

Uitspraak 201709786/1/A1

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2018:3773
Datum uitspraak:	21 november 2018
Inhoudsindicatie:	Bij besluit van 1 juni 2017 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu, rechtsvoorganger van de Autoriteit, het "Plan van Aanpak Radioactive Waste Management Programme" (hierna: RWMP) van Nuclear Research and consultancy Group v.o.f. (hierna: NRG), dat betrekking heeft op de verwerking en afvoer van radioactief afval dat is opgeslagen op de Onderzoekslocatie Petten (hierna: de OLP) aan de Westerduinweg 3 te Petten, onder het stellen van voorwaarden goedgekeurd tot 1 november 2019.

 eerste aanleg - meervoudig

 kernenergie

Volledige tekst

201709786/1/A1.

Datum uitspraak: 21 november 2018

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Stichting Laka, gevestigd te Amsterdam,
appellante,

en

Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (hierna: de Autoriteit),
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 1 juni 2017 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu, rechtsvoorganger van de Autoriteit, het "Plan van Aanpak Radioactive Waste Management Programme" (hierna: RWMP) van Nuclear Research and consultancy Group v.o.f. (hierna: NRG), dat betrekking heeft op de verwerking en afvoer van radioactief afval dat is opgeslagen op de Onderzoekslocatie Petten (hierna: de OLP) aan de Westerduinweg 3 te Petten, onder het stellen van voorwaarden goedgekeurd tot 1 november 2019.

Bij besluit van 24 oktober 2017 heeft de Autoriteit het door Stichting Laka hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft Stichting Laka beroep ingesteld.

De Autoriteit heeft een verweerschrift ingediend.

Stichting Laka en de Autoriteit hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 juli 2018, waar Stichting Laka, vertegenwoordigd door [gemachtigde a] en [gemachtigde b], bijgestaan door mr. B.N. Kloostra, advocaat te Amsterdam, en de Autoriteit, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. E. Koornwinder, advocaat te Den Haag, zijn verschenen. Voorts is NRG, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. E.L. Abbink Spaink, advocaat te Rotterdam, ter zitting als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. NRG beschikt over een op 2 augustus 2001 verleende en nadien enkele keren gewijzigde Kernenergiewetvergunning voor het oprichten, het in werking brengen en het in werking houden van diverse nucleaire installaties op de OLP en voor het voorhanden hebben en het verrichten van diverse handelingen met splijtstoffen, radioactieve stoffen en radioactieve afvalstoffen. Bij besluit van 24 september 2012 heeft de toenmalige minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie ambtshalve de aan deze vergunning verbonden voorschriften gewijzigd. Deze voorschriften hebben betrekking op het doel om radioactief afval dat is opgeslagen op de OLP af te voeren naar de Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval (hierna: de COVRA). De COVRA is opgericht om uitvoering te geven aan het Rijksbeleid, dat inhoudt dat radioactief afval dat in Nederland ontstaat centraal wordt ingezameld en opgeslagen totdat tot eindberging wordt gekomen. De gewijzigde voorschriften luiden onder meer:

"D.5

De vaten met radioactief afval die aanwezig zijn in de Waste Storage Facility (WSF), met uitzondering van de vaten waarin splijtstoffen voorkomen en met uitzondering van de vaten met als alfa-houdend geclassificeerd afval, dienen uiterlijk 31 december 2017 ten behoeve van verwerking van de Onderzoeks Locatie Petten te zijn afgevoerd, of eerder indien redelijkerwijs mogelijk.

D.6

De vergunninghouder dient uiterlijk 1 oktober 2012 een Plan van aanpak voor het afvoeren van het radioactief afval bedoeld in voorschrift D.5 ter goedkeuring aan te bieden aan de Minister.

D.7

De vergunninghouder dient uiterlijk 31 december 2012 een Plan van aanpak ter goedkeuring aan te bieden aan de Minister, gericht op het afvoeren van de vaten met radioactief afval waarin splijtstoffen voorkomen, de vaten met als alfa-houdend geclassificeerd afval, alsmede het radioactief afval dat niet in vaten is opgeslagen in de WSF, en het radioactief afval aanwezig binnen de inrichting van NRG, maar buiten de WSF.

D.8

De Plannen van aanpak, bedoeld in de voorschriften D.6 en D.7, bevatten in elk geval: een inventarisatie van het aanwezige radioactieve afval, informatie over de organisatie die nodig is om het plan uit te voeren, een omschrijving van de benodigde wijzigingen van de installaties, de tijdsplanning van diverse mijlpalen, de technische uitvoering, de wijze van registratie en administratie, informatie over de te sluiten overeenkomsten met derden, de risico's ten aanzien van de uitvoerbaarheid waaronder de afhankelijkheid van derde partijen en een financiële paragraaf.

D.9

Aanpassingen van de Plannen van aanpak, bedoeld in de voorschriften D.6 en D.7, dienen vooraf ter goedkeuring aan de Minister te worden aangeboden."

2. Bij besluiten van 8 december 2015 en 2 mei 2016 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu eerdere Plannen van Aanpak RWMP en Radioactief Afval Project (RAP) en een Plan van Aanpak RAP-Alfa goedgekeurd. Op grond van voorwaarden die aan deze goedkeuringsbesluiten waren verbonden, diende NRG uiterlijk op 1 maart 2017 een nieuwe versie van het Plan van Aanpak RAP-Alfa in samenhang met een nieuwe versie van een (overkoepelend) plan voor de afvoer van historisch radioactief afval, met deelplannen RAP en

RAP-Alfa, ter goedkeuring voor te leggen. Dit is het door de minister op 1 juni 2017 goedgekeurde Plan van Aanpak RWMP (hierna te noemen: het Plan van Aanpak), welke goedkeuring door de Autoriteit is gehandhaafd bij het besluit op bezwaar van 24 oktober 2017.

Het Plan van Aanpak en de goedkeuring daarvan hebben tot doel om de voortgang van de voorgeschreven afvoer van radioactief afval van de OLP naar de COVRA te bevorderen. Het Plan van Aanpak bevat in essentie een inventarisatie van de activiteiten en maatregelen die daarvoor nodig zijn, zoals het sorteren en bewerken van het opgeslagen radioactief afval om het geschikt te maken voor opslag bij de COVRA, en een planning voor verdere uitvoering van die activiteiten en maatregelen. De Autoriteit heeft het Plan van Aanpak getoetst aan artikel 38, derde lid, van het Besluit stralingsbescherming, in samenhang met artikel 19 van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen. Op grond van deze bepalingen dienen radioactieve afvalstoffen zo snel als redelijkerwijs mogelijk is te worden afgevoerd. Verder heeft de Autoriteit het Plan van Aanpak getoetst aan vergunningvoorschrift D.8. De Autoriteit heeft de omschrijving van de technische uitvoering, bedoeld in dit vergunningvoorschrift, beoordeeld in het licht van het document "General Safety Requirements Part 5: Predisposal management of radioactive waste" van het Internationaal Atoomenergie Agentschap, waaraan zij uitgangspunten voor een veilige verwerking en opslag van radioactief afval, voorafgaand aan eindberging, heeft ontleend. De goedkeuring geldt tot 1 november 2019. De Autoriteit heeft aan de goedkeuring onder meer de voorwaarde verbonden dat NRG uiterlijk 1 juli 2019 een volgende versie van het Plan van Aanpak ter goedkeuring dient voor te leggen.

Stichting Laka kan zich niet met de goedkeuring van het Plan van Aanpak verenigen.

Milieueffectrapportage, beoordeling milieugevolgen

3. Stichting Laka betoogt dat de Autoriteit het Plan van Aanpak niet had mogen goedkeuren, nu daaraan geen milieueffectrapportage (hierna: mer) of mer-beoordeling ten grondslag is gelegd en de milieugevolgen ook voor het overige onvoldoende zijn gezien. Het Plan van Aanpak voorziet in wijzigingen in de bedrijfsvoering van de OLP en in fysieke en technische aanpassingen die mogelijk aanzienlijke gevolgen voor het milieu hebben. Het plan van aanpak is bovendien richtinggevend voor de wijze waarop het radioactieve afval zal worden afgevoerd en verwerkt, zodat het van belang is deze bij de beoordeling af te zetten tegen alternatieve wijzen van afvoer en verwerking. Door het ontbreken van een mer of onderbouwing over de milieugevolgen is bovendien geen adequate mogelijkheid tot inspraak geboden, aldus Stichting Laka. Verder voert zij onder verwijzing naar de Afdelingsuitspraak van 10 oktober 2007 ([ECLI:NL:RVS:2007:BB5231](#)) aan dat het opknippen van een project, waardoor de milieueffecten niet in hun geheel en in samenhang, maar afzonderlijk worden gezien, niet is toegestaan. Daar komt volgens haar bij dat ook aan het besluit van 24 september 2012 en aan het besluit van 8 januari 2018, waarbij de aan de Kernenergiewetvergunning van NRG verbonden voorschriften wederom zijn gewijzigd, geen mer ten grondslag ligt. Deze dient volgens haar alsnog te worden gemaakt. Zij beroept zich in dit verband op het arrest van het Hof van Justitie van 17 november 2016, Stadt Wiener Neustadt ([ECLI:EU:C:2016:882](#)). Voorts heeft de Autoriteit volgens Stichting Laka ten onrechte geen passende beoordeling als bedoeld in de Wet natuurbescherming gemaakt, nu zich in de omgeving van de OLP beschermde natuur die behoort tot de Natura 2000-gebieden bevindt.

3.1. Het Plan van Aanpak betreft geen aanvraag om toestemming om de daarin opgenomen activiteiten en maatregelen uit te voeren. Evenmin omvat het goedkeuringsbesluit een dergelijke toestemming. Voor zover de in het Plan van Aanpak opgenomen activiteiten en maatregelen vergunningplichtig zijn of daarvoor anderszins toestemming is vereist, brengt het goedkeuringsbesluit daar geen verandering in. Uitvoering van het Plan van Aanpak is in zoverre dan ook slechts toegestaan wanneer de beschreven activiteiten en maatregelen worden gedekt door reeds verleende of nog te verlenen vergunningen of een andere toestemming. Dit is in het Plan van Aanpak ook onderkend.

3.2. In onderdeel C van de bijlage van het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit mer) zijn de activiteiten, plannen en besluiten ten aanzien waarvan het maken van een mer verplicht is, aangewezen. Onder categorie 23 van dit onderdeel is de oprichting van een installatie bestemd voor de behandeling van bestraalde splijtstoffen of hoog radioactief afval, de definitieve verwijdering van bestraalde splijtstoffen, uitsluitend de definitieve verwijdering van radioactief afval of uitsluitend de opslag van bestraalde splijtstoffen of radioactief afval op een andere plaats dan het productieterrein als mer-plichtige activiteit opgenomen. In onderdeel D van de bijlage zijn de activiteiten, ten aanzien waarvan een mer-beoordeling moet worden gemaakt, aangewezen. Onder categorie 23.1 van dit onderdeel is de wijziging of uitbreiding van een installatie als hiervoor bedoeld opgenomen. Onder categorie 23.2 is de oprichting, wijziging of uitbreiding van één of meer met elkaar samenhangende installaties voor de behandeling en de opslag van radioactief afval, anders

dan bedoeld in D 23.1, opgenomen.

Zoals hiervoor overwogen houdt de goedkeuring van het Plan van Aanpak geen verlening van een vergunning of wijziging van een verleende vergunning in en maakt het evenmin het zonder nadere vergunning oprichten, wijzigen of uitbreiden van een installatie als bedoeld in deze categorieën mogelijk. Op grond van het Besluit mer hoefde aan het Plan van Aanpak dan ook geen mer of mer-beoordeling ten grondslag te worden gelegd.

In hetgeen Stichting Laka heeft aangevoerd is geen grond gelegen voor het oordeel dat voor de goedkeuring van het Plan van Aanpak in dit geval niettemin een mer of mer-beoordeling was vereist. De Afdelingsuitspraak van 10 oktober 2007 ([ECLI:NL:RVS:2007:BB5231](#)) waarop Stichting Laka zich beroept, heeft betrekking op de betekenis van samenhangende activiteiten voor de toepassing van het Besluit mer. Uit deze uitspraak volgt niet dat een mer of mer-beoordeling, in afwijking van de bijlage van het Besluit mer, ook kan zijn vereist in het kader van een besluit dat geen vergunning of andere toestemming omvat om zekere activiteiten uit te voeren, zoals hier aan de orde.

Stichting Laka beroept zich voorts tevergeefs op het arrest van het Hof van Justitie van 17 november 2016 ([ECLI:EU:C:2016:882](#)). Het Hof heeft in dit arrest onder 44 overwogen:

"Zoals de advocaat-generaal in de punten 42 tot en met 44 van haar conclusie heeft opgemerkt, verzet richtlijn 85/337 zich reeds op zichzelf tegen een dergelijke bepaling, al was het maar omdat een dergelijke bepaling als rechtsgevolg heeft dat de bevoegde autoriteiten worden ontslaan van hun verplichting om ermee rekening te houden dat een project in de zin van deze richtlijn werd gerealiseerd zonder dat de milieueffecten ervan zijn beoordeeld, en om erover te waken dat een dergelijke beoordeling wordt uitgevoerd indien voor de materiële werken of ingrepen die verbonden zijn aan dit project een latere vergunning nodig zou zijn (zie in deze zin arrest van 17 maart 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a.*, C-275/09, EU:C:2011:154, punt 37)."

Punt 44 van de conclusie van de advocaat-generaal luidt:

"Bij de litigieuze installatie lijkt bijvoorbeeld niet uitgesloten, dat nog een bouwvergunning vereist is voor de bouw van een tweede verwerkingslijn, waarvoor reeds een afvalvergunning is afgegeven. In het kader van een dergelijke vergunningsprocedure zou de milieueffectbeoordeling alsnog moeten worden uitgevoerd, wanneer zij aanvankelijk had moeten worden uitgevoerd."

Voor zover, zoals Stichting Laka stelt, aan het besluit van 24 september 2012 ten onrechte geen mer of mer-beoordeling ten grondslag ligt en uit dit arrest volgt dat de verplichting om een mer of mer-beoordeling te maken niet verloren is gegaan, wat daar ook van zij, kan aan dit arrest niet worden ontleend dat die verplichting geacht moet worden te zijn overgegaan op het Plan van Aanpak en het besluit tot goedkeuring daarvan, reeds omdat het Plan van Aanpak, zoals hiervoor is overwogen, geen vergunning of andere toestemming omvat. Het door Stichting Laka bedoelde besluit van 8 januari 2018 is verder van na het in geding zijnde besluit en staat in dit geding niet ter beoordeling.

3.3. Het Plan van Aanpak is niet een door een bestuursorgaan vastgesteld plan als bedoeld in de Wet natuurbescherming. Evenmin omvat het goedkeuringsbesluit een vergunning voor een project als bedoeld in die wet. Het goedkeuringsbesluit laat de eventuele plicht om bij de uitvoering van in het Plan van Aanpak beschreven activiteiten en maatregelen over een dergelijke vergunning te beschikken, onverlet. Geen grond bestaat dan ook voor het oordeel dat de Autoriteit niet tot goedkeuring had kunnen overgaan zonder voorafgaande passende beoordeling als bedoeld in die wet.

3.4. Nu het Plan van Aanpak en de goedkeuring daarvan geen toestemming omvat om de daarin beschreven activiteiten en maatregelen uit te voeren, hoefde de Autoriteit ook voor het overige de milieugevolgen van die activiteiten en maatregelen niet afzonderlijk bij de goedkeuring van het Plan van Aanpak te beoordelen en in dat kader voor derden de mogelijkheid tot inspraak te bieden. Deze milieugevolgen kunnen, voor zover voor de uitvoering vereiste vergunningen nog niet zijn verleend, in de daartoe te volgen vergunningprocedures aan de orde komen.

Het betoog faalt.

Omkeerbaarheid en terugneembaarheid

4. Stichting Laka betoogt dat het Plan van Aanpak niet voldoet aan de in acht te nemen uitgangspunten van

terugneembaarheid en omkeerbaarheid, nu daarin onder meer wordt uitgegaan van het samenpersen van radioactief afval.

4.1. In het Plan van Aanpak wordt onder meer uitgegaan van het samenpersen van radioactief afval met het oog op de opslag bij de COVRA. Hiertoe zal dit afval worden getransporteerd naar het Belgische bedrijf Belgoprocess, waar het samenpersen zal plaatsvinden.

Daargelaten de vraag in hoeverre de Autoriteit de aanvaardbaarheid van het samenpersen door Belgoprocess bij het goedkeuringsbesluit diende te beoordelen, heeft de Autoriteit onweersproken gesteld dat het samenpersen, indien nodig, ongedaan kan worden gemaakt. Voor zover daarmee, zoals Stichting Laka naar voren heeft gebracht, hoge kosten zijn gemoeid, betekent dat nog niet dat het samenpersen als een onomkeerbare maatregel moet worden aangemerkt. Evenmin is gebleken dat deze maatregel zich niet verdraagt met het uitgangspunt van terugneembaarheid. In het "Nationale programma voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen" van het voormalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu van juni 2016 staat dat met dit uitgangspunt wordt bedoeld dat de mogelijkheid van het terugnemen van afval(verpakkingen) in het ontwerp van een faciliteit moet worden meegenomen en dat dus terugneembaarheid van het afval (via de bestaande schacht) mogelijk moet zijn tijdens het gebruik van de eindberging. Dit uitgangspunt is derhalve relevant voor de inrichting van de COVRA, waar het afval zal worden opgeslagen in afwachting van de eindberging, en niet voor de daaraan voorafgaande handelingen waarop het Plan van Aanpak ziet. Overigens heeft NRG ter zitting onbetwist gesteld dat het radioactief afval na het samenpersen zo nodig zou kunnen worden opgeslagen op de OLP.

Het betoog faalt.

Waarborging uitvoering

5. Stichting Laka betoogt dat onvoldoende is gewaarborgd dat het Plan van Aanpak en het traject tot aan de eindberging volledig zullen worden uitgevoerd. Doordat de Autoriteit het Plan van Aanpak slechts heeft goedgekeurd voor de periode tot 1 november 2019, is de uitvoering en uitvoerbaarheid voor de periode daarna onzeker. Volgens haar dienen op voorhand voldoende technische en financiële middelen te zijn verzekerd om het Plan van Aanpak tot aan de eindberging te kunnen uitvoeren, ook voor zover bij de uitvoering onverwachte problemen rijzen, om ongewenste gevolgen voor het milieu te voorkomen.

5.1. De Autoriteit heeft de goedkeuring van het Plan van Aanpak beperkt tot de periode tot 1 november 2019, omdat voor de langere termijn de onzekerheid in de kostenraming te groot is om de financiële dekking voor de continuering van de verwerking en afvoer van de opgeslagen afvalstromen te kunnen waarborgen. Dit gelet op de actuele kaspositie van NRG en het risico van onvoorziene kostenstijgingen. De Autoriteit heeft aan het goedkeuringsbesluit de voorwaarde verbonden dat NRG uiterlijk op 1 juli 2019 een nieuwe versie van het Plan van Aanpak ter goedkeuring dient voor te leggen.

De Autoriteit heeft zich op het standpunt gesteld dat voor zover verdere uitvoering van het Plan van Aanpak na 1 november 2019 niet zeker is, dit niet leidt tot veiligheidsrisico's of risico's voor nadelige milieugevolgen. Het afvoeren van radioactief afval naar de COVRA waarvan in het Plan van Aanpak wordt uitgegaan vindt niet vanwege risico's die zijn verbonden aan de huidige opslag op de OLP plaats. Deze opslag is veilig, ook op langere termijn. De verwerking van het radioactief afval met het oog op de afvoer naar de COVRA vindt per afzonderlijk vat plaats, waardoor ook geen onveilige situatie ontstaat wanneer financiële of andere omstandigheden de continuering van de verwerking en afvoer van de opgeslagen afvalstromen zouden belemmeren.

De Afdeling ziet geen grond om te twijfelen aan de juistheid van dit standpunt. Gelet daarop bestaat geen grond voor het oordeel dat de Autoriteit er niet voor had mogen kiezen om de goedkeuring van het Plan van Aanpak te beperken tot de periode tot 1 november 2019, onder het stellen van de voorwaarde dat voor de periode daarna een nieuwe versie van het Plan van Aanpak ter goedkeuring moet worden voorgelegd.

Het betoog faalt.

6. Stichting Laka voert aan dat de Autoriteit de maatschappelijke kosten die zijn gemoeid met de uitvoering van het Plan van Aanpak, zoals maatschappelijke kosten voor vergunningen en bankgaranties en het risico van transportbewegingen met radioactief afval, ten onrechte niet bij zijn beoordeling heeft betrokken.

6.1. Zoals hiervoor reeds overwogen, hebben het Plan van Aanpak en de goedkeuring daarvan slechts tot doel om de voortgang van het voorgeschreven afvoeren van radioactief afval van de OLP en het opslaan daarvan bij de COVRA te bevorderen. Bij het opstellen en goedkeuren van het Plan van Aanpak lag de keuze om het radioactief afval af te voeren en op te slaan bij de COVRA niet voor. Maatschappelijke kosten die met die keuze samenhangen konden daarom geen reden vormen om goedkeuring aan het Plan van Aanpak te onthouden en hoefden door de Autoriteit dan ook niet te worden beoordeeld. Niet is gebleken dat met de in het Plan van Aanpak beschreven specifieke activiteiten en maatregelen om tot opslag bij de COVRA te komen andere maatschappelijke kosten zijn gemoeid, die de uitvoering van het Plan van Aanpak kunnen belemmeren en die de Autoriteit bij haar beoordeling had moeten betrekken.

Het betoog faalt.

Slotoverwegingen

7. Het beroep is ongegrond.

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R. van der Spoel, voorzitter, en mr. E. Helder en mr. H. Bolt, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.N. Witsen, griffier.

w.g. Van der Spoel w.g. Witsen
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 21 november 2018

727.