

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Wijziging van de Kernenergiewet (wijziging inspraakverplichtingen)

Versie ten behoeve van de internetconsultatie

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

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is om voor een vergunning betreffende een aanpassing van de duur van nucleaire activiteiten in de toekomst altijd de Uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) op grond van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht te volgen en een technische verbetering aan te brengen en dat het in verband daarmee noodzakelijk is de Kernenergiewet te wijzigen;

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

Artikel I

Artikel 17 van de Kernenergiewet wordt als volgt gewijzigd:

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

Artikel II

Indien het bij koninklijke boodschap van 4 juli 2018 ingediende voorstel van wet tot Aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de

fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringswet Omgevingswet) (Kamerstukken II 2017/2018, 34 986 nr. 2) tot wet is of wordt verheven en artikel 2.13, onderdeel C, van die wet eerder in werking is getreden of treedt dan artikel I, onderdeel 2, van deze wet, komt artikel I, onderdeel 2, van deze wet te luiden:

2. Het vierde lid komt te luiden:

4. In afwijking van het eerste lid zijn de in dat lid genoemde onderdelen van de [Algemene wet bestuursrecht](#), van de Omgevingswet en van de [Wet milieubeheer](#) niet van toepassing op de voorbereiding van beschikkingen op de aanvraag om een wijziging van een vergunning krachtens [artikel 15, onder b of c](#):

- a. die niet leidt tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende vergunning is toegestaan;
- b. waarvoor geen verplichting bestaat tot het maken van een milieueffectrapport als bedoeld in afdeling 16.4 van de Omgevingswet;
- c. die niet leidt tot een wijziging van de ontwerpbedrijfsduur van de inrichting; en
- d. die niet leidt tot een andere inrichting dan waarvoor eerder een vergunning is verleend.

Artikel III

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

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

Gegeven

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

Memorie van toelichting

Algemeen deel

1. Inleiding

Het voorliggende wetsvoorstel bevat een van de maatregelen, waarmee uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling van het Nalevingscomité bij het Verdrag van Aarhus¹ (verder: het Nalevingscomité) van 4 oktober 2018, ACCC/C/2014/104 Netherlands, Findings, overweging 89. De aanbeveling houdt in dat Nederland de noodzakelijke wettelijke, regulerende en bestuurlijke maatregelen neemt om te verzekeren dat toekomstige heroverwegingen of aanpassingen van de duur van iedere nucleaire activiteit voldoen aan de inspraakverplichtingen van het Verdrag van Aarhus.

Kerncentrales en andere kernreactoren zijn een activiteit als bedoeld in het Verdrag van Aarhus (punt 1 van bijlage I Lijst van activiteiten bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder a, van het Verdrag van Aarhus).

Naar aanleiding van deze aanbeveling is in de Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 24 april 2019² aangegeven dat, om te borgen dat voor een vergunning betreffende een aanpassing van de duur van nucleaire activiteiten in de toekomst altijd de Uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) op grond van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt gevolgd, artikel 17, vierde lid, van de Kernenergiewet (Kew) zal worden aangepast. Met dit wetsvoorstel wordt hieraan uitvoering gegeven.

Bij aanpassingen van de duur van nucleaire inrichtingen wordt in dit verband niet alleen gedacht aan de geldigheidsduur van een vergunning voor een nucleaire inrichting, zijnde de duur waarvoor de exploitatie van een nucleaire inrichting is vergund, maar tevens aan de duur van de bedrijfsvoering waarvoor de veiligheid van de installatie - systemen, structuren en componenten - is aangetoond (technische veiligheid). In het nucleaire veld wordt dit aangeduid met het gangbare begrip ontwerpbedrijfsduur. De exploitatieduur en de ontwerpbedrijfsduur kunnen even lang zijn, maar kunnen wat betreft einddatum ook van elkaar verschillen.

Voor verlengingen van de ontwerpbedrijfsduur wordt internationaal de term Long Term Operation (LTO) gehanteerd. Voor een inrichting waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt, is die ontwerpbedrijfsduur voor een bepaalde periode onderbouwd en is deze onderbouwing vastgelegd in het veiligheidsrapport. Dit veiligheidsrapport is onderdeel van de Kernenergiewetvergunning. Actualisering van het veiligheidsrapport met de onderbouwing voor een langere ontwerpbedrijfsduur leiden daarmee tot een aanpassing van de vergunning (een zogenoemde LTO-vergunning).

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

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

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

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

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

Op 26 februari 2020 heeft het Nalevingscomité Nederland laten weten de onderhavige aanpassing van artikel 17, vierde lid, van de Kew een positieve stap te vinden, maar op zichzelf onvoldoende om aan de aanbeveling van het Nalevingscomité tegemoet te komen. In verband daarmee worden naast de voorliggende aanpassing van artikel 17, vierde lid, van de Kew ook nog mogelijke aanvullende of andere wettelijke maatregelen gezien.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

Artikel 17, vierde lid, Kew, zoals dat momenteel luidt, maakt een uitzondering op de regel dat altijd de UOV moet worden gevolgd als aan drie cumulatieve eisen is voldaan. Die uitzondering geldt voor vergunningwijzigingen die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende vergunning is toegestaan, waarvoor geen verplichting bestaat tot het maken van een milieueffectrapport als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer, en die ook niet leiden tot een andere inrichting dan waarvoor eerder een vergunning is verleend. Deze uitzondering kan, in de huidige situatie, ook aan de orde zijn bij de heroverweging of aanpassing van de vergunde ontwerpbedrijfsduur van een nucleaire inrichting. Voor de aanpassing van de ontwerpbedrijfsduur zijn namelijk niet altijd fysieke ingrepen noodzakelijk. In dat geval zijn van een dergelijke wijziging van de vergunning veelal ook geen andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu te verwachten dan volgens de geldende vergunning is toegestaan. Ook bestaat volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in die situatie geen verplichting tot het verrichten van een milieueffectbeoordeling en daarmee tot het maken van een milieueffectrapport als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer³.

Tot slot leidt de wijziging van de ontwerpbedrijfsduur zonder fysieke ingrepen veelal ook niet tot een andere inrichting dan waarvoor eerder een vergunning is verleend.

Om te borgen dat voor heroverwegingen of aanpassingen van de duur van een nucleaire activiteit in de toekomst altijd de UOV zal worden gevolgd, ook in geval aan de bestaande drie vereisten voor de uitzondering is voldaan, wordt voorgesteld om artikel 17, vierde lid, Kew te wijzigen door een vierde vereiste toe te voegen.

Met de wijziging wordt zeker gesteld dat de uitzondering op de UOV nooit geldt voor een vergunningwijziging die leidt tot aanpassing van de eerder vergunde ontwerpbedrijfsduur. Daarmee wordt aan de aanbeveling van het Aarhus nalevingscomité tegemoetgekomen.

De Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) heeft als bevoegd gezag op grond van de Kew besloten om vooruitlopend op de inwerkingtreding van deze wetswijziging in de praktijk al overeenkomstig dit voorstel te gaan werken.

3. Gevolgen van het voorstel

Gevolg van het voorstel is dat voor vergunningen tot aanpassing van de ontwerpbedrijfsduur op grond van artikel 17 Kew (LTO-vergunningen) altijd de UOV moet worden gevolgd. De UOV kent een doorlooptijd van 6 maanden. Dit is circa 4 maanden langer dan nu op grond van het vigerende artikel 17, vierde lid, Kew mogelijk is als de reguliere procedure op grond van titel 4.1 Awb gevolgd wordt. Hoewel dit een verlenging van de procedureduur betekent, zullen de maatschappelijke en bestuurlijke lasten van de extra doorlooptijd voor de vergunninghouder respectievelijk de ANVS in de praktijk beperkt blijven. Enerzijds omdat wijzigingen van de ontwerpbedrijfsduur niet vaak gedurende de exploitatie van een nucleaire inrichting plaatsvinden. Bij de Kerncentrale Borssele gebeurde dat bijvoorbeeld de eerste (en enige) keer pas na 40 jaar. Anderzijds omdat de toepassing van de UOV aansluit bij de bestaande vergunningpraktijk, waarvoor wijzigingen van de ontwerpbedrijfsduur eerder (onverplicht) gekozen is de UOV te volgen. Ook hoeft niet meer te worden nagegaan of bij het wijzigen van de ontwerpbedrijfsduur de reguliere procedure of de UOV moet worden gevolgd. Verder kan tegen een vergunning die met de UOV tot stand is gekomen alleen nog beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Na het volgen van de reguliere procedure is er vóór het beroep bij de Afdeling

³ uitspraak van 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:517.

bestuursrechtspraak van de Raad van State nog eerst bezwaar tegen de vergunning bij het bevoegde gezag mogelijk. Voor de bestuurlijke en maatschappelijke lasten maakt het per saldo weinig uit of de UOV of de reguliere procedure gevolgd wordt. Tot slot heeft het wetsvoorstel geen gevolgen voor de rijksbegroting.

4. Administratieve lasten

Het voorstel leidt tot administratieve lasten voor de exploitant van een nucleaire inrichting. Voor vergunningen tot wijziging van de ontwerpbedrijfsduur, die met toepassing van de UOV tot stand komen, is op grond van het Besluit vergoedingen Kernenergielwet (BvK) vanwege het complexe karakter een vergoeding verschuldigd van €148.960 (prijsspeil 2020). Voor vergunningwijzigingen die met toepassing van artikel 17, vierde lid, Kew met de reguliere procedure van titel 4.1 Awb tot stand komen, geldt op grond van het BvK daarentegen een lagere vergoeding van €21.660 (prijsspeil 2020). Het voorstel brengt daarmee een aanzienlijke verhoging van de kosten met zich voor vergunningen tot wijziging van de ontwerpbedrijfsduur die aan de drie al bestaande uitzonderingsgronden voldoen. Dit verschil in kosten is in dat geval evenwel te rechtvaardigen. In de eerste plaats kost een vergunningprocedure met de UOV meer geld vanwege de verplichte openbare kennisgevingen en de beantwoording van zienswijzen door de ANVS. Ten tweede is de beoordeling die in het kader van een vergunningprocedure voor wijziging van de ontwerpbedrijfsduur door de ANVS moet plaatsvinden omvangrijk en complex, en daarmee tijdrovend en kostbaar. Een vergoeding van €148.960 is in het licht van het voorgaande niet disproportioneel. Eerder is het zo dat de vergoeding op grond van het BvK voor een vergunning tot wijziging van de ontwerpbedrijfsduur met de reguliere procedure niet in verhouding staat tot de kosten die het bevoegd gezag in dat kader moet maken. Met het wetsvoorstel wordt daardoor niet alleen tegemoetgekomen aan de aanbeveling van het Aarhus Nalevingscomité, maar wordt indirect ook bewerkstelligd dat de vergoeding op grond van het BvK voor een vergunning tot aanpassing van de ontwerpbedrijfsduur beter in verhouding staat tot de door het bevoegde gezag gemaakte kosten. Tot slot zijn de extra kosten voor de vergunninghouder te rechtvaardigen door het eerder in punt 3 genoemde feit dat een vergunning tot wijziging van de ontwerpbedrijfsduur niet vaak plaatsvindt gedurende de exploitatie van een nucleaire inrichting.

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

5. Toezicht en handhaving

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

6. Regeldruk

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is onderzocht wat de mogelijke effecten op de regeldruk zullen zijn van het wetsvoorstel. Hieronder worden verstaan de administratieve lasten en om te voldoen aan de informatieverplichtingen van de overheid, voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Doordat bij een wijziging van de ontwerpbedrijfsduur de UOV gevolgd moet gaan worden in plaats van de reguliere procedure heeft dat gevolgen voor de regeldruk. Die gevolgen zullen beperkt zijn omdat wijzigingen van de ontwerpbedrijfsduur niet vaak gedurende de exploitatie van een nucleaire inrichting plaatsvinden en omdat de toepassing van de UOV aansluit bij de bestaande vergunningpraktijk, waarvoor wijzigingen van de ontwerpbedrijfsduur eerder gekozen is de UOV te volgen. Er is afgezien van een MKB-toets omdat die hier niet relevant is.

PM toetsing ATR.

7. Consultatie

8. Inwerkingtreding en vaste verandermomenten

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

Artikelsgewijs

Artikel I

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

Om de leesbaarheid van dit artikel te vergroten is ervoor gekozen om het vierde lid te herformuleren. Het wetsvoorstel ziet dus op één wijziging van het vierde lid, namelijk onderdeel c (die niet leidt tot een wijziging van de ontwerpbedrijfsduur van de inrichting). De rest van het vierde lid is geherformuleerd.

Artikel II

Artikel 17, vierde lid, Kew wordt bij de Invoeringswet Omgevingswet technisch gewijzigd. Het gaat hierbij om het vervangen van de verwijzing naar de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet milieubeheer door een verwijzing naar de Omgevingswet. Als de Invoeringswet Omgevingswet eerder in werking treedt dan artikel I van het wetsvoorstel dan is deze samenloopbepaling van toepassing.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,