 KEW).¹⁶

De ANVS-Verordening en de genoemde AMvB's zijn van groot belang voor de werking van de Kernenergiewet. In de wet is weliswaar een aantal bepalingen opgenomen die een verbod behoudens vergunning inhouden, maar het hart van de uitvoeringswetgeving wordt gevormd door het Bbs, waarin de Europese basisnormen zijn opgenomen, het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (BKSE), het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen (BVSERS) en het Besluit in-, uit- en doorvoer radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen (Biudras), elk met hun eigen normen en vergunningstelsels. Lagere regelgeving zoals provinciale of gemeentelijke verordeningen mogen niet zonder meer regels met betrekking tot kernenergie bevatten. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) oordeelde in 2002 dat een algemeen verbod van opslag van kernsplijtstof en hoogradioactief afval in een streekplan van de provincie Groningen in strijd was met de Kernenergiewet.¹⁷ Met de wet wordt volgens de Afdeling beoogd dat beslissingen inzake onder meer de opslag van kernsplijtstof en radioactief afval op nationaal niveau worden genomen door de daarbij betrokken ministers. Samen genomen met het feit dat uit de wetgeschiedenis van de Kernenergiewet volgt dat een belangrijk doel van de wet het bevorderen van de toepassing van kernenergie is, mag lagere wetgeving handelingen met kernenergie niet zonder meer verbieden.

De veiligheidsstandaarden opgesteld door internationale organisaties mogen tot slot niet ongenoemd blijven. Hoewel deze nog niet in wet- en regelgeving zijn verankerd, hebben ze wel een duidelijke doorwerking in de Nederlandse nucleaire sector. Uit haar vergunningenbeleid blijkt namelijk dat de ANVS niet enkel toetst aan de Nederlandse Kernenergie wet- en regelgeving, maar zich ook gebonden acht aan de "Safety Reference Levels" van de Western European Nuclear Regulators Association (WENRA) voor zover die nog niet in de nationale regelgeving zijn opgenomen.¹⁸ Deze reference levels betreffen sets van veiligheidseisen, die telkens worden aangescherpt aan de laatste stand der techniek. Naast

9 M.N. Boeve & E.M. Vogelesang-Stoute, 'Andere milieuhygiënische wetgeving', in: Ch.W. Backes, P.C. Gilhuis & N.S.J. Koeman (red.), *Milieurecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 438.

10 Zie artikel 15a lid 1 Kernenergiewet. Dit artikel is opgenomen ter uitvoering van het Borssele Convenant, *Stcrt.* 2006, 136. Zie nader paragraaf 6.

11 Zie het besluit van de ANVS van 14 september 2016 tot goedkeuring van het ontmantelingsplan 2016 van de kerncentrale Dodewaard (te raadplegen via de website van de ANVS).

12 *Publicatieblad van de Europese Unie*, C 203 (2016/C 203/01).

13 Thans Richtlijn 2013/59/Euratom van de Raad van 5 december 2013 tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming tegen de gevaren verbonden aan de blootstelling aan ioniserende straling, en houdende intrekking van de Richtlijnen 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom en 2003/122/Euratom.

14 *Stb.* 2017, 404, p. 153-154. De bagagescanner is een voorbeeld van een toestel dat aanvankelijk meldingsplichtig was, maar onder het Bs registratieplichtig wel vergunningplichtig.

15 *Stb.* 2017, 404 en *Stb.* 2008, 1349.

16 *Stcrt.* 2018, 2035.

17 ABRvS 24 december 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF2474, r.o. 2.5.2-2.5.3.

18 ANVS, *Vergunningenbeleid ANVS*, Den Haag: ANVS 2018, p. 29.

de WENRA-reference levels zijn er ook de 'Fundamental Safety Principles' en de 'Nuclear Security Fundamentals' van het IAEA die voortdurend worden aangescherpt. De ANVS implementeert deze 'richtlijnen' door ze via vergunningvoorschriften een bindend karakter te geven. Buiten het nationale wettelijk kader dient dan ook rekening te worden gehouden met internationale normstelling en richtlijnen.

3. Verhouding tot Wet milieubeheer en Wabo

Twee wetten die nauw samenhangen met de Kernenergiewet zijn de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De Wm strekt ter bescherming van het milieu en bevat algemene regels voor milieubeheer. De wet legt in grote lijnen vast welke wettelijke instrumenten er zijn om het milieu te beschermen en welke uitgangspunten daarvoor gelden. De Wabo vormt de basis voor een groot deel van de vergunningen in het domein van de fysieke leefomgeving. Het vergunningenstelsel zoals dat aanvankelijk in hoofdstuk 8 van de Wm was opgenomen, is met de inwerkingtreding van de Wabo in 2010 geïntegreerd in het daarin opgenomen stelsel voor de omgevingsvergunning.¹⁹ Met deze integratie is de Wabo dan ook de primaire grondslag geworden voor de vergunning die vereist kan zijn voor een 'inrichting'. Het inrichtingenbegrip staat centraal in de Wm en vormt het aangrijpingspunt van de regulering van milieubelastende activiteiten. Nucleaire activiteiten kunnen ook milieubelastend zijn. Bedrijven kunnen dan ook te maken krijgen met zowel de Wm als met de Kernenergiewet. Uit een snelle vergelijking tussen beide wetten blijkt dat ook de Kernenergiewet een vergunningplicht voor inrichtingen kent. Het inrichtingenbegrip onder de Kernenergiewet heeft echter een andere betekenis dan onder de Wm en Wabo. De Afdeling heeft in een uitspraak uit 1995 overwogen dat de wetgever "blijkens het bijzondere doel en de strekking van de Kernenergiewet en de totstandkoming van deze wet" beoogd heeft de werkingssfeer van dit specifieke wettelijke regime zoveel mogelijk te beperken tot nucleaire activiteiten.²⁰

"Dit betekent dat het begrip 'inrichting' in artikel 15 onder b Kernenergiewet beperkt moet worden uitgelegd en wel in die zin dat hieronder moeten worden verstaan de nucleaire installaties, alsmede de niet-nucleaire installaties die technisch, functioneel of anderszins zodanig zijn verbonden met de nucleaire installaties dat het voor de toepassing van de Kernenergiewet noodzakelijk is het geheel aan te merken als één nucleaire inrichting."

De betreffende uitspraak had betrekking op een vergunning verleend op grond van de Kernenergiewet voor de uitbreiding van een verrijkingfabriek van URENCO. De Stichting Miljoenen Tegen, Vereniging Milieudefensie en de Landkreis Grafschaft Bentheim hadden aangevoerd dat de

vergunning ten onrechte geen betrekking had op een nabijgelegen centrifugefabriek. De Afdeling overwoog echter dat aangezien de nucleaire installaties – de verrijkingfabriek – voor hun functioneren op geen enkele wijze afhankelijk zijn van de aanwezigheid van de centrifugefabriek, deze fabriek niet tot de inrichting op grond van de Kernenergiewet behoort. Onder de Wm en Wabo zou dit naar alle waarschijnlijkheid anders zijn geweest. Op grond van de Wm is er namelijk sprake van één inrichting indien installaties tot eenzelfde onderneming/instelling behoren, in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen en er onderling sprake is van technische, organisatorische of functionele bindingen tussen de installaties.²¹ Aangezien de organisatorische bindingen – in de vorm van zeggenschap – doorgaans doorslaggevend zijn voor de vraag of sprake is van één inrichting,²² is het aannemelijk dat de centrifugefabriek die ook van URENCO is, tot dezelfde inrichting als de verrijkingfabriek gerekend zou worden.

Hoewel het inrichtingenbegrip onder de Wet milieubeheer²³ en de Kernenergiewet verschilt, is er ook sprake van overlap. Deze overlap zou betekenen dat zowel de bepalingen uit de Wm met betrekking tot inrichtingen zouden gelden als bepalingen uit de Kernenergiewet. Artikel 22.1 Wm beperkt deze overlap. In artikel 22.1 Wm is namelijk bepaald dat de hoofdstukken 8, 17 en titel 12.3 niet van toepassing zijn op Kernenergiewet-inrichtingen, tenzij de Kernenergiewet anders bepaalt. Deze uitsluiting heeft echter niet tot gevolg dat er geen aandacht wordt besteed aan de niet-nucleaire aspecten van de Kernenergiewet-inrichting. De vergunning voor een Kernenergiewet-inrichting heeft namelijk een integraal karakter. Dit houdt in dat ook de niet-nucleaire aspecten van de inrichting worden beoordeeld en zo nodig genormeerd.²⁴ De vergunning op basis van artikel 15 onder b Kernenergiewet dient daarom ook voorschriften te bevatten die zien op de bescherming van het milieu tegen gevolgen van de inrichting (geluid, afvalstoffen, luchtverontreiniging e.d.) die een gevolg zijn van de niet-nucleaire activiteiten van de inrichting. In de Kernenergiewet en het BKSE – het besluit dat de onderwerpen benoemt in het kader waarvan voorschriften aan de vergunning voor een Kernenergiewet-inrichting kunnen worden verbonden (hoofdstuk IV) – ontbreekt echter een verwijzing naar het toetsingskader opgenomen in de Wabo voor een omgevingsvergunning voor milieu (artikel 2.14 Wabo). Vanwege het ontbreken van deze verwijzing is nog wel eens de vraag opgeworpen of het toetsingskader voor de niet-nucleaire aspecten onder de KEW beperkter is dan onder de Wm.²⁵ De belangen ter bescherming waarvan voorschriften aan de vergunning voor een Kernenergiewetsinrichting mogen worden verleend betreffen namelijk niet de bescherming van het milieu, maar de

21 Artikel 1 lid 4 Wm.

22 Zie o.a. ABRvS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:919, r.o. 4.3 en ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3444, r.o. 5.2.

23 Zoals opgenomen in artikel 1 lid 1 Wm en artikel 1.1 lid 1 en 3 Wabo.

24 Zie onder meer *Kamerstukken II 1999/00, 26996*, 3, p. 2-3 en *Kamerstukken II 1988/89, 21087*, 3, p. 27.

25 Zie onder meer R. Uylenburg, E.M. Vogelesang-Stoute, R. Neerhof & N.M. van der Grijp, *Evaluatie Kernenergiewet*, Arnhem: STEM 2007, p. 24-25.

19 *Kamerstukken II 2006/07, 30844*, 3, p. 78.

20 ABRvS 15 januari 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AN5089, AB 1996/296, m.nt. Ch. Backes.

bescherming van mensen, dieren, planten en goederen (artikel 15b lid 1 KEW).²⁶ Water, bodem en lucht – aspecten die wel benoemd zijn in artikel 1.1 lid 2 Wm – lijken hier bij eerste lezing niet onder te vallen. Uit de wetsgeschiedenis blijkt echter dat een beperking van de beschermingsdoelstelling van de Kernenergiewet ten opzichte van de Wm op dit punt niet is beoogd. Zo staat in parlementaire stukken dat:

“(…) buiten twijfel wordt gesteld, dat ook de door de Hinderwet te beschermen belangen bij de verlening van een vergunning krachtens de onderhavige wet ten volle in de overwegingen zullen worden betrokken.”²⁷

en dat:

“een inrichting ingevolge artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet een integraal karakter heeft en daarmee betrekking heeft op alle, dus ook de «Wet milieubeheer»-aspecten van die inrichting.”²⁸

Het uitgangspunt is dan ook dat de conventionele milieuaspecten ook in de vergunning voor een Kernenergiewets-inrichting worden geregeld. Het toetsingskader op grond waarvan dit gebeurt, verschilt onder de Kernenergiewet echter van het kader van de Wm en de Wabo. Aan het kernenergie-recht liggen namelijk de drie algemene beginselen van stralingsbescherming ten grondslag: rechtvaardiging, optimalisatie en dosislimitering. Het optimalisatiebeginsel staat ook wel bekend als het ALARA-beginsel (As Low As Reasonably Achievable). Dit beginsel houdt in dat blootstelling aan ioniserende straling zo laag mogelijk moeten worden gehouden rekening houdende met de huidige stand van de technische kennis en economische en sociale factoren.²⁹ Het is een proces waarbij de extra kosten die gemaakt moeten worden of de moeite die daarvoor nodig is, worden afgewogen tegen de uiteindelijke reductie van de stralingsdoses. Artikel 15c lid 3 van de Kernenergiewet bevat een voorbeeld van een voorgeschreven toepassing van het ALARA-beginsel:

“Voor zover door het verbinden van voorschriften aan de vergunning de nadelige gevolgen van de betrokken activiteit voor mensen, dieren, planten en goederen niet kunnen worden voorkomen, worden daaraan de voorschriften verbonden, die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen die gevolgen, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd.”

Het ALARA-beginsel was aanvankelijk ook in de Wm verankerd. In 2005 is het afwegingskader van de Wm echter gewijzigd.³⁰ Ter implementatie van de IPPC-richtlijn is het ALARA-beginsel geschrapt en vervangen door het toetsingscriterium van de beste beschikbare technieken (BBT).

Indien de inrichting niet ten minste de in aanmerking komende BBT toepast, moet het bevoegd gezag de vergunning weigeren (artikel 2.14 lid 1 Wabo). Het uitgangspunt dat de voor de inrichting geldende BBT dienen te worden toegepast, geldt voor alle inrichtingen waar op grond van de Wabo een omgevingsvergunning voor vereist is (artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder e Wabo). Het toetsingskader voor Kernenergiewets-inrichtingen, waarin het ALARA-beginsel het uitgangspunt vormt voor onder meer de conventionele milieuaspecten, verschilt kortom van het kader voor de beoordeling van Wm-inrichtingen.

Procedureel gezien valt tot slot nog op dat de Kernenergiewet – net als de Wabo in het geval van een Wm-inrichting – de uniforme openbare voorbereidingsprocedure als uitgangspunt neemt bij de voorbereiding van een aanvraag om een vergunning op grond van de Kernenergiewet. Dit is alleen anders in specifieke gevallen benoemd in de wet en de onderliggende AMvB's. In lijn met artikel 3.10 lid 3 Wabo geldt daarnaast op grond van artikel 17 lid 4 Kernenergiewet dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet gevolgd hoeft te worden in het kader van een wijziging van een op basis van artikel 15 onder b (inrichting) en onder c (door kernenergie voortbewegen van vervoermiddelen) verleende vergunning 'die niet leidt tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende vergunning is toegestaan', waarvoor geen milieueffectrapport hoeft te worden opgesteld en die niet leidt tot een andere inrichting dan waarvoor eerder een vergunning is verleend. Toch zijn bepalingen in de Kernenergiewet omtrent totstandkoming, wijziging en intrekking van vergunningen niet volledig geharmoniseerd met het gewone bestuurs- en omgevingsrecht. Een verschil met de omgevingsvergunning is bijvoorbeeld dat de artikel 19 lid 2 Kernenergiewet bepaalt dat *eenieder* de ANVS kan verzoeken een kernenergiewetsvergunning in het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen te wijzigen. Greenpeace heeft in 2002 tevergeefs van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.³¹ Om wijziging van een omgevingsvergunning kunnen, overeenkomstig de hoofdregel van artikel 1:2 Awb, slechts belanghebbenden verzoeken.³² Anderzijds kent artikel 2.29 Wabo, op grond waarvan bestuursorganen of adviseurs om wijziging van de omgevingsvergunning kunnen verzoeken, geen pendant in de Kernenergiewet.

4. Autoriteit nucleaire veiligheid en stralingsbescherming

Een aspect waarin de Kernenergiewet ook verschilt van de Wm en de Wabo is het bevoegd gezag. Waar bij de Wm en Wabo in beginsel de gemeente of provincie bevoegd gezag is, is het onder de Kernenergiewet de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) die als bevoegd

26 Los van andere belangen ten behoeve waarvan voorschriften verbonden mogen worden, zoals de veiligheid van de staat.

27 Kamerstukken II 1959/60, 5861, 3, p. 17.

28 Kamerstukken II 1999/00, 26996, 3, p. 3.

29 Artikel 5 van Richtlijn 2013/59/Euratom.

30 Stb. 2005, 432.

31 ABRvS 16 april 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF3746, AB 2003/236, m.nt. F.C.M.A. Michiels.

32 Vgl. art. 2.31 Wabo en de toelichting daarop in Kamerstukken II 2006/07, 30844, 3, p. 117.

gezag wordt aangemerkt.³³ De ANVS is sinds 1 augustus 2017 een zelfstandig bestuursorgaan (zbo), wat inhoudt dat het een overheidstaak uitvoert maar niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister.³⁴ De ANVS handelt dus zelfstandig, maar de minister is wel verantwoordelijk voor het beleid dat de ANVS uitvoert en houdt daarop toezicht. De afstand tussen ANVS en ministerie is enigszins vergelijkbaar met die tussen het bestuur van een vennootschap en de aandeelhouders. De minister benoemt, schorst en ontslaat de bestuursleden en stelt hun beloning vast, maar kan verder weinig invloed uitoefenen op het beleid van de ANVS. Zo bepaalt artikel 12a van de Kernenergiewet dat de minister, in afwijking van de hoofdregel, geen beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening van de ANVS. Wettelijk gezien is de ANVS een kleine organisatie, bestaande uit twee of drie leden, die samen het bestuur vormen. Momenteel bestaat het bestuur uit twee leden, een bestuursvoorzitter en een plaatsvervangend bestuursvoorzitter. Maar dit bestuur geeft leiding aan een organisatie van aanzienlijke omvang (circa 120 medewerkers). Deze worden door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ter beschikking gesteld (artikel 10 KEW).

De ANVS is op 1 januari 2015 ontstaan uit de samenvoeging van de Kernfysische Dienst met de Programmadiirectie Nucleaire Installaties en Veiligheid van het Ministerie van Economische Zaken, het Team adviesnetwerken (nucleair) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, en het Team Stralingsbescherming van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. De oprichting van de ANVS gaf gevolg aan aanbevelingen van het Internationale Atoomenergieagentschap (IAEA).³⁵ De organisatie in Nederland van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot nucleaire veiligheid en stralingsbescherming sloot volgens het IAEA niet optimaal aan bij de intentie van de internationale verdragen en regelgeving. Eén van die verdragen betreft het Verdrag van het IAEA inzake nucleaire veiligheid.³⁶ Op grond van artikel 8 lid 2 van dit verdrag dient elke partij bij het verdrag passende maatregelen te nemen om te zorgen voor een daadwerkelijke scheiding van taken tussen het regulerende lichaam en andere lichamen of organisaties die zich bezighouden met de bevordering of het gebruik van kernenergie. Er dient voldoende afstand van de politiek te zijn, het regulerende lichaam dient geen onderdeel van grotere organisaties te zijn en het dient te beschikken over een exclusief eigen budget. De organisatiestructuur zoals die vóór de ANVS bestond, sloot hier – zoals onder andere Greenpeace eerder al had betoogd,³⁷ maar de minister nog niet als zodanig erkende

–³⁸ niet optimaal bij aan. Met de status van de ANVS als zbo is alsnog de scheiding bewerkstelligd van het bij kernenergie betrokken belang van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming (of ruimer: het milieu) en andere belangen die hiermee kunnen conflicteren zoals economische belangen.

De ANVS rekent tot haar werkterrein nucleaire veiligheid en stralingsbescherming, vervoer van radioactieve stoffen en radioactief afval, stralingsincidenten en beveiliging en safeguards. Daarbij behoort een flink takenpakket. Zo ontwikkelt de ANVS beleid en wet- en regelgeving, bereidt zij deze voor en/of geeft hier advies over. Daarnaast verleent ze vergunningen, registreert ze meldingen en beoordeelt ze de technische en organisatorische veiligheid van nucleaire installaties. De ANVS houdt ook toezicht op de naleving van de regelgeving die is gebaseerd op de Kernenergiewet en is belast met crisisvoorbereiding, crisismanagement, publieksvoorlichting en nationale en internationale samenwerking. De ANVS heeft kortom een combinatie van wetgevende en uitvoerende bevoegdheden. Die stelt haar in staat om met regelgeving te reageren op wat zij als toezichthouder aantreft, met een sterke positie in contacten met de nucleaire inrichting tot gevolg. Wat betreft rechtsmiddelen tegen deze regelgeving geldt dat rechtstreeks beroep tegen de ANVS-verordeningen is uitgesloten. Exceptieve toetsing van de verordeningen (in het kader van een vergunning- of handhavingsbesluit) is daarnaast doorgaans terughoudend.³⁹ Belanghebbenden zullen het dan ook voornamelijk moeten hebben van de wettelijk geregelde inspraakmogelijkheid op ontwerpverordeningen. Opvallend is dat in het parlement, de media en de wetenschap tot nu toe weinig aandacht is besteed aan de gevaren van het concentreren van al deze bevoegdheden in één organisatie, die bovendien op afstand van ministers en parlement opereert.

Het grote takenpakket van de ANVS laat onverlet dat er ook taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op aanpalende terreinen bij de centrale overheid zijn gebleven. Zo is de Minister van Financiën medeverantwoordelijk voor de goedkeuring van de financiële zekerheid voor de kosten van de buitengebruikstelling en ontmanteling van kernreactor en is de Minister van Economische Zaken en Klimaat verantwoordelijk voor het energiebeleid, waaronder het beleid met betrekking tot kernenergie.⁴⁰ Deze bevoegdheden en verantwoordelijkheden doen niet af aan de bevoegdheden van de ANVS om vergunningen te verlenen op grond van de Kernenergiewet. Problemen zoals die in het verleden nogal eens ontstonden in het kader van de vereiste betrokkenen

33 Zie over de instelling van de ANVS ook R. Leijndekker-van Kaam, 'Een nieuwe Autoriteit voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming', *M en R* 2015/133 (p. 681-686). Deze auteur is juridisch coördinator bij de ANVS.

34 *Stb.* 2017, 312 in combinatie met *Stb.* 2016, 180.

35 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 32645, 58.

36 Verdrag inzake nucleaire veiligheid, ondertekend door Nederland op 20 september 1994 (*Trb.* 1994, 284).

37 Zie ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:517, r.o. 12-12.2. Dit beroep werd echter niet inhoudelijk beoordeeld omdat naar oordeel van de Afdeling op de verdragsbepaling geen rechtstreeks beroep kon worden gedaan.

38 Zie onder meer *Aanhangsel Handelingen II* 2010/11, 502.

39 Hoewel exceptieve toetsing van de ANVS-verordening, voor zover bij ons bekend, nog niet aan de orde is geweest blijkt uit de rechtspraak over exceptieve toetsing van een bestemmingsplan aan een provinciale verordening dat sprake dient te zijn van 'evidente strijd'. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2235, r.o. 6.

40 Ook de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Defensie, Veiligheid en Justitie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Buitenlandse Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben hun eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (zie *Kamerstukken II* 2014/15, 34219, 3, p. 16-17).

heid van de verschillende ministeries bij de verlening van vergunningen op grond van de Kernenergiewet zullen zich hierdoor dan ook niet voordoen.⁴¹

5. Instrumenten Kernenergiewet

De Kernenergiewet is zoals gezegd een raamwet. De inhoud van de normering van de wet is grotendeels neergelegd in AMvB's en ministeriële regelingen. De belangrijkste instrumenten van de Kernenergiewet zijn vastgelegd in de hoofdstukken III en IV. Hoofdstuk III ziet op handelingen met splijtstoffen en ertsen en op het vrijmaken en toepassen van kernenergie. Hoofdstuk IV heeft betrekking op het gebruik van radioactieve stoffen en ioniserende stralen uitzendende toestellen. Hoewel de aandacht voor dit laatste gebruik in de jurisprudentie beperkt is, komt het in de praktijk veelvuldig voor, bijvoorbeeld in ziekenhuizen of de industrie. Het instrumentarium uit hoofdstuk IV, dat onder meer bestaat uit een administratieplicht (artikel 28), aangifteplicht (artikel 33) en de mogelijkheid tot stellen van algemene regels (artikel 32), wordt dan ook veel regelmatig ingezet dan de instrumenten uit hoofdstuk III.

Het meest in het oog springende instrument dat zowel in hoofdstuk III als IV te vinden is, is de vergunning. De Kernenergiewet kent verschillende vergunningen. Zo is er de artikel 15-vergunning die vereist is voor verschillende activiteiten: (a) het vervoer, voorhanden hebben, binnen of buiten Nederlands grondgebied (doen) brengen, dan wel het zich ontdoen van splijtstoffen of ertsen; (b) de oprichting, inwerking brengen, inwerking houden, buitengebruikstelling, wijziging of ontmanteling van een inrichting waarin kernenergie kan/kon worden vrijgemaakt, splijtstoffen kunnen/konden worden vervaardigd, bewerkt of verwerkt, dan wel splijtstoffen worden/konden worden opgeslagen en (c) het door middel van kernenergie voortbewegen van vervoermiddelen. De wet kent daarnaast een vergunningplicht voor handelingen met radioactieve stoffen (artikel 29 Kew) en biedt grondslag voor een vergunningstelsel voor ioniserende stralen uitzendende toestellen (artikel 34 Kew). Dit laatste vergunningstelsel is verankerd in het Bbs (artikel 3.5). Tot slot biedt de wet een grondslag voor het bij AMvB instellen van een vergunningplicht ter uitvoering van internationale verplichtingen (artikel 67). De belangrijkste vergunning van dit type is de overbrengingsvergunning, die haar grondslag vindt in het Biudras (artikel 3). De verschillende vergunningplichten kunnen naast elkaar bestaan. De omstandigheid dat naast een vergunning op grond van artikel 15 KEW ook een andere vergunning, bijvoorbeeld op grond van artikel 29 is vereist, tast de rechtmatigheid van de artikel

15-vergunning niet aan.⁴² De verschillende vergunningen die nodig zijn voor handelingen in inrichtingen worden in de praktijk overigens veelvuldig in één document neergelegd.⁴³ Dit heeft echter niet tot gevolg dat niet langer van aparte vergunningen sprake is. De vergunningen blijven op zichzelf staan.

Van groot belang voor de vergunningverlening op grond van het kernenergierecht zijn de drie eerder door ons benoemde algemene beginselen van optimalisatie, rechtvaardiging en dosislimitering. Het niet voldoen aan deze beginselen vormt een weigeringsgrond voor vergunningverlening (artikel 18 lid 1 BKSE respectievelijk artikel 3.7 Bbs). Het optimalisatie- of ALARA-beginsel houdt zoals eerder gesteld in dat blootstelling zo laag moet worden gehouden als redelijkerwijs mogelijk is, rekening houdende met de actuele stand van de techniek en met economische en sociale factoren (artikel 2.6 lid 2 BKSE). Het rechtvaardigingsbeginsel houdt in dat de voor- en nadelen van een handeling met ioniserende straling tegen elkaar moeten worden afgewogen. De betrokken handeling mag pas plaatsvinden als de voordelen daarvan groter zijn dan de nadelen. Bij de voordelen wordt het netto-voordeel van alle relevante aspecten meegewogen, waarbij ook de nadelen van sociale, economische en financiële aard van de desbetreffende handeling worden verdisconteerd.⁴⁴ Een handeling die blootstelling aan ioniserende straling met zich brengt wordt slechts toegestaan door het bevoegd gezag, indien deze gepaard gaat met voldoende voordeel voor het blootgestelde individu of voor de maatschappij om de door de handeling veroorzaakte gezondheidsschade te kunnen rechtvaardigen.⁴⁵ Categorieën van gerechtvaardigde handelingen en maatregelen zijn opgenomen in bijlage 2.1 bij de Regeling basisveiligheidsnormen stralingsbescherming. Dosislimitering houdt tot slot in dat de blootstelling van personen als gevolg van een combinatie van alle relevante handelingen niet hoger mag zijn dan de gestelde grenswaarden. Doel is dat geen enkel individu wordt blootgesteld aan onaanvaardbare stralingsrisico's. Dit beginsel is een vangnet ten opzichte van de andere beginselen.⁴⁶ Om strijd met het motiveringsbeginsel te voorkomen dient de toetsing aan deze beginselen expliciet plaats te vinden.⁴⁷

In de jurisprudentie is met name veel aandacht geweest voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het ALARA-beginsel en het rechtvaardigingsbeginsel. Onder meer Greenpeace heeft deze beginselen veelvuldig aangegrepen om haar bezwaren kenbaar te maken in verschillende

41 In het verleden was in de Kernenergiewet opgenomen dat verschillende ministers gezamenlijk bevoegd waren vergunningen te verlenen. Dit ging in meerdere gevallen niet goed, waardoor besluiten met betrekking tot de vergunningen vernietigd werden vanwege procedurefouten bij de totstandkoming ervan (zie bijvoorbeeld ABRvS 29 juni 1998, ECLI:NL:RVS:1998:AB0298 en ABRvS 23 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD0363).

42 ABRvS 15 januari 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AN5089, AB 1996/296, m.nt. Ch. Backes.

43 Voor vervoers- en overbrengingsvergunningen geldt dit niet. Dat komt omdat de overbrengingsvergunning op de keper beschouwd een internationale vergunning is.

44 *Stb.* 2001, 397, p. 161.

45 *Stb.* 2017, 404, p. 160.

46 *Stb.* 2017, 404, p. 165.

47 Voor het eerst in AGRvS 21 juli 1992, ECLI:NL:RVS:1992:AN2782, AB 1992/662 en bevestigd in ABRvS 15 januari 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AN5089, AB 1996/296, m.nt. Ch. Backes.

procedures. Uit de jurisprudentie die in dit kader is gewezen, volgt in algemene zin dat het ALARA-beginsel niet met zich brengt dat een vergunning voor de aangevraagde activiteit moet worden geweigerd, omdat vergunning voor een andere activiteit had kunnen worden aangevraagd die minder nadelige gevolgen heeft voor mensen, dieren, planten en goederen. Het beginsel ziet slechts op de vraag in hoeverre de nadelige gevolgen van de aangevraagde activiteit moeten worden beperkt.⁴⁸ Het ALARA-beginsel noopt ook niet onder alle omstandigheden tot het voorschrijven van het meest milieuvriendelijke alternatief. Bij toepassing van het beginsel dient immers een afweging gemaakt te worden tussen de omvang van de kosten die zijn verbonden aan het voorschrijven van een milieuhygiënische voorziening en het van deze voorziening te verwachten milieurendement.⁴⁹ Staan deze niet tot elkaar in verhouding, dan hoeft niet altijd gekozen te worden voor het meest milieuvriendelijke alternatief. De toets die de Afdeling in het kader van zowel het ALARA-beginsel als het rechtvaardigingsbeginsel uitvoert, is een terughoudende. De afweging tussen de verschillende belangen die bij de beginselen een rol spelen laat zij aan het bevoegd gezag. De Afdeling beziet alleen of 'in redelijkheid' het standpunt ingenomen had kunnen worden dat een bepaalde handeling of maatregel, bij afweging van voor- en nadelen, gerechtvaardigd is of dat er sprake is van een juiste opvatting van het rechtvaardigings- dan wel ALARA-beginsel.⁵⁰

Het rechtvaardigings- en ALARA-beginsel zijn veelvuldig opgeworpen in procedures inzake vervoersvergunningen. Deze vergunningen worden verleend voor het vervoer van splijtstoffen of ertsen binnen Nederlands grondgebied, maar ook voor het (doen) brengen van splijtstoffen of ertsen buiten Nederlands grondgebied. Zo is er ten behoeve van de afvoer van bestraalde splijtstofelementen van de kerncentrale in Dodewaard naar de opwerkingsfabriek Sellafeld in het Verenigd Koninkrijk een vergunning verleend. Vanwege negatieve publiciteit omtrent de opwerkingsfabriek had Greenpeace aangevoerd dat deze opwerking in strijd was met het rechtvaardigingsbeginsel. De voorzitter van de Afdeling kwam tot een ander oordeel.⁵¹ In het kader van een vervoersvergunning verleend aan URENCO ten behoeve van vervoer van onbestraalde verarmde splijtstoffen naar een opwerkingsfabriek in Rusland deed Greenpeace ook een beroep op het rechtvaardigingsbeginsel. Ook in dat geval mocht het beroep echter niet baten.⁵²

Vergunningen verleend op grond van de Kernenergiewet zijn – anders dan omgevingsvergunningen – persoonsgebonden. Vanwege deze persoonsgebondenheid gaat een

vergunning niet van rechtswege over bij overdracht van de inrichting of activiteit, maar moet het bevoegd gezag toestemming geven voor de overdracht van de vergunning.⁵³ Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat deze toestemming samenhangt met de binding van de vergunning aan de natuurlijke of rechtspersoon aan wie zij wordt verleend. Met de vereiste toestemming wordt de ANVS de gelegenheid geboden te beoordelen of deskundigheid, veiligheid, geheimhouding en andere persoonsgebonden aspecten net als bij de initiële verlening nog voldoende zijn gewaarborgd, zonder dat hiervoor een volledig nieuwe vergunningprocedure hoeft te worden doorlopen.⁵⁴ Gezien deze achtergrond verzet de Kernenergiewet zich er ook niet tegen dat, wanneer de rechtspersoon die de vergunning oorspronkelijk heeft aangevraagd, als gevolg van een fusie ophoudt te bestaan en in zijn plaats een nieuwe rechtspersoon treedt, deze laatste rechtspersoon in het vervolg van de vergunningsprocedure als aanvrager wordt aangemerkt. De beoordeling van de vraag of deskundigheid, veiligheid, geheimhouding en andere persoonsgebonden aspecten bij deze rechtspersoon voldoende zijn gewaarborgd, is dan immers een van de aspecten die aan de orde moet komen bij de beoordeling van de aanvraag en die zo nodig aanleiding vormt de gevraagde vergunning te weigeren.⁵⁵ De overdracht van aandelen in een rechtspersoon die een Kernenergiewetvergunning heeft, hoeft overigens niet gemeld te worden bij de ANVS. De rechtspersoon wijzigt dan immers niet, waardoor er geen sprake is van overgang in de zin van artikel 70 KEW. De ANVS kan dit ondervangen door in de vergunningvoorschriften een zogenoemde change-of-control bepaling op te nemen. Bij een wijziging van de zeggenschap in een rechtspersoon zal de vergunninghouder de ANVS dan op de hoogte dienen te stellen.⁵⁶

Hoewel toestemming van de ANVS voor overdracht van de vergunning dus in principe vereist is, doet deze toestemming niet af aan de verantwoordelijkheid die een curator heeft voor de boedel en daarmee voor overtredingen van een vergunning verleend op grond van de Kernenergiewet. Een curator is volgens de Afdeling als beheerder van de boedel vanaf het moment van faillietverklaring verantwoordelijk voor de uit de milieuwetgeving voortvloeiende verplichtingen van het bedrijf. Daartoe behoren ook de verplichtingen om een vergunning op grond van de Kernenergiewet na te leven. Dat die vergunning persoonsgebonden is en geen toestemming is gegeven voor de overdracht, maakt dit volgens de Afdeling niet anders.⁵⁷

48 Zie onder meer ABRvS 4 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2006:AY9398, r.o. 2.8 en ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1210, r.o. 5.

49 ABRvS 15 januari 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AN5089, AB 1996/296, m.nt. Ch. Backes.

50 ABRvS 13 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1263, r.o. 19.4; ABRvS 15 januari 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AN5089, AB 1996/296, m.nt. Ch. Backes.

51 ABRvS (vz.) 8 december 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA9196, r.o. 2.3-2.3.4.

52 ABRvS 23 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD0361, JM 2008/83, m.nt. Thijsen.

53 Op grond van artikel 70 lid 1 en lid 3 KEW. Opvallend genoeg spreken deze bepalingen van overdracht en niet van overgang. Zie over het hybride karakter van de Kernenergiewetvergunning ook: C.N.J. Kortmann, 'Naar een wettelijke regeling van overgang van vergunningen', *NTB* 2013/2 (p. 4-22).

54 *Kamerstukken II* 1985/86, 19591, 3, p. 125.

55 ABRvS 15 januari 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AN5089, AB 1996/296, m.nt. Ch. Backes.

56 De overdracht van aandelen kan ook in de aandeelhoudersovereenkomst aan eisen worden onderworpen, zo blijkt uit de jurisprudentie inzake de overname van Essent door RW E (Hoge Raad 21 januari 2011, ECLI:NL:HR:2011:BO5290).

57 ABRvS 23 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2752, AB 2014/371, m.nt. C.M.M. van Mil.

De Kernenergiewet kent ook de mogelijkheid tot een uitzondering op de vergunningplicht (artikel 75). Aan deze mogelijkheid is invulling gegeven met het Vrijstellingsbesluit defensie Kernenergiewet. Hoewel artikel 75 Kernenergiewet slechts betrekking heeft op de vergunningen op grond van artikel 15 en 29 bestrijkt het Vrijstellingsbesluit ook de vergunningen voor toestellen gebaseerd op artikel 34. In de toelichting op het besluit wordt dit onderkend, maar wordt tegelijkertijd gesteld dat de overwegingen die gelden voor de verboden opgenomen in artikel 15 en 29 ook gelden voor de verboden in artikel 34. 'Vandaar' is overeenkomstig het voorheen geldende Vrijstellingsbesluit landsverdediging Kernenergiewet ook een vrijstellingsregeling voor toestellen opgenomen.⁵⁸ Uit de toelichting op het voorheen geldende vrijstellingsbesluit blijkt dat werd onderkend dat artikel 75 hiervoor geen grondslag biedt, maar 'gelijke overwegingen als ten opzichte van de daar bedoelde gevallen' zouden echter ook kunnen gelden voor gevallen waarin een vergunning vereist is voor toestellen. Daarom is overeenkomstig de regeling voor radioactieve stoffen, een vrijstellingsregeling opgenomen voor toestellen.⁵⁹ Een daadwerkelijke wettelijke basis voor de vrijstellingsregeling voor toestellen lijkt dan ook te ontbreken.

6. De vergunningplicht: de inrichting uitgelicht

Hoewel handelingen met radioactieve stoffen en ioniserende straling uitzendende toestellen in de praktijk vaker voorkomen, is het de vergunning voor de inrichting die op grond van artikel 15 onder b Kernenergiewet vereist is, waar in de jurisprudentie – naast de vergunningen voor vervoer – de meeste aandacht voor is. Om een vergelijking te maken: er is slechts aan zeven inrichtingen een vergunning verleend op grond van artikel 15 lid 1 onder b Kernenergiewet, terwijl er circa duizend vergunninghouders zijn voor handelingen met onder meer radioactieve stoffen en ioniserende straling uitzendende toestellen.⁶⁰

De vergunning van artikel 15 onder b Kernenergiewet is vereist voor inrichtingen waar kernenergie wordt opgewerkt (kernreactoren), opwerkingsinstallaties voor splijtstoffen, inrichtingen waarin kernfysisch onderzoek wordt verricht en inrichtingen waarin splijtstoffen worden vervaardigd, be- of verwerkt of worden opgeslagen. De vergunning heeft zowel betrekking op de oprichting, inwerkingstelling en inwerkinghouding van een inrichting als de buitengebruikstelling, wijziging en ontmanteling. In de praktijk wordt voor de eerste drie elementen gezamenlijk één vergunning verleend. Artikel 15 verzet zich er echter niet tegen om een oprichtingsvergunning te verlenen afzonderlijk van een vergunning voor het in werking brengen

en in werking houden van de inrichting. Wel moet worden bedacht dat (de toetsing van) het oprichten meer omvat dan slechts het bouwen van een inrichting. Zo heeft de Afdeling geoordeeld dat bij de beoordeling van de vraag of een inrichting mag worden opgericht, direct al de activiteiten die in deze inrichting zullen plaatsvinden in ogenschouw dienen te worden genomen.⁶¹ Beoordeeld moet worden of de locatie, de aard en uitvoering van de inrichting geschikt zijn om gevaar, schade of hinder vanwege de activiteiten die in de inrichting zullen plaatsvinden voldoende te beperken. Bij de beoordeling van een verzoek om een oprichtingsvergunning dient dan ook al een volledige toetsing van al deze aspecten van de inrichting plaats te vinden. Het verlenen van een vergunning voor het in werking brengen en in werking houden van de inrichting – de toestemming om daadwerkelijk te starten – zal daarna relatief eenvoudig zijn, mits de inzichten omtrent de milieuhygiënische aspecten in de tussentijd niet gewijzigd zijn.

Een vergunning voor een Kernenergiewet-inrichting wordt in principe voor onbepaalde tijd verleend. Dit is alleen anders indien de aanvrager zelf een vergunning om bepaalde tijd heeft gevraagd. In de praktijk lijken bedrijven dit niet te doen en de gelding van de meeste vergunningen is dan ook onbegrensd in tijd. In het geval van de kerncentrale in Borssele heeft die onbegrensdheid in de loop der jaren voor ophef gezorgd. De minister heeft de vergunning die in 1973 aan EPZ voor onbepaalde tijd was verleend in 1998 namelijk in tijdsduur proberen te beperken door de verleende vergunning ambtshalve te wijzigen en de beperking op te nemen dat de gelding zou eindigen op 31 december 2003. Vanwege een procedurele fout in de totstandkoming van deze wijziging – het bevoegd gezag had ten onrechte het leeuwendeel van de bezwaren ingediend door 1781 derden ter zijde geschoven – heeft de Afdeling dit besluit in 2000 vernietigd.⁶² Een afspraak tussen de SEP – het inmiddels opgeheven samenwerkingsverband van elektriciteitsproducenten – en de toenmalige Minister van Economische Zaken tot sluiting van de kerncentrale in 2004 werd daarnaast door de Rechtbank 's-Hertogenbosch niet als civielrechtelijke overeenkomst aangemerkt, maar als overeenstemming bereikt in het kader van de totstandkoming van een elektriciteitsplan.⁶³ Een juridisch afdwingbare verplichting tot sluiting was kortom niet overeengekomen en EPZ hoefde dan ook geen gevolg te geven aan deze afspraak. Uiteindelijk is in juni 2006 door EPZ en haar (toenmalige) aandeelhouders het 'Convenant Kerncentrale Borssele' gesloten met de Staat.⁶⁴ In dit Convenant is bepaald dat de kerncentrale uiterlijk 31 december 2033 gesloten zal worden. Deze sluitingsdatum is vervolgens verankerd in artikel 15a van de Kernenergiewet.⁶⁵ Aan de verlening van vergunningen voor

58 Stb. 2002, 404, p. 6.

59 Stb. 1969, 476.

60 Kamerstukken II 2014/15, 34219, 3, p. 2. Het gaat om vergunningen verleend ten behoeve van een grote verscheidenheid aan radioactieve bronnen en versnellers gebruikt voor medische toepassingen, onderzoek en industriële doeleinden.

61 AGRvS 17 juli 1992, ECLI:NL:RVS:1992:AN2771, *M en R* 1993, 91.

62 ABRvS 24 februari 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA5015, *AB* 2000/125, m.nt. F.C.M.A. Michiels.

63 Rb. 's-Hertogenbosch 21 september 2001, ECLI:NL:RBSHE:2001:AD3659 (tussenvonnissen) en 25 september 2002, ECLI:NL:RBSHE:2002:AE7905 (eindvonnissen).

64 *Stcrt.* 2006, 136.

65 Stb. 2010, 18.

onbepaalde tijd doet deze wettelijke verankering niet af. De praktijk van vergunningverlening voor onbepaalde tijd is – ondanks dat de regering ooit wel de intentie heeft gehad een beperking in tijd in de wet op te nemen –⁶⁶ blijven voortbestaan.

Wijzigen er zaken in de inrichting of zijn voorschriften niet meer up-to-date, dan dient een wijzigingsvergunning te worden aangevraagd. Net als voor omgevingsvergunningen voor Wm-inrichtingen kan bij een aanvraag tot wijziging van een vergunning, uit eigen beweging van de ANVS of op verzoek van de vergunninghouder, bepaald worden dat de aanvraag een revisievergunning betreft (artikel 15aa KEW). In het kader van de revisievergunning verleend aan EPZ ten behoeve van de kerncentrale Borssele is door tegenstanders aangevoerd dat ten onrechte geen milieueffectrapportage (m.e.r.) is doorlopen. De revisievergunning betrof het uitvoeren van 11 maatregelen voortvloeiende uit de 10-jaarlijkse veiligheidsevaluatie en de stresstest. Volgens Greenpeace kon niet uitgesloten worden dat de gekozen maatregelen aanzienlijke gevolgen voor het milieu zouden hebben met het gevolg dat op grond van het Besluit mer een milieueffectrapport opgesteld had moeten worden. Het niet opstellen van een milieueffectrapport achtte Greenpeace tevens in strijd met de Verdragen van Espoo⁶⁷ en van Aarhus.⁶⁸ Net als in een eerdere uitspraak met betrekking tot een wijzigingsvergunning van EPZ in het kader van de actualisatie van het veiligheidsplan,⁶⁹ overwoog de Afdeling dat de Europese m.e.r.-richtlijn⁷⁰ in overeenstemming is gebracht met de voornoemde verdragen.⁷¹ Aangezien de m.e.r.-richtlijn op zijn beurt is geïmplementeerd in de Wm en niet bestreden is door Greenpeace dat de implementatie correct heeft plaatsgevonden, kwam aan de richtlijn geen rechtstreekse werking toe. Van strijd met het Besluit mer was volgens de Afdeling echter geen sprake, waardoor zowel voor de actualisatie van het veiligheidsplan als voor de implementatie van de 11 veiligheidsmaatregelen terecht geen milieueffectrapport was opgesteld. Naar aanleiding van de Afdelingsuitspraak over het veiligheidsplan heeft Greenpeace een klacht ingediend bij zowel de compliance-commissie van het Verdrag van Aarhus als de implementatie-commissie van het Verdrag van Espoo. Naar oordeel van Greenpeace werd met de actualisatie van het veiligheidsplan de levensduur van de kerncentrale verlengd, zonder dat hier afdoende publieke participatie voor openstond. Op 4 oktober 2018 heeft de Aarhuscommissie haar finale be-

vingingen naar aanleiding van de klacht kenbaar gemaakt.⁷² De Aarhuscommissie is van oordeel dat de procedure doorlopen door het bevoegd gezag ten tijde van de actualisatie van het veiligheidsplan een 'useful example' is voor andere verdragspartijen om op een duidelijke en een adequate manier op ingediende zienswijzen te reageren. Wat betreft de verlenging van de levensduur merkt de commissie op dat deze reeds had plaatsgevonden ten tijde van de sluiting van het Convenant Kerncentrale Borssele en de daaropvolgende wettelijke beperking van de looptijd van de centrale tot 2033. Het feit dat in de aanloop naar die gebeurtenissen onvoldoende publieksparticipatie had plaatsgevonden, kon bij de actualisatie van het veiligheidsplan echter niet meer worden hersteld.⁷³ De implementatie-commissie van het Verdrag van Espoo heeft haar finale bevindingen nog niet kenbaar gemaakt.

7. Buitengebruikstelling en ontmanteling inrichtingen

Met het bereiken van het einde van de technische of economische levensduur van een groot aantal nucleaire inrichtingen in de wereld, hebben naast de oprichting en wijziging van inrichtingen de buitengebruikstelling en ontmanteling ervan de afgelopen jaren steeds meer aandacht gekregen. Buitengebruikstelling en ontmanteling omvatten samen het geheel aan acties die ondernomen worden aan het einde van de operationele bedrijfsvoering van een nucleaire inrichting, gericht op het definitief verwijderen daarvan. De fase start met het beëindigen van de normale bedrijfsvoering en eindigt op het moment waarop de locatie in zodanige toestand verkeert dat het gewenste nieuwe gebruik daarvan niet belemmerd wordt door het feit dat er een nucleaire inrichting in bedrijf is geweest. Van beëindiging van de normale bedrijfsvoering is sprake wanneer de inrichting buiten werking is gebracht zonder de intentie deze op korte termijn weer in werking te brengen. In internationale en Europese voorschriften worden buitengebruikstelling en ontmanteling gezamenlijk als 'decommissioning' aangeduid. Een onderscheid tussen de twee fases wordt niet gemaakt.⁷⁴

Het BKSE verplicht de vergunninghouder vanaf de oprichting tot en met het einde van de ontmanteling van de nucleaire inrichting te beschikken over, en te handelen overeenkomstig, een door de ANVS goedgekeurd ontmantelingsplan (artikel 25 KEW). De verplichting te beschikken over een ontmantelingsplan en de verplichting om te handelen overeenkomstig dat plan gelden vanaf het moment dat een vergunning is verleend voor het oprichten van de inrichting. In de praktijk zal dus ook al tijdens de aanvraag voor een

66 Zie *Kamerstukken II 2005/06*, 30429, 2 (onderdeel F) voor het wetsvoorstel. Na totstandkoming van het Energierapport uit 2008 is de beperking uit het wetsvoorstel gehaald (*Kamerstukken II 2005/06*, 30429, 3, p. 2).

67 Het Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband van 25 februari 1991.

68 Het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van 25 juni 1998.

69 ABRvS 19 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:517.

70 Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

71 ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1448.

72 *Findings and recommendations with regard to communication ACC/C/JC/2014/104 concerning compliance by the Netherlands*, adopted by the Compliance Committee on 4 October 2018.

73 Vgl. de antwoorden van Staatssecretaris Van Veldhoven op de vragen van de Tweede Kamerleden Kröger en Van der Lee (beiden GroenLinks) over het artikel 'Levensduurverlenging kerncentrale Borssele in strijd met verdrag van Aarhus', *Aanhangsel van de Handelingen II 2018/19*, 667.

74 *Stb.* 2015, 105, p. 19-20.

oprichtingsvergunning rekening dienen te worden gehouden met de ontmanteling en het einde van de levensduur. Te denken valt aan de ruimtelijke scheiding van processen binnen de inrichting om besmettingen met radioactieve stoffen zoveel mogelijk te voorkomen. Het ontmantelingsplan dient ten minste elke vijf jaar te worden geactualiseerd.

Ten behoeve van de kosten voor de buitengebruikstelling en ontmanteling zoals neergelegd in het ontmantelingsplan dient door de vergunninghouder van een inrichting waarin kernenergie kan of kon worden vrijgemaakt financiële zekerheid te worden gesteld (artikel 15f KEW). Voordat deze verplichting in de wet was opgenomen, had het toenmalige bevoegd gezag in 2004 al eens gepoogd vergunningvoorschriften met betrekking tot financiële zekerstelling op te nemen in een vergunning verleend ten behoeve van de kerncentrale in Borssele. De Afdeling vernietigde deze voorschriften omdat een wettelijke basis ervoor ontbrak.⁷⁵ Deze wettelijke basis is in 2010 met artikel 15f in de Kernenergiewet gecreëerd.⁷⁶ Artikel 15f schept een rechtstreekse verplichting voor de vergunninghouder, zodat opname in een vergunningvoorschrift niet meer nodig is (en ook niet meer mag). De verplichting te beschikken over een goedgekeurde financiële zekerheid geldt alleen voor vergunninghouders van kernreactoren. Het idee hierachter is dat de ontmanteling van andere nucleaire inrichtingen aanzienlijk minder kosten met zich meebrengt, omdat daar in het algemeen in veel geringere mate sprake zou zijn van met radioactiviteit besmette materialen of van geactiveerde materialen.⁷⁷ Met toepassing van lid 8 van artikel 15f kunnen ook andere inrichtingen onder het bereik van artikel 15f worden gebracht. De financiële zekerheid is onderworpen aan goedkeuring door de Ministers van Financiën en Infrastructuur en Waterstaat. De zekerheid kan de vorm hebben van een borgtocht of bankgarantie, deelname aan een daartoe ingesteld fonds of het treffen van enige andere voorziening die naar het oordeel van de ministers voldoende waarborg biedt dat de decommissioning kosten gedekt zijn. EPZ voorziet in haar financiële zekerheid door het opbouwen van een zelfstandig fonds van circa 600 miljoen. Zij stort daartoe jaarlijks € 15 miljoen in het ontmantelingsfonds.⁷⁸ Deze wijze van zekerheidsstelling is voor het eerst goedgekeurd in 2012 en in 2018 is de actualisatie goedgekeurd.⁷⁹ De financiële zekerheid voor de kerncentrale Dodewaard is een ander verhaal. Bij besluit van 10 juli 2014 hebben de ministers geweigerd het verzoek van de eigenaar van de centrale – Gemeenschappelijke Kernenergiecentrale Nederland B.V. (GKN) – om de door haar gestelde financiële zekerheid goed te keuren, onder meer omdat bij het bepalen van de kosten geen rekening was gehouden met het toekomstige prijspeil en met onvoorziene kosten. Tegen de handhaving van dit

besluit in bezwaar heeft GKN hoger beroep ingesteld, welk beroep door de Afdeling ongegrond is verklaard.⁸⁰ Tot op heden is er voor de kerncentrale in Dodewaard nog geen goedgekeurde financiële zekerheid gesteld.

Hoewel de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid – ondanks dat deze verplichting pas is ingevoerd nadat de kerncentrale in Dodewaard al buiten gebruik is gesteld – ook geldt voor de centrale in Dodewaard, hoeft de kerncentrale niet te voldoen aan de ontmantelingsstrategie van 'directe ontmanteling' zoals die in 2010 ook in het BKSE is verankerd. De buitengebruikstelling en ontmanteling van een inrichting moet op grond van deze strategie zo snel mogelijk worden voltooid, waarbij een eindsituatie wordt gerealiseerd van een 'groene weide' (art 30-30a BKSE). In de nota van toelichting staat dat met het realiseren van een groene weide wordt bedoeld dat er na voltooiing van de ontmanteling op de locatie van de nucleaire inrichting geen beperkingen meer zijn voor elke volgende functie, voor zover die beperkingen het gevolg zijn van deze inrichting.⁸¹ De zogenaamde 'veilige insluiting', zoals die zich bij de centrale in Dodewaard voordoet, waarbij er tussen buitengebruikstelling en ontmanteling een lange termijn is gelegen, is dus niet meer mogelijk. In het Convenant Kerncentrale Borssele was al vóór de wijziging van het BKSE bepaald dat de kerncentrale direct zou worden ontmanteld (artikel 5).

Het ontmantelingsplan dat ten behoeve van een nucleaire inrichting dient te worden opgesteld, is te vergelijken met het beëindigingsplan dat bedrijven, waarbij de kosten van bedrijfsbeëindiging als relatief hoog worden ingeschat, dienen te hebben in het kader van handelingen met radioactieve afvalstoffen (artikel 4.7 Bbs). Een beëindigingsplan dient de ANVS inzicht te geven in de voorzieningen die de vergunninghouder met betrekking tot de beëindiging van het gebruik en het zich ontdoen van de bron heeft getroffen, waaronder financiële voorzieningen. De aanleiding voor het stellen van deze verplichting was het faillissement van de Zeeuwse fosforfabriek Thermphos in 2012. Aangezien dat faillissement financiële gevolgen had voor de provinciale en rijksoverheid, is van belang geacht dat het bevoegd gezag gegevens over de wijze van toekomstige beëindiging van vergunde bedrijfsactiviteiten en over de maatregelen die hiervoor zullen worden getroffen zal ontvangen. Het expliciet beschikbaar stellen van financiële zekerheid is echter niet voorgeschreven in het Bbs. Dat vereist een wijziging van de Kernenergiewet.⁸²

Een onderwerp dat nauw samenhangt met de buitengebruikstelling en ontmanteling van nucleaire inrichtingen, maar ook al gedurende het in bedrijf zijn van de inrichtingen een rol speelt, is het radioactieve afval dat de inrichtingen produceren. Radioactieve afvalstoffen moeten zo snel als redelijkerwijs mogelijk worden afgevoerd (artikel 10.7 lid

75 ABRvS 3 augustus 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU0399.

76 Stb. 2010, 18.

77 Stb. 2011, 105, p. 24.

78 EPZ, *Ontmantelingsgeld Kerncentrale Borssele*, Kerncentrale Borssele, maart 2016.

79 *Kamerstukken II 2011/12, 32645, 38, p. 4* en *Kamerstukken II 2017/18, 25422, 221, p. 4*.

80 ABRvS 9 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:649.

81 Stb. 2011, 105, p. 22.

82 Stb. 2017, 404, p. 152-153.

3 Bbs). Hetzelfde geldt voor splijtstof of erts bevattende afvalstoffen (artikel 19 BKSE). Aangezien COVRA de enige instelling is die is aangewezen voor de ontvangst van dergelijke afvalstoffen, betekent dit dat deze afvalstoffen zo snel als mogelijk naar COVRA moeten worden gebracht. Het is echter mogelijk dat er in de toekomst een situatie ontstaat waarbij COVRA óf in niet voldoende geschikte voorziening voor afvalopslag heeft, óf in het geheel geen geschikte voorziening voor de opslag ervan heeft. In het eerste geval kan worden gedacht aan het HABOG (Hoogradioactief Afval Behandlungs- en OpslagGebouw) van COVRA, waar nu het na opwerking resterende afval van de kerncentrale Borssele en Dodewaard wordt opgeslagen. De capaciteit van het HABOG zou onvoldoende kunnen zijn om al het na opwerking overblijvende restafval op te slaan. In het tweede geval kan gedacht worden aan de situatie dat kerncentrale Borssele op een gegeven moment de ontstane bestraalde splijtstoffen niet meer laat opwerken. De huidige opslagfaciliteiten van COVRA zijn niet geschikt om de bestraalde splijtstoffen direct in te kunnen opslaan. Er zal dan ook een nieuwe faciliteit gecreëerd moeten worden. Op grond van artikel 30f BKSE blijft in deze situaties de verantwoordelijkheid voor het afval bij de vergunninghouder van de nucleaire inrichting. Deze verantwoordelijkheid houdt niet op als er geen opslagmogelijkheden zijn voor het afval dat ontstaat door het gebruik van zijn inrichting, de opwerking van de gebruikte splijtstoffen of de ontmanteling van de inrichting. Artikel 30f BKSE verplicht hem dan een voorziening voor de opslag te treffen. Gegeven het feit dat COVRA daarvoor in Nederland de enige inrichting is waar radioactieve afvalstoffen en splijtstof en erts bevattende afvalstoffen mogen worden opslagen, betekent dit dat de te treffen voorziening bijvoorbeeld kan bestaan uit het sluiten van een overeenkomst met COVRA, waarbij wordt bepaald dat COVRA een passende opslagfaciliteit bouwt.⁸³ Voor zowel de kerncentrale in Borssele als eventuele nieuwe centrales is dit een aspect waar rekening mee gehouden dient te worden. De te treffen voorziening hoeft overigens geen betrekking te hebben op definitieve eindberging van het radioactieve afval.⁸⁴ Het Nederlandse beleid is dat dit afval ten minste honderd jaar bij COVRA wordt opgeslagen (langdurige bovengrondse opslag), daarna volgt permanente, vermoedelijk ondergrondse (geologische) eindberging. Uit een oogpunt van mogelijk toekomstig hergebruik en integraal ketenbeheer stelde het kabinet aan deze opbergfaciliteit aanvankelijk de eis dat het afval ook op langere termijn terugneembaar is.⁸⁵ Terugneembare eindberging houdt in dat het afval toegankelijk blijft voor inspectie en uit de berging moet kunnen worden gehaald. In 2016 is dit beleid in die zin genuanceerd, dat het aan de toekomstige generaties wordt overgelaten of en hoe lang de terugneembaarheid gehandhaafd moet worden.⁸⁶ De start van geologische eindberging is voorzien in 2130.⁸⁷

83 Stb. 2011, 105, p. 29-30.

84 Stb. 2011, 105, p. 30.

85 Kamerstukken II 2002/03, 28674, 1, par. 2.2.

86 Kamerstukken II 2015/16, 25422, 149, bijlage (Nationaal programma).

87 Kamerstukken II 2018/19, Aanhangsel 1310.

Radioactief afval kan worden onderverdeeld in afval dat direct ontstaat na bestraling van de splijtstoffen en afval dat ontstaat na opwerking van de bestraalde splijtstof. Bij opwerking worden uranium en plutonium voor hergebruik teruggewonnen.⁸⁸ In Europa hebben alleen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk commerciële opwerkcapaciteit. Dit zijn dus ook de enige landen waar bestraalde splijtstoffen in Europa kunnen worden opgewerkt. De kerncentrale in Borssele heeft op 20 december 2011 een contract gesloten met de Franse opwerkingsfaciliteit om de bestraalde splijtstoffen op te werken.⁸⁹ Voorafgaand aan dit nieuwe contract bestond discussie over de vraag of er geen sprake was van strijd met het OSPAR-verdrag. Het OSPAR-verdrag is een verdrag tot bescherming van het mariene milieu in het Noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan. In het kader van dit verdrag is in 2000 een besluit genomen waaruit volgt dat directe opslag van afval de voorkeur heeft boven opwerking aangezien met opslag radioactieve vervuiling van de zeeën kan worden voorkomen omdat er dan geen lozingen plaatsvinden. Het standpunt van het kabinet was destijds dat dit besluit geen gevolgen had voor de keuze van Nederland om het opwerken van radioactieve afvalstoffen al dan niet te faciliteren. Het besluit zou zich alleen richten tot de verdragspartijen met opwerkingsfaciliteiten. Deze landen hebben zich echter van stemming onthouden waardoor ze niet gebonden zijn aan het besluit. Overige landen worden slechts 'aangemoedigd' om onderhandelingen te beginnen over de bestaande opwerkingscontracten. Deze aanmoediging betreft geen juridisch bindende verplichting waardoor Nederland het OSPAR-verdrag en daarop gebaseerde besluiten niet zou schenden.⁹⁰ De Afdeling heeft dit standpunt in het kader van twee vergunningen, verleend ten behoeve van het vervoer van bestraalde splijtstoffen naar de opwerkingsfabriek in Frankrijk, bevestigd.⁹¹ Ondanks dat Nederland zich heeft gecommitteerd aan het OSPAR-verdrag en de daaruit voortvloeiende verplichtingen, ziet zij haar bijdrage klaarblijkelijk niet gelegen in het afzien van opwerking. Overigens bleek uiteindelijk dat het feitelijk niet haalbaar was om vóór het aflopen van het oude contract de voortgezette exploitatie van de kerncentrale Borssele te faciliteren door middel van directe opslag in plaats van opwerking. Met een verwachte doorlooptijd van ongeveer tien jaar voor de realisatie van een nieuw opslaggebouw zou de vereiste beschikbaarheidsdatum niet worden gehaald.⁹²

88 Ministerie van VROM, *Randvoorwaarden voor nieuwe kerncentrales*, Notitiebijlage bij brief SAS/DVO/2006296794, p. 14.

89 De inwerkingtreding van deze overeenkomst hing af van een overeenkomst tussen Nederland en Frankrijk. Het op het grondgebied binnenbrengen voor verwerkingsdoeleinden kan uitsluitend worden toegestaan in het kader van intergouvernementele overeenkomsten. De overeenkomst tussen Nederland en Frankrijk is op 20 april 2012 gesloten (*Trb.* 2012, 93).

90 *Aanhangsel Handelingen II* 2002/03, 176 en *Kamerstukken II* 2004/05, 30000, 15, p. 2.

91 ABRvS 4 oktober 2006, ECLI:NL:RVS:AY9398, r.o. 2.9.1.

92 *Kamerstukken II* 2010/11, 25422, 87.

8. Handhaving en rechtsbescherming

Vanwege het belang dat wordt toegekend aan stralingsbescherming zijn er in de Kernenergiewet verschillende handhavingsbevoegdheden opgenomen. Zo geeft de wet krachtens artikel 58 aan aangewezen toezichthoudende ambtenaren bevoegdheden om hun taak te kunnen uitoefenen, zoals het verlangen van inzage in bescheiden, het betreden van plaatsen en het onderzoeken van zaken en vervoermiddelen (artikel 59 en 65 KEW in samenhang met artikel 5:13 en 5:15-5:20 Awb). De voor toezicht aangewezen ambtenaren zijn de ambtenaren van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat die aan de ANVS ter beschikking zijn gesteld,⁹³ ambtenaren van de Inspectie Leefomgeving en Transport, ambtenaren van het Staatstoezicht op de mijnen, ambtenaren van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en ambtenaren van de Inspectie SZW; allen voor zover het hun werkterrein betreft.⁹⁴ Eenieder is verplicht deze ambtenaren alle medewerking te verlenen die voor een goede taakvervulling redelijkerwijs nodig is, anders kan bestuursdwang worden toegepast (artikel 66 KEW). De aangewezen toezichtambtenaren zijn onder meer bevoegd om bij overtreding van de kernenergiewetgeving te voorkomen dat werknemers en andere personen in de inrichting gaan werken of verblijven, als die persoon door dit werk of verblijf aan een aanmerkelijk gevaar zouden worden blootgesteld (artikel 36 KEW). De toezichtambtenaren kunnen daarnaast ertsen, splijtstoffen en radioactieve stoffen in beslag nemen die zich bij onbevoegde personen bevinden (artikel 22 en 33 KEW). De stoffen moeten vervolgens worden overdragen aan de NRG in Petten, de COVRA te Borssele en het RIVM te Bilthoven.⁹⁵ Ambtenaren van internationale organisaties kunnen ook hun controlebevoegdheden in Nederland uitoefenen. De ANVS kan deze ambtenaren op grond van artikel 65 KEW toelaten om hun taak in Nederland te verrichten. Van deze toelating dient mededeling te worden gedaan in de Staatscourant.

Voor de handhaving van de kernenergiewetgeving staan de sancties van de Wabo ter beschikking (artikel 83a KEW). Daarnaast hebben de meeste ambtenaren die met het toezicht op de naleving van de kernenergiewetgeving zijn belast ook opsporingsbevoegdheid.⁹⁶ De strafbepalingen in de KEW zijn te vinden in artikel 80 tot en met 83b. Op grond van artikel 84 KEW zijn daarnaast enkele bepalingen aan het Wetboek van Strafrecht toegevoegd zoals artikel 161quater op grond waarvan gevangenisstraffen van 15 jaar, 30 jaar en levenslang voor het opzettelijk blootstellen aan ioniserende straling of het besmetten met radioactieve stoffen. Voor schuld aan blootstelling aan straling en bestemming met

radioactieve stoffen kent artikel 161quinquies maximum gevangenisstraffen van een jaar en twee jaar.

De mogelijkheid tot handhaving wordt ook wel door belangorganisaties aangegrepen om een verzoek tot handhaving te doen.⁹⁷ Handhavingsverzoeken zijn naast de aanwending van rechtsmiddelen een optie om tegen besluiten op te komen die genomen zijn op grond van de kernenergiereguleering. De Kernenergiewet zelf bepaalt niet met zoveel woorden welke rechtsmiddelen aangewend kunnen worden tegen besluiten genomen bij of krachtens de wet. Dat beroep open staat volgt uit artikel 2 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak uit de Algemene wet bestuursrecht.⁹⁸ Uit deze regeling volgt dat beroep in eerste en enige aanleg openstaat bij de Afdeling. Beroep staat net als bij andere overheidsbesluiten alleen open voor belanghebbenden. Personen die zich onvoldoende onderscheiden van anderen worden niet als belanghebbende bij een besluit op grond van de Kernenergiewet aangemerkt. Dit is bijvoorbeeld het geval als een persoon woonachtig is buiten de zones die om een inrichting zijn opgenomen ten behoeve van ongevallenbestrijding.⁹⁹ Voor verenigingen en stichtingen geldt daarnaast ook het uitgangspunt uit de Awb dat zij belanghebbenden zijn indien het besluit ziet op een belang dat zij zich statutair ten doel stellen te behartigen én waarvoor zij zich daadwerkelijk inzetten. De Stichting Laka heeft in 2014 ondervonden dat beide aspecten van belang zijn.¹⁰⁰ De statuten van de stichting hadden aanvankelijk uitsluitend betrekking op het informeren van de samenleving over de energieproblematiek in het algemeen en over kernenergie in het bijzonder. Laka behartigde daarmee volgens de Afdeling niet een rechtstreeks bij de vergunning voor de verlenging van de ontwerpbedrijfsduur van de kerncentrale in Borssele betrokken belang. Na wijziging van haar statuten – de doelstelling werd uitgebreid van louter informeren naar de bescherming van natuur en milieu tegen vervuiling in het algemeen en tegen straling, radioactiviteit en kernenergie in het bijzonder – werd Laka wel als belanghebbende aangemerkt bij besluiten gebaseerd op de Kernenergiewet.¹⁰¹

9. Toekomst

Mocht kernenergie daadwerkelijk als oplossing worden aangegrepen voor het behalen van de klimaatdoelstellingen, dan zijn er tal van aspecten mee rekening te houden zo is hiervoor wel gebleken. Ondanks dat er overeenkomsten zijn met andere regelgeving in het omgevingsrecht, zoals de Wabo en de Wm, biedt de Kernenergiewet en de daarop gebaseerde regelgeving een geheel eigen wettelijk kader voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming. Duidelijk is dat deze regelgeving door zijn internationale context en de voortdurende vernieuwing van de techniek

93 Zie artikel 1 lid 1 van het Besluit ANVS-toezichthouders Kernenergiewet.

94 Op grond van Besluit aanwijzing en taakvervulling toezichthouders Kernenergiewet 2013.

95 Op grond van het Aanwijzingsbesluit instellingen ex artikel 22, vierde lid, en 33, vierde lid, Kernenergiewet.

96 Zo zijn de personen werkzaam in de functie van inspecteur ANVS in dienst van de ANVS bij besluit van 14 maart 2017 aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar (*Stcrt.* 2017, 15897).

97 Zie bijvoorbeeld ABRvS 19 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BC0516.

98 Bijlage 2 bij de Awb.

99 ABRvS 13 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1263, r.o. 1.2.

100 ABRvS 19 februari 2014 ECLI:NL:RVS:2014:517, r.o. 2.4.

101 Zie voor de eerste uitspraak na de statutenwijziging: ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1210, r.o. 1.2.

niet uitgekristalliseerd is en dat voorlopig ook niet zal zijn. Rekening zal dan ook moeten worden gehouden met de verschillende veiligheidseisen die niet alleen in de nationale wet- en regelgeving zijn terug te vinden, maar ook in de context van internationale verdragen en organisaties.¹⁰² In de Omgevingswet zal de Kernenergiewet niet opgaan. De reden daarvan blijkt niet erg duidelijk uit de memorie van toelichting op de Omgevingswet. Daar lezen wij dat er in het eindbeeld van de regering wetten blijven die bepaalde aspecten van de fysieke leefomgeving reguleren of specifieke belangen borgen. De Kernenergiewet is daar één van.¹⁰³ Zo blijft het oorspronkelijke kader van de Kernenergiewet als raamwet in stand. Dat betekent overigens geenszins dat de Omgevingswet geen gevolgen zal hebben voor nucleaire inrichtingen. Steeds zal bezien moeten worden in hoeverre de verhouding tot de Omgevingswet dezelfde is als de huidige verhouding ten opzichte van de Wabo en Wm.

102 Instructief in dit verband is de zogenaamde 'randvoorwaardenbrief', waar in het beleidskader voor de bouw van een nieuwe kerncentrale wordt geschetst: *Kamerstukken II 2010/11*, 32645, 1.

103 *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, 3, p. 64.