

Concept Memorie van Toelichting

A. Algemeen deel

1. Inleiding

Nederland heeft de ambitie om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Volgens het Nationaal Plan Energiesysteem (hierna: NPE) betekent dit dat het Nederlandse elektriciteitssysteem al in 2035 CO₂-neutraal moet zijn.¹ Om deze doelstelling te behalen is het noodzakelijk dat de energiebronnen zon, wind en kernenergie maximaal worden opgeschaald. Opschaling betekent voor kernenergie concreet dat wordt ingezet op de bouw van nieuwe kerncentrales en op bedrijfsduurverlenging van de kerncentrale Borssele.

Als eerste stap voor bedrijfsduurverlenging van de kerncentrale Borssele is het wijzigen van de Kernenergiewet noodzakelijk. In artikel 15a van de Kernenergiewet is bepaald dat de Kernenergiewetvergunning voor het in werking houden van de kerncentrale Borssele per 31 december 2033 vervalt, voor zover het betreft het vrijmaken van kernenergie. In het tweede lid is bepaald dat een aanvraag om een vergunning voor het vrijmaken van kernenergie na 31 december 2033 niet in behandeling zal worden genomen. Daarmee staat artikel 15a van de Kernenergiewet in de weg aan bedrijfsduurverlenging van de kerncentrale Borssele na 2033.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt artikel 15a van de Kernenergiewet gewijzigd. Met de wijziging wordt de vergunninghouder van de kerncentrale Borssele de mogelijkheid geboden om een aanvraag te doen bij de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (hierna: ANVS) voor het wijzigen van de vergunning, bedoeld in artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet, om het vrijmaken van kernenergie in de kerncentrale Borssele voort te kunnen zetten.

De beslissing om een wijziging van de bestaande vergunning aan te vragen ligt bij de vergunninghouder van de kerncentrale Borssele en de aandeelhouders van de vergunninghouder. Hierdoor is bedrijfsduurverlenging – naast deze wetswijziging – afhankelijk van het indienen van de vergunningsaanvraag door de vergunninghouder en de beoordeling van de aanvraag en het besluit over het verlenen van deze vergunning door de ANVS.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

De kerncentrale Borssele heeft een vermogen van 485 MW, waarmee zij jaarlijks ongeveer 3,8 TWh aan CO₂-neutrale elektriciteit produceert. Bedrijfsduurverlenging betekent het behoud van CO₂-neutrale elektriciteitsproductie en levert daarmee een aanzienlijke CO₂-reductie op in vergelijking met elektriciteitsproductie uit fossiele brandstoffen. Ook draagt de kerncentrale Borssele met een stabiele elektriciteitsproductie bij aan de betrouwbaarheid en de leveringszekerheid van het elektriciteitssysteem. Daarnaast blijft met de bedrijfsduurverlenging specifieke nucleaire kennis en ervaring behouden in Nederland. Deze kennis en ervaring is van belang om in de toekomst meer kernenergie aan de energiemix toe te kunnen voegen.

Een vergunning voor het in werking brengen en het in werking houden van een nucleaire inrichting op grond van artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet is een vergunning die voor onbepaalde tijd wordt verleend. Hierop is voor de kerncentrale Borssele bij wet een uitzondering gemaakt, omdat het toenmalige kabinet de productie van kernenergie in Nederland wilde beëindigen.² In de Kernenergiewet is in 2010 artikel 15a opgenomen, waarin bepaald is dat de vergunning voor het in werking houden van de kerncentrale Borssele per 31 december 2033 vervalt, voor zover het betreft het vrijmaken van kernenergie.

Voor deze wetswijziging zijn meerdere varianten overwogen: het schrappen van artikel 15a van de Kernenergiewet, het opnemen van een nieuwe einddatum voor exploitatie van de kerncentrale of het opnemen van een nieuw artikel 15a in de Kernenergiewet.

¹ Nationaal Plan Energiesysteem, p 7.

² Convenant Kerncentrale Borssele, stcrt. 17 juli 2006, nr. 136, p. 29 [136-2901.qxd \(officiële bekendmakingen.nl\)](#)

Het schrappen van artikel 15a van de Kernenergiewet werd niet als een goede optie gezien, omdat dit mogelijk als een rechtstreekse toestemming voor de bedrijfsduurverlening zou kunnen worden gezien. Dit omdat de Kernenergiewetvergunning voor kerncentrale Borssele voor onbepaalde tijd is afgegeven en omdat uit de Kernenergiewet niet duidelijk de verplichting blijkt om voor het actualiseren van het veiligheidsrapport een wijziging van de vergunning aan te vragen.

Verder is niet gekozen voor het opnemen van een nieuwe einddatum in artikel 15a van de Kernenergiewet, omdat dit niet past bij de huidige nucleaire ambities. Bovendien was een einddatum een uitzondering voor de kerncentrale Borssele en past dit niet in de systematiek van de Kernenergiewet: de andere nucleaire installaties krijgen ook geen wettelijke einddatum.

Om te zorgen voor een soepele overgang is ervoor gekozen om artikel 15a van de Kernenergiewet te wijzigen. Met de wijziging van artikel 15a van de Kernenergiewet kan de vergunninghouder van de kerncentrale Borssele een aanvraag doen voor het wijzigen van de Kernenergiewetvergunning om na 31 december 2033 het vrijmaken van kernenergie voort te kunnen zetten. Tevens wordt met deze wetswijziging voor de ANVS de belemmering weggenomen om deze aanvraag in behandeling te nemen. Met het nieuwe/het gewijzigde artikel wordt tevens duidelijk gemaakt dat voor bedrijfsduurverlenging onderzoek moet worden gedaan naar de milieugevolgen van het voortzetten van exploitatie na 2033 en dat een geactualiseerd veiligheidsrapport moet worden aangeleverd. Ook wordt met de wijziging van artikel 15a Kew verduidelijkt dat artikel 15b Kew het toetsingskader voor de aanvraag van de vergunning vormt. Op deze wijze is beoogd duidelijkheid te geven over de wijze waarop bedrijfsduurverlenging aangevraagd kan worden en beoordeeld zal worden.

3. Verhouding tot hoger recht

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is de keuze gemaakt voor het uitvoeren van een milieueffectrapportage (hierna: mer). Voor deze keuze is gekeken naar het op 25 februari 1991 te Espoo tot stand gekomen Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband (Trb. 1991, 104) (hierna: het Espoo-Verdrag), de handreiking bij het Espoo-Verdrag over de toepasselijkheid van het Espoo-Verdrag op de bedrijfsduurverlenging van kerncentrales en naar de mededeling van de Europese Commissie over de toepassing van Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2012, L26) (hierna: de mer-richtlijn) op wijzigingen en uitbreidingen van projecten alsmede de belangrijkste begrippen en beginselen die daarmee verband houden.³

Tevens is gekeken naar 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) (hierna: Verdrag van Aarhus). Daarnaast is gekeken naar de uitleg van de mer-richtlijn in het zogenoemde Doel-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie.⁴

Espoo-Verdrag en handreiking

Het Espoo-Verdrag verplicht partijen om voor voorgenomen activiteiten met een mogelijk belangrijk nadelig grensoverschrijdend effect een milieu-effectrapportageprocedure vast te stellen, waarin voorzien is in publieksparticipatie. Hierbij kan sprake zijn van een nieuwe activiteit of een ingrijpende wijziging van een bestaande activiteit. De aanwezigheid hiervan, samen met mogelijk

³ Mededeling van de Commissie over de toepassing van de richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling (Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/52/EU) op wijzigingen en uitbreidingen van projecten — bijlage I, punt 24, en bijlage II, punt 13, a) — alsmede de belangrijkste begrippen en beginselen die daarmee verband houden, (PB C 2021/C 486/01).

⁴ HvJ EU 29 juli 2019, C- 411/17, ECLI:EU:C:2019:622

belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieueffecten, maken dat op grond van artikel 2, derde lid, van het Espoo-Verdrag een mer moet worden uitgevoerd om die effecten in kaart te brengen.

Voor de toepasselijkheid van het Espoo-verdrag op bedrijfsduurverlenging van kerncentrales is een specifieke handreiking opgesteld door een werkgroep met mandaat van de Vergadering van Partijen bij het Verdrag.⁵ In deze handreiking wordt ingegaan op de vraag in welke situaties sprake kan zijn van bedrijfsduurverlenging. Eén van de situaties is wanneer een kerncentrale een vergunning voor onbepaalde tijd heeft, maar de bedrijfsduur van de kerncentrale wettelijk begrensd is.⁶ Dit is van toepassing op de situatie van de kerncentrale Borssele. Ook hier is de vergunning verleend voor onbepaalde tijd, maar wordt de bedrijfsduur beperkt door artikel 15a van de Kernenergiewet, op grond waarvan de vergunning per 31 december 2033 vervalt voor zover het betreft het vrijmaken van kernenergie. Dit betekent dat de wetswijziging een bedrijfsduurverlenging kan opleveren die valt onder de handreiking. In de Nederlandse context zal na de wetswijziging echter nog een wijziging van de Kernenergiewetvergunning moeten worden aangevraagd en verleend. De bedrijfsduurverlenging van de kerncentrale Borssele vindt dus plaats in twee stappen. Dit komt in paragraaf 5.4 nader aan de orde.

In het kader van het Espoo-Verdrag zijn verder de bevindingen en aanbevelingen van het Espoo implementatie Comité inzake de ontwerpbedrijfsduurverlenging van twee kernreactoren van de Kozloduy kerncentrale in Bulgarije relevant.⁷ Deze bevindingen zijn bekrachtigd door de Vergadering van Partijen ("Meeting of the Parties") bij het Espoo-Verdrag op 12-15 december 2023.⁸ In deze zaak speelde de vraag of via een mer de grensoverschrijdende milieugevolgen in kaart moesten zijn gebracht voor de wijzigingen die Bulgarije had aangebracht aan twee van de zes kernreactoren. De uitkomst die relevant is voor het uitvoeren van een mer is dat ook kleine fysieke wijzigingen, in deze zaak uitgevoerd als onderhoud, een significante wijziging (major change) kunnen inhouden, als deze wijzigingen bedoeld zijn om de verlenging van de ontwerpbedrijfsduur te ondersteunen. Daarnaast zijn niet alleen de grensoverschrijdende gevolgen van de wijzigingen relevant. Ook de grensoverschrijdende gevolgen van het bestaand functioneren moeten in kaart worden gebracht. Tot slot toetste het comité in deze zaak voor het eerst direct aan de handreiking.

Mededeling Europese Commissie

Zoals hierna aangegeven, zijn de technische studies waarmee moet worden aangetoond of bedrijfsduurverlenging van de kerncentrale Borssele na 2033 veilig mogelijk is, bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel nog niet afgerond. Daarmee is bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel nog niet zeker of voor bedrijfsduurverlenging fysieke wijzigingen van de kerncentrale nodig zijn. Deze fysieke wijzigingen zijn mede van belang voor de vraag of een mer moet worden uitgevoerd voor de bedrijfsduurverlenging.

De Europese Commissie heeft hierover in een mededeling het volgende aangegeven: "*Bij verlenging van de levensduur en lange termijn exploitatie gaat het om specifieke gevallen. In theorie kunnen beide voorkomen zonder dat er sprake is van werkzaamheden, maar aangenomen mag worden dat zij in de EU-lidstaten wel gepaard gaan met werkzaamheden.*"⁹ Ook in de handreiking wordt gesteld dat het ongebruikelijk is dat bedrijfsduurverlenging kan worden bewerkstelligd zonder fysieke wijzigingen. Daarnaast kan uit de handreiking worden afgeleid dat onder omstandigheden een grensoverschrijdende mer is vereist, ook bij afwezigheid van fysieke wijzigingen (paragraaf 49 handreiking). Deze passages versterken de aanname dat voor de bedrijfsduurverlenging een milieueffectrapportage zal moeten worden uitgevoerd.

⁵ Guidance on the applicability of the Convention to the lifetime extension of nuclear power plants [2106311_E_WEB-Light.pdf \(unece.org\)](#)

⁶ Espoo handreiking, paragraaf 33.

⁷ [ece_mp.eia_ic_2023_6_e.pdf \(unece.org\)](#)

⁸ https://unece.org/sites/default/files/2024-05/IX.4_h_Convention_Compliance_BG.pdf⁸

⁹ Mededeling van de Commissie over de toepassing van de richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling (Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/52/EU) op wijzigingen en uitbreidingen van projecten — bijlage I, punt 24, en bijlage II, punt 13, a) — alsmede de belangrijkste begrippen en beginselen die daarmee verband houden.

De vraag is gerezen of voor de wetswijziging geen milieueffectrapportage voor plannen (hierna: plan-mer) als bedoeld in de Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEU 2001, L197) (hierna: smb-richtlijn) gemaakt had moeten worden. Uit het Nevele-arrest volgt immers dat de smb-richtlijn ook van toepassing kan zijn op plannen en programma's die bij wet worden vastgesteld.¹⁰ Naar het oordeel van de regering is de smb-richtlijn echter niet van toepassing op wetten in formele zin, omdat deze niet vallen onder de definitie van het begrippenpaar "plannen en programma's" in artikel 2, onder a, van de smb-richtlijn. Zekerheidshalve is er echter voor gekozen het MER voor de wetswijziging vorm te geven als een gecombineerd plan- en project-MER. Het MER voor de wetswijziging is aan de Commissie voor de milieueffectrapportage voorgelegd voor advies. Zie paragraaf 6.

Verdrag van Aarhus

Het Verdrag van Aarhus ziet op de toegang van burgers tot informatie en inspraakmogelijkheden bij vergunningverleningstrajecten van bepaalde activiteiten. Uit bijlage I bij het verdrag blijkt dat kerncentrales onder de reikwijdte van het verdrag vallen. Uit artikel 6, eerste lid, van het verdrag volgt dat besluiten over het al dan niet toestaan van een kerncentrale en, waar dit van toepassing is, de heroverweging of aanpassing van de voorwaarden voor het exploiteren van een kerncentrale (lid 10), worden onderworpen aan publieksparticipatie. Voor mer-plichtige besluiten is deze verplichting tot participatie opgenomen in artikel 6 vierde lid, van de mer-richtlijn. Daarnaast is artikel 8 van het Verdrag van Aarhus bepaald dat bij de voorbereiding van regelgeving of andere wettelijk bindende regels, die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben, de verdragspartijen trachten om doeltreffende inspraak in een passend stadium te bevorderen.

In de zaak ACCC/2014/104 heeft het nalevingscomité van het verdrag (hierna: het ACCC) een oordeel gegeven over de vergunning voor de verlenging van de ontwerpbedrijfsduur van de kerncentrale in 2013. Deze bevindingen zijn bekrachtigd door de Vergadering van Partijen ("Meeting of the Parties") bij het Aarhus-Verdrag op 18-20 oktober 2021.¹¹ Het ACCC concludeerde dat onvoldoende gelegenheid was gegeven voor inspraak op het opnemen van artikel 15a in de Kernenergiewet in 2010. Hieruit volgde de aanbeveling om in vroegtijdige en doeltreffende inspraak te voorzien bij besluiten over de heroverweging of aanpassing van de duur van nucleaire activiteiten die binnen de reikwijdte van artikel 6 vallen.¹²

Aan de vereisten van het verdrag wordt in de eerste fase tegemoetgekomen door het ontwerp-wetsvoorstel en het milieueffectrapport (hierna: MER) ter inzage te leggen. De reacties op het ontwerp-wetsvoorstel en zienswijzen op het MER zullen worden betrokken bij de verdere voorbereiding van het wetsvoorstel. Bij de vergunningverlening zal opnieuw gelegenheid worden geboden voor inspraak. Zie hierna onder punt 4.

Mer-richtlijn en Doel-arrest

In het Doel-arrest was sprake van een min of meer vergelijkbare situatie als de bedrijfsduurverlenging van de kerncentrale Borssele. In deze procedure ging het om een verlenging met tien jaar van de elektriciteitsproductie van twee kerncentrales in Doel in België, waarvoor een wetswijziging nodig was. Met deze wetswijziging werd toestemming verleend voor het voortzetten van de exploitatie van de kerncentrales Doel 1 en Doel 2 na de oorspronkelijke in de wet vastgelegde einddatum. Na de wetswijziging waren nog uitvoeringsbesluiten nodig, zoals een nieuwe individuele vergunning voor industriële elektriciteitsproductie.

Naar het oordeel van het Hof van Justitie maakten de door de Belgische wetgever vastgestelde maatregelen en de onlosmakelijk daarmee verbonden moderniseringswerkzaamheden samen deel uit van één en hetzelfde 'project' in de zin van de mer-richtlijn. Naar oordeel van het Hof had voor dit project daarom al voor de wetswijziging een milieueffectrapportage moeten worden uitgevoerd.

¹⁰ HvJ EU 25 juni 2020, C-24/19.

¹¹ https://unece.org/sites/default/files/2022-01/Decision_VII.8m_eng.pdf

¹² https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2014.104_netherlands.

Het Belgische Grondwettelijk Hof heeft na het Doel-arrest de wetswijziging vernietigd. Het Grondwettelijk Hof voerde hierbij aan dat *“de bestreden wet, vóór de aanneming ervan, diende te worden voorafgegaan door een milieueffectbeoordeling en een raadpleging van het publiek over het principe van de verlenging (...) en over de gevolgen van die verlenging inzake moderniserings- en beveiligingswerkzaamheden.”*¹³

De Belgische federale overheid en de exploitant van de kerncentrale hebben vervolgens een milieueffectrapportage voor bedrijfsduurverlenging Doel 1 en 2 uitgevoerd. Deze milieueffectrapportage is uitgevoerd in twee delen. De beoordeling van de effecten van de beleidsbeslissing tot bedrijfsduurverlenging is uitgevoerd in opdracht van de Belgische federale overheid. De beoordeling van de effecten van de werkzaamheden ten behoeve van bedrijfsduurverlenging is uitgevoerd door de exploitant van Doel 1 en 2.

De technische studies voor de bedrijfsduurverlenging van de kerncentrale Borssele zijn nog niet afgerond op het moment dat dit wetsvoorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer. Daarmee is op het moment van de behandeling van de wetswijziging nog niet duidelijk welke werkzaamheden precies nodig zijn voor bedrijfsduurverlenging van de kerncentrale Borssele. Hiervoor is gekozen omdat de doorlooptijd van de voorbereiding en behandeling van deze wetswijziging, het indienen van een eventuele vergunningaanvraag, de beoordeling daarvan door de ANVS en het uitvoeren van eventuele werkzaamheden aan de kerncentrale het niet toelaten om de uitkomsten van de technische studies af te wachten voorafgaand aan de wetswijziging. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is daarom gekozen voor het uitvoeren van een project-mer in twee delen: een eerste, verkennend deel bij de voorbereiding van deze wetswijziging en een tweede deel voor de uitwerking welke zal worden uitgevoerd bij de voorbereiding van de aanvraag om de wijzigingsvergunning (zie paragraaf 5.4).

4. Verdere besluitvorming

Zoals aangegeven wordt met dit wetsvoorstel mogelijk gemaakt dat de vergunninghouder van de kerncentrale Borssele een aanvraag kan indienen bij de ANVS voor het wijzigen van de vergunning, bedoeld in artikel 15 onder b van de Kernenergiewet, om het vrijmaken van kernenergie in de kerncentrale Borssele voort te kunnen zetten na 2033. Indien de vergunninghouder deze aanvraag doet, zal de ANVS de aanvraag beoordelen en besluiten over het verlenen van de wijzigingsvergunning.

De wijziging van de vergunning ziet op het kunnen voortzetten van het vrijmaken van kernenergie in de kerncentrale Borssele na 2033. De ANVS zal de aanvraag toetsen aan de belangen zoals opgenomen in artikel 15b van de Kernenergiewet, waaronder de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen.

De aanvraag zal daarom de gegevens moeten bevatten die de ANVS in staat stelt om de aanvraag te toetsen aan de in artikel 15b van de Kernenergiewet opgenomen belangen. De vereisten uit artikel 11, eerste lid, van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en erts zijn van toepassing op deze aanvraag. Zo zal er naast een beschrijving van de voorgenomen wijziging een aanvulling van het veiligheidsrapport nodig zijn. Daarnaast levert de aanvrager de onderzoeken naar de gevolgen van de voortgezette exploitatie voor het milieu aan.

Binnen de grenzen van haar bevoegdheden zal de ANVS de milieueffecten in de beoordeling van de aanvraag betrekken, ook als deze niet het gevolg zijn van fysieke wijzigingen van de inrichting. Afhankelijk van de omstandigheden, kan met het verbinden van een beperking of voorschrift(en) aan de vergunning het mogelijk zijn om het belang van 'bescherming van mensen, dieren, planten en goederen' voldoende te beschermen (art. 15c tweede en derde lid, jo. 15b eerste lid van de Kernenergiewet).

Uit de studies die worden uitgevoerd moet blijken of het technisch mogelijk en haalbaar is om de kerncentrale ook na 2033 veilig in bedrijf te houden en welke wijzigingen en investeringen aan de kerncentrale daarvoor eventueel nodig zijn. In deze studies worden verschillende onderdelen van de kerncentrale onderzocht, zoals het reactorvat, ICT-systemen, de veroudering van materialen en

¹³ Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 34/2020 d.d. 5 maart 2020

de brandstofcyclus. Het is aannemelijk dat uit deze studies zal volgen dat er fysieke wijzigingen (zoals bijvoorbeeld het vervangen van verouderde onderdelen) nodig zijn om de bedrijfsduur van de kerncentrale te verlengen.

5. Gevolgen

5.1 Burgers

Vanuit de gemeente Borsele en de provincie Zeeland is een lijst aan voorwaarden gepresenteerd waar de bevolking van Zeeland aan hecht.¹⁴ Deze voorwaarden gaan in op het mitigeren van verschillende vormen van overlast en het niet benadelen van de regio bij de locatiekeuze van Borsele voor meerdere grote energieprojecten, waaronder bedrijfsduurverlenging.

Er wordt een aantal technische studies uitgevoerd om de noodzaak van fysieke wijzigingen te bepalen. De relevantie van de meeste Borselse voorwaarden zijn afhankelijk van eventuele fysieke wijzigingen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de overlast door bouwverkeer en bouwwerkzaamheden. Ook wordt in de technische haalbaarheidsstudies onderzoek gedaan naar de brandstofcyclus. Bedrijfsduurverlenging kan gevolgen hebben voor de opslag van radioactief afval. Het verzoek vanuit de regio om goed geïnformeerd te worden over de ontwikkelingen rondom de bedrijfsduurverlenging is terecht. Hier zal in samenhang met de voorziene nieuwbouw van kerncentrales en de andere grote energieprojecten in de regio rekening mee worden gehouden. Deze afspraken zullen uiteindelijk geborgd worden in een Rijk-Regiopakket. Zo kan de leefomgevingskwaliteit gewaarborgd worden.

5.2 Bedrijven

Zoals aangegeven biedt dit wetsvoorstel de vergunninghouder van de kerncentrale Borssele de mogelijkheid om een aanvraag te doen voor het wijzigen van de vergunning om het vrijmaken van kernenergie in de kerncentrale voort te kunnen zetten na 2033. Als zodanig brengt het wetsvoorstel geen directe regeldrukgevolgen voor bedrijven met zich mee.

Indien de vergunninghouder en de aandeelhouders besluiten om een aanvraag voor deze wijzigingsvergunning in te dienen, levert het voorbereiden van de aanvraag eenmalige indirecte regeldrukgevolgen op voor specifiek één bedrijf, namelijk de exploitant van de kerncentrale. Naar schatting zullen deze indirecte regeldrukgevolgen €11,3 miljoen bedragen, waarbij een belangrijk deel gaat naar de uitvoering van de technische studies voor bedrijfsduurverlenging. Voor de uitvoering van deze studies heeft de minister van Economische Zaken en Klimaat op aanvraag van de vergunninghouder een subsidiebeschikking afgegeven, met goedkeuring van de Europese Commissie, omdat de steun verenigbaar is met de interne markt.¹⁵ Dit is tevens het totaal aan directe of indirecte regeldrukgevolgen van dit wetsvoorstel.

5.3 Overheid

Indien een wijziging van de vergunning voor het voortzetten van vrijmaken van kernenergie wordt aangevraagd, zal de ANVS de aanvraag en de daarbij aangeleverde bewijsvoering moeten beoordelen. Hierbij zal de ANVS de aanvraag in ieder geval toetsen aan de in artikel 15b van de Kernenergiewet genoemde belangen.

De vergunninghouder van de kerncentrale zal ook na 2033 moeten blijven aantonen dat de kerncentrale aan alle wettelijke en in de vergunning opgenomen veiligheidseisen blijft voldoen. De ANVS houdt hier toezicht op.

5.4 Milieu

¹⁴ [Borselse Voorwaarden | Gemeente Borsele](#)

¹⁵ Kamerstukken II 2023/24, 32645, nr. 129

Zoals toegelicht in paragraaf 3 lijkt het aannemelijk dat bedrijfsduurverlenging van een kerncentrale gepaard zal gaan met werkzaamheden.”¹⁶ Mede op basis hiervan is gekozen om een mer uit te voeren, anticiperend op fysieke wijzigingen. Zoals eveneens toegelicht in paragraaf 3 is bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel gekozen voor het uitvoeren van een project-mer in twee delen: een eerste, verkennend deel bij de voorbereiding van deze wetswijziging en een tweede deel voor de uitwerking welke zal worden uitgevoerd bij de voorbereiding van de aanvraag om de wijzigingsvergunning.

Zoals toegelicht in paragraaf 3 is bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel nog niet duidelijk of bedrijfsduurverlenging mogelijk is en welke wijzigingen aan de inrichting daar eventueel voor nodig zijn. Het eerste deel van de mer is daarom op advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie mer) uitgevoerd op basis van informatie over de huidige installatie en de huidige exploitatie. Daarbij zijn conform de jurisprudentie van het Hof van Justitie de milieugevolgen zoveel als mogelijk in beeld gebracht.

Mer fase 1: Verkennend mer bij de wetswijziging

De eerste stap in de besluitvorming over de bedrijfsduurverlenging is de wijziging van de Kernenergiewet. In lijn met het advies van Commissie mer is in de mer voor de wetswijziging (hierna: mer fase 1) verkend wat de milieueffecten van de kerncentrale Borssele in de huidige situatie zijn. In de mer fase 1 is op basis van beschikbare milieujaarverslagen en diverse veiligheidsrapportages van de vergunninghouder van de kerncentrale Borssele zo volledig mogelijk de huidige milieueffecten van de kerncentrale Borssele in beeld gebracht in het MER. Daarnaast geeft het MER waar mogelijk een doorkijk naar toekomstige milieueffecten na 2033: ten aanzien van welke milieuaspecten kunnen mogelijk negatieve effecten optreden, en welke aandachtspunten zijn er voor de volgende fase? De mer fase 1 sluit af met een overzicht van te monitoren milieuaspecten en een overzicht met geagendeerde aandachtspunten voor de tweede fase (zie hieronder).

Uit de mer fase 1 komt op hoofdlijnen het volgende beeld naar voren:

Ecologie

Stikstofdepositie, het onttrekken en lozen van koelwater in de Westerschelde zijn aspecten die samenhangen met de exploitatie van de kerncentrale Borssele. In de mer fase 2 zal onderzocht moeten worden wat de gevolgen zijn van het voorzetten van de exploitatie van de kerncentrale.

Stralingsbescherming

Er is in zeer beperkte mate sprake van stralingsbelasting bij normaal bedrijf van de kerncentrale: zowel op de medewerkers in de centrale, maar ook in zeer beperkte mate van emissies van radioactieve stoffen. Radioactieve emissies komen in de lucht, maar ook in de bodem. De effecten hiervan zijn echter te verwaarlozen bij normaal bedrijf. Er is dus geen sprake van significante milieudruk.

Nucleaire veiligheid

De kerncentrale Borssele voldoet in de huidige situatie aan alle relevante veiligheidseisen ten aanzien van nucleaire veiligheid. Er is geen reden om aan te nemen dat de veiligheidseisen versoepelen of versoberen - deze zullen even relevant zijn nu als straks bij de bedrijfsduurverlenging. Er is dus geen sprake van relevante milieudruk.

Water

¹⁶ Mededeling van de Commissie over de toepassing van de richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling (Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/52/EU) op wijzigingen en uitbreidingen van projecten — bijlage I, punt 24, en bijlage II, punt 13, a) — alsmede de belangrijkste begrippen en beginselen die daarmee verband houden.

De kerncentrale Borssele heeft mogelijk relevante milieudruk op de waterkwaliteit als gevolg van het lozen van warm koelwater, en ook de waterkwantiteit door het inlaten van koelwater. In de mer fase 2 dient onderzocht te worden of de effecten van koelwaterlozingen en van klimaatverandering (vooral drogere zomers met minder beschikbaarheid van koelwater) verslechteren als gevolg van bedrijfsduurverlenging.

Veiligheid (niet-nucleair) en gezondheid

De kerncentrale Borsele heeft geen relevante milieudruk op de niet-nucleaire veiligheidssituatie en ook geen relevante milieudruk op de gezondheid van omwonenden.

Bodem

De kerncentrale Borsele heeft geen relevante milieudruk op de bodem in de huidige situatie.

Geluid

De kerncentrale Borsele heeft geen relevante milieudruk als gevolg van geluidemissies in de huidige situatie.

Mer fase 2: mer bij de vergunningsaanvraag voor de bedrijfsduurverlenging

Het milieuonderzoek in de mer fase 2 zal concreter en gedetailleerder zijn dan het onderzoek in mer fase 1 en worden toegespitst op de situatie wanneer de kerncentrale na 31 december 2033 langer in bedrijf blijft. Bij de beoordeling van de milieueffecten in deze fase kunnen namelijk ook de uitkomsten van de technische studies worden meegenomen - en indien die uit de haalbaarheidsstudies blijken - de benodigde wijzigingen aan de kerncentrale.

5.5 Grenseffecten

Gezien de aard van het project en de ligging van de kerncentrale Borssele kunnen grensoverschrijdende effecten niet worden uitgesloten. Vanwege het Espoo-verdrag zijn publiek en autoriteiten in buurlanden op dezelfde wijze en hetzelfde moment betrokken bij de mer-procedure als die in Nederland. Zie paragraaf 6 voor een nadere toelichting.

5.6 Uitvoering, toezicht en handhaving

De uitvoerings- en handhavingstoets door de ANVS volgt tijdens de ter inzage legging.

5.7 Financiële gevolgen

Op dit moment is nog niet duidelijk welke investeringen in de kerncentrale nodig zijn voor het voortzetten van vrijmaken van kernenergie na 2033 en welke kosten daarmee gepaard gaan. Dit maakt deel uit van de technische studies die op dit moment worden uitgevoerd.

6. Advies en consultatie

Ter inzage legging

Het ontwerp-wetsvoorstel en het milieueffectrapport voor de wetwijziging hebben tegelijkertijd ter inzage gelegen. Hierbij zijn 206 zienswijzen ingediend, afkomstig van burgers, NGO's en lokale overheden uit Nederland en omliggende landen.

De zienswijzen die betrekking hebben op de wetwijziging zijn verwerkt in het consultatieverslag. Naar aanleiding van de zienswijzen is deze toelichting aangevuld met een beschrijving van de varianten die overwogen zijn voor deze wetwijziging, met een korte toelichting waarom niet voor deze varianten gekozen is.

Uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets

De ANVS is verzocht om een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets uit te voeren. In reactie hierop heeft de ANVS aangegeven geen problemen te voorzien met de uitvoerbaarheid en

handhaafbaarheid van het wetsvoorstel. De taak van de ANVS voor de vergunningverlening is duidelijk en de ANVS beschikt over de juiste bevoegdheden om deze taak uit te voeren.

Advies Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie mer)

De Commissie mer heeft advies uitgebracht over de Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor de bedrijfsduurverlenging kerncentrale Borssele.¹⁷ De belangrijkste aanbevelingen uit het advies houden verband met het duidelijk afbakenen hoe de wetswijziging past binnen de bredere besluitvorming over kernenergie in Nederland. De Commissie noemt hierbij de volgorde, de keuzes over kernenergie, in welke besluiten deze worden vastgelegd en hoe bedrijfsduurverlenging daarin past. Daarnaast vraagt de Commissie in het advies aandacht voor andere grote energieprojecten in de regio Borssele. Zij noemt hierbij energieopslag, het realiseren van hoogspanningsleidingen en de plannen voor de bouw van twee nieuwe kerncentrales. Zij vraagt daarbij aandacht voor de effecten die de verlenging van de ontwerpbedrijfsduur van de kerncentrale Borssele en deze projecten over en weer op elkaar kunnen hebben.

De Commissie mer heeft tevens advies uitgebracht over het milieueffectrapport bij deze wetswijziging. De Commissie mer vindt het positief dat duidelijk is aangegeven welke milieu-informatie nu is uitgewerkt en welke milieu-informatie later nog volgt. De Commissie mer adviseert de resultaten van de brede milieuafweging over de noodzaak van kernenergie en de plaats van kernenergie in de nationale energie-mix op tijd beschikbaar en openbaar te maken. Dit geldt ook voor de resultaten van het onderzoek naar de samenhang tussen alle (Rijks)energieprojecten in Borssele en het daaraan verbonden verdelingsvraagstuk. De Commissie mer signaleert verder dat op andere belangrijke punten nog milieu-informatie ontbreekt in het MER. Het gaat dan om de milieuthema's water en natuur, nucleaire veiligheid én calamiteiten en rampscenario's, en nucleair afval.¹⁸

Het milieueffectrapport wordt aangevuld naar aanleiding van het advies.

Wetgevingstoets JenV

PM

7. Inwerkingtreding

Voorgesteld wordt dit wetsvoorstel in werking te laten treden bij een op koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit zal naar verwachting direct na de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel zijn. Reden hiervoor is dat met het huidige artikel 15a, tweede lid, van de wet, geen nieuwe vergunningaanvraag voor kerncentrale Borssele in behandeling mag worden genomen, hetgeen wel noodzakelijk is om de bedrijfsduurverlenging van kerncentrale Borssele mogelijk te kunnen maken.

¹⁷ Commissie voor de milieueffectrapportage, advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport levensduurverlenging kerncentrale Borssele, 12 oktober 2023, nr. 3723

¹⁸ PM verwijzing naar TK-brief opnemen