

Vergaderjaar 2005–2006

30 429

Wijziging van de Kernenergiewet (beperking geldingsduur vergunningen, beïnvloeden keuze van opwerking, financiële zekerheidstelling en vereenvoudiging van het bevoegd gezag)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 23 september 2005 en het nader rapport d.d. 23 december 2005, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de minister van Economische Zaken en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 juli 2005, no. 05.002722, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de Minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Kernenergiewet (beperking geldingsduur vergunningen, beïnvloeden keuze van opwerking, financiële zekerheidstelling en vereenvoudiging van het bevoegd gezag), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat in de eerste plaats voorstellen tot vermindering van bij de vergunningverlening betrokken ministers. Voorts bevat het nieuwe regels voor kerncentrales, waaronder een beperking van de vergunning tot veertig jaar. Daarnaast bevat het voorstel een aanscherping van de regels voor het opwerken van bestraalde splijtstoffen; hiervoor wordt een vergunning vereist en voor deze vergunning wordt een nieuwe weigeringsgrond voorgesteld. Tenslotte bevat het voorstel een regeling over financiële zekerheid ter dekking van de kosten die voortvloeien uit het buiten gebruik stellen en ontmantelen van kerncentrales.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de geldigheidsduur van de vergunning voor kerncentrales, het algemeen belang als weigeringsgrond voor het opwerken van bestraalde splijtstoffen en de vormgeving van de financiële zekerheid.

Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 juli 2005, nr. 05.002722, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 september 2005, no. W08.05.0359/V, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn advies rekening zal zijn gehouden.

1. Vergunningsduur van maximaal veertig jaar

De geldende Kew bevat geen uitdrukkelijke bepaling over het beperken in de tijd van vergunningen voor kerncentrales. Dit heeft ertoe geleid dat deze voor onbepaalde tijd werden verleend.

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om vergunningen voor kerncentrales altijd aan een termijn te binden, welke termijn ten hoogste veertig jaar mag zijn.

Als motivering daarvoor wordt gegeven «de behoefte om aan het eind van de ontwerptechnische levensduur opnieuw een rechtvaardigingstoets in te voeren»¹.

De Raad onderschrijft het voornemen van de regering de onderhavige vergunningen niet meer voor onbepaalde tijd te verlenen.

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt de keuze voor een maximale termijn van veertig jaar echter uitsluitend gemotiveerd met een verwijzing naar de ontwerptechnische levensduur van een centrale, die volgens de toelichting in de praktijk veelal neerkomt op veertig jaar. De Raad beveelt aan de in de toelichting geschetste levensduur van de installaties voor het voorgestelde wettelijk maximum van de duur van de vergunning in een breder perspectief te plaatsen. Gegeven alleen al de daarmee gemoeide investeringen is het aannemelijk dat vergunningen zullen worden aangevraagd voor de maximale termijn en dat dit eveneens het geval zal zijn bij aanvragen tot verlenging. In het licht van de in de toelichting geschetste actuele ontwikkelingen in de techniek, waarin naar voren komt dat steeds betere en veiliger kerncentrales kunnen worden gebouwd, moet, omdat die ontwikkelingen niet stil zullen staan, zoveel mogelijk worden vermeden dat centrales in werking zijn, die niet meer voldoen aan de meest actuele technische en veiligheidsnormen.

Dat zou ervoor pleiten vergunningen voor een kortere termijn dan 40 jaar te verlenen, teneinde bij verlengingsverzoeken aanpassing van de inrichting aan de meest actuele normen te kunnen bewerkstelligen. Dat laat onverlet dat, op grond van de Kew², ook gedurende de looptijd van de vergunning regelmatig moet worden bezien of de voorschriften nog toereikend zijn en dat deze voorschriften zo nodig moeten worden aangepast teneinde flexibel op nieuwe ontwikkelingen te kunnen reageren.

De Raad beveelt aan hierop in te gaan in de toelichting.

1. Vergunningsduur van maximaal veertig jaar

De aanbeveling van de Raad om in de memorie van toelichting nader in te gaan op de noodzaak vergunningvoorschriften ook tussentijds te kunnen wijzigen opdat wordt voldaan aan de meest actuele technische en veiligheidsnormen, is opgevolgd. Daartoe zijn paragraaf 2.1.1, eerste alinea, van het algemene deel van de memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel F, tweede alinea, aangevuld.

2. Algemeen belang als weigeringsgrond

Het wetsvoorstel bevat een aanscherping van de regels voor de opwerking van radioactief materiaal. De voorstellen strekken ter uitvoering van de op 1 juli 2004 aanvaarde motie Spies³. In deze motie werd onder meer verzocht

«relevante wet- en regelgeving zodanig te wijzigen dat toestemming van de regering en betrokkenheid van het parlement vereist zijn voor het verlengen van opwerkingscontracten of de keuze uit alternatieven voor eindverwerking».

De achtergrond van deze motie is de toegenomen bezorgdheid over de gevolgen van opwerking van bestraalde splijtstoffen, in combinatie met de constatering dat regering en parlement onvoldoende invloed kunnen uitoefenen op de keuze voor opwerking. Tegen de opwerking van bestraalde splijtstoffen kunnen bezwaren van verschillende aard (milieu, veiligheid, non-proliferatie en economische) worden aangevoerd.

Tegen de achtergrond van deze bezwaren is het begrijpelijk dat de regels voor het opwerken van bestraalde splijtstoffen in het wetsvoorstel worden aangescherpt door invoering van de vergunningplicht en beperking van de vergunning tot tien jaar.

¹ Paragraaf 2.1.1.

² Artikel 18a, eerste en tweede lid, Kew.

³ Kamerstukken II 2003/04, 25 422, nr. 38.

Het voorstel introduceert het «algemeen belang» als additionele grond voor weigering van de vergunning. Voor de Raad is niet zonder meer duidelijk waarom aan toevoeging van deze additionele weigeringsgrond behoefte is. Ter toelichting dient het volgende.

Als gevolg van de in de nota van toelichting aangekondigde wijziging van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (hierna: Besluit kse) zal de vergunningplicht voor het zich ontdoen van bestraalde splijtstoffen voor opwerking herleven. Thans zijn deze handelingen vrijgesteld op grond van artikel 42, derde lid, onder b, ten eerste van het Besluit kse.

Voor deze vergunning zullen de bestaande weigeringsgronden, genoemd in artikel 15b Kew gaan gelden, waardoor deze vergunning onder meer zal kunnen worden geweigerd «in het belang van: de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen» (onderdeel a) en «de veiligheid van de staat» (onderdeel b).

De Raad merkt in dit verband op dat onder «veiligheid van de staat», genoemd in artikel 15b, onder b, Kew ook sabotage en spionage kunnen vallen.

Verder zal op de vergunning van toepassing zijn het zogenoemde rechtvaardigheidsbeginsel, dat is opgenomen in Richtlijn 96/29/Euratom (basisnormen bescherming tegen de gevaren van ioniserende straling)¹ en is geïmplementeerd in artikel 4 van het Besluit stralingbescherming².

De Raad meent dat het algemeen belang, als additionele weigeringgrond een novum vormt dat nadere onderbouwing behoeft, ook omdat het invoeren van deze weigeringgrond in de Kew als precedent zou kunnen worden aangegrepen voor aangelegene wetgeving. Onvoldoende duidelijk is op welke situaties wordt gedoeld die niet onder de bestaande weigeringsgronden vallen.

De toetsing op strijd met het algemeen belang past minder goed in het streven dat overheidsbevoegdheden zoveel mogelijk worden ingekaderd en gebonden aan het doel van de bevoegdheid, dat wordt steeds meer als een beginsel van behoorlijke regelgeving aanvaard.

Daarnaast roept de gekozen redactie van de bepaling vragen op.

In de eerste plaats zou duidelijk moeten worden gemaakt of bedoeld is dat de vergunning mag worden geweigerd «indien (...) de opwerking niet in het algemeen belang is», zoals de tekst van het artikel luidt, dan wel «wegens strijd met het algemeen belang», zoals in de toelichting consequent wordt vermeld³. De laatstgenoemde formulering heeft een beperkter strekking dan de tekst van de bepaling.

Voorts bevat de tekst van het artikel de zinsnede: «Daarbij blijven economische belangen buiten beschouwing». De ratio van deze zin wordt echter niet toegelicht.

De Raad adviseert nader toe te lichten waarom invoering van de nieuwe additionele weigeringgrond in de voorgestelde, algemeen geformuleerde redactie, noodzakelijk is.

2. Algemeen belang als weigeringsgrond

In paragraaf 2.3.3, derde alinea, van het algemene deel en in de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel E, tweede alinea, van de memorie van toelichting is naar mijn oordeel reeds voldoende helder beschreven waarom aan een additionele weigeringsgrond voor een aanvraag om een vergunning voor het laten opwerken van bestraalde splijtstoffen behoefte is.

De formulering van het algemeen belang als weigeringsgrond in de memorie van toelichting is aangepast aan die van het voorstel van wet.

De ratio van de zinsnede «Daarbij blijven economische belangen buiten beschouwing.» is in de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel E, derde alinea, van de memorie van toelichting toegelicht.

3. Financiële zekerheid

Onderdeel G verplicht de houder van een vergunning als bedoeld in artikel 15, onder b, Kew om financiële zekerheid te stellen «ter dekking van kosten die voortvloeien uit het buiten gebruik stellen en de ontmanteling van de inrichting».

De kosten voortvloeiend uit het buiten gebruik stellen en ontmantelen van de inrichting vallen niet onder de bestaande regelingen over financiële zekerheid, zoals het Besluit financiële zekerheid milieubeheer, het Besluit tankstations

¹ Richtlijn van de Raad van de Europese Unie van 13 mei 1996 tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werkers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren (Pb. EG L159).

² Ingevolge het eerste lid van dat artikel is een handeling slechts toegestaan indien zij door de Ministers (...) is gerechtvaardigd (...). De ministers rechtvaardigen een handeling slechts indien de economische, sociale en andere voordelen van de betrokken handeling opwegen tegen de gezondheidsschade die hierdoor kan worden toegebracht.

³ Paragraaf 2.3.3 en toelichting op artikel I, onderdeel E.

milieubeheer en het Besluit opslaan in ondergrondse tanks 1998. De Wet milieubeheer, noch de huidige Kew bevatten een grondslag voor een dergelijke verplichting¹.

De Raad onderschrijft dat een afzonderlijke regeling in de Kew daardoor geboden is, mede gezien de in de toelichting vermelde ervaringen met de buiten gebruikstelling van de kerncentrale in Dodewaard. Het college beveelt aan om de onderhavige regelingen tot zekerheidstelling zo veel mogelijk af te stemmen op de hiervoor genoemde regelingen. Met inachtneming van het specifieke karakter van de financiële regeling voor de kosten die voortvloeien uit het buiten gebruik stellen en ontmantelen van kerncentrales, kunnen niettemin gemeenschappelijke elementen worden onderscheiden waarbij kan worden aangesloten. Dat geldt bijvoorbeeld bepalingen over de periode gedurende welke de financiële zekerheid in stand moet worden gehouden² en door wie en onder welke voorwaarden de gestelde financiële zekerheid te gelde kan worden gemaakt.

De Raad merkt met betrekking tot de voorgestelde regeling verder op dat de financiële zekerheid betrekking heeft op sluiting en ontmanteling, dus op handelingen die aan het eind van de ontwerplevensduur, in de regel eerst na tientallen jaren, plaatsvinden. Op grond van artikel 15g, eerste lid, moet voor de gestelde financiële zekerheid vooraf goedkeuring worden verkregen van de Ministers van VROM en Financiën. Het ligt in de rede dat de goedkeuring voor de financiële zekerheid voor nieuwe kerncentrales ten tijde van de vergunningverlening moet zijn verkregen. Het is echter twijfelachtig of bij langlopende vergunningen als de onderhavige op dat tijdstip het totale bedrag dat uiteindelijk zal zijn gemoeid met sluiting en ontmanteling redelijkerwijs juist kan worden ingeschat. In de toelichting op het artikel wordt gesproken van een «geleidelijke opbouw van de financiële zekerheid gedurende de tijd dat de inrichting in werking is». Dit geeft geen antwoord op de vraag op welke wijze het gehele bedrag wordt bepaald, of en hoe dit (totale) bedrag tussentijds nog kan worden gewijzigd en of de zekerheid van meet af aan geheel moet worden gesteld dan wel of dit stapsgewijs kan geschieden naar mate sluiting en ontmanteling meer in zicht komen. In de toelichting wordt voorts gesteld dat «de financiële zekerheid geleidelijk weer kan worden afgebouwd in de fase van de buitengebruikstelling en ontmanteling»³.

De Raad is van oordeel dat aan een tussentijdse aanpassing en wijziging van de zekerheidstelling behoefte kan bestaan en geeft in overweging de mogelijkheid op te nemen dat ook op initiatief van de overheid aanpassing van het bedrag mogelijk is indien de ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. De Raad beveelt aan de regeling betreffende de financiële zekerheid nader te preciseren.

3. Financiële zekerheid

's Raads opmerking dat meer zou moeten worden aangesloten bij al bestaande regelingen over financiële zekerheid heeft er toe geleid dat met betrekking tot de periode waarvoor de financiële zekerheid moet worden gesteld, een nieuw tweede lid in artikel 15g in het voorstel van wet is opgenomen. De onderwerpen door wie en onder welke voorwaarden de gestelde financiële zekerheid te gelde kan worden gemaakt, daarentegen zullen worden geregeld in de voorschriften welke aan de goedkeuring worden verbonden. Daarmee kunnen ze op maat worden toegesneden op de vorm en wijze waarop de financiële zekerheid wordt gesteld. De artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel G, twaalfde alinea, van de memorie van toelichting is op dit punt aangevuld. In het voorstel van wet is nu ook een bepaling opgenomen (in de tweede volzin van artikel 15g, vierde lid) dat de aanvraag om goedkeuring een onderbouwing van de omvang van de te stellen financiële zekerheid bevat. Daarmee komt de verantwoordelijkheid voor het schatten van de omvang van de kosten van het buiten gebruik stellen en ontmantelen van de kerncentrale in eerste instantie te liggen bij degene die deze kosten zal gaan maken. De vraag of de zekerheid van meet af aan geheel moet worden gesteld dan wel of dit stapsgewijs kan geschieden naar mate de sluiting en ontmanteling meer in zicht komen, was naar mijn oordeel al voldoende beantwoord in de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel G, tweede (nu derde) alinea, van de memorie van toelichting. In de aan de goedkeuring te verbinden voorschriften zal ook de mogelijkheid worden opgenomen dat het bevoegde gezag het bedrag waarvoor financiële

¹ Vgl. de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 augustus 2005 (zaaknr. 200408865/1, r.o. 2.8).

² Vgl. artikel 6 Besluit financiële zekerheid milieubeheer.

³ Toelichting op artikel I, onderdeel G.

zekerheid wordt gesteld, kan laten aanpassen, indien de ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. In de toelichting bij het artikel I, onderdeel G, elfde alinea, is dat nu vermeld.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in atikel I, onderdeel C, 31 december 2033 als uiterlijke sluitingsdatum voor de kerncentrale Borssele in de Kernenergiewet op te nemen ten einde hierover duidelijkheid te verschaffen. In paragraaf 2.7 (nieuw) van de memorie van toelichting wordt ingegaan op de redenen om die sluitingsdatum op te nemen. De artikelsgewijze toelichting is met een passage over deze bepaling uitgebreid. In artikel I, onderdeel G, is een verduidelijking aangebracht. Door de toevoeging van de woorden «onderscheidenlijk kon» in het eerste lid van artikel 15g wordt buiten elke twijfel gesteld dat deze bepaling ook van toepassing is op een reeds in een veilige insluiting gebrachte kerncentrale zoals de kerncentrale Dodewaard. Daarmee werd een vergelijkbare aanpassing van artikel 15, onder b, noodzakelijk.

In het nieuwe onderdeel J is een delegatiebepaling voor het stellen van regels over de buitengebruikstelling en ontmanteling van kerncentrales opgenomen. Deze mogelijkheid is nodig, omdat het voor de verplichte financiële zekerheid voor de kosten van de buitengebruikstelling en ontmanteling een groot verschil maakt of een kerncentrale na de buitengebruikstelling direct of pas jaren later wordt ontmanteld. In paragraaf 2.6 (nieuw) van de memorie van toelichting wordt de reden voor het opnemen van deze delegatiebepaling uiteengezet.

Voorts zijn in artikel I enkele nieuwe onderdelen opgenomen, de onderdelen R, S, T en U. Dit heeft geleid tot herlettering van de daarop volgende oude onderdelen. In onderdeel R (nieuw) wordt een wijziging van artikel 69, dat betrekking heeft op de registratie van stralingsdeskundigen, voorgesteld. Daardoor wordt het mogelijk niet langer alle stralingsdeskundigen te verplichten zich in het register in te schrijven. Tevens wordt de mogelijkheid geschapen om de inschrijving van een deskundige tijdelijk te schorsen. Verder wordt de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport medeverantwoordelijk voor het register.

De nieuwe onderdelen S en T bevatten aanpassingen van de verwijzingen naar artikel 69 in enkele andere artikelen. In de nieuwe onderdelen S en U wordt de medeverantwoordelijkheid van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport tot uitdrukking gebracht.

In paragraaf 2.5 (nieuw) van de memorie van toelichting worden de redenen voor de wijzigingen met betrekking tot het register voor stralingsdeskundigen aangegeven. Voor zover nodig zijn de wijzigingen ook in het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting bij het betrokken onderdeel toegelicht. Mede in verband met deze wijzigingen is de considerans van het wetsvoorstel enigszins uitgebreid.

Gezien het grote belang van het veilig stellen van de betaling van de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling van een kerncentrale is het wenselijk het overtreden van de voorschriften, verbonden aan de goedkeuring van de financiële zekerheid voor de kosten van strafbaar te stellen. Hiertoe wordt in artikel II voorgesteld het zesde lid van artikel 15g toe te voegen aan de vermelding van de krachtens artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten strafbaar gestelde bepalingen. De artikelsgewijze toelichting is daarbij aangepast.

Voorts is paragraaf 2.4, voorlaatste alinea, van het algemene deel van de memorie van toelichting aangepast aan het koninklijke besluit van 1 september 2005, houdende de overdracht van de zorg voor onderdelen van de Kernenergiewet (Stb. 443).

De ondertekening van de memorie van toelichting is in overeenstemming gebracht met aanwijzing 221 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Tenslotte zijn in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting enkele verbeteringen en wijzigingen van ondergeschikte aard aangebracht.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel