

Consultatieverslag Wetswijziging artikel 15a Kernenergiewet

Van 21 augustus 2024 tot en met 2 oktober 2024 hebben een conceptwettekst betreffende een wijziging van artikel 15a van de Kernenergiewet en een milieueffectrapport tegelijk ter inzage gelegen. Deze wetswijziging heeft als doel om een bedrijfsduurverlenging van de kerncentrale Borssele na 2033 mogelijk te maken. Gedurende deze terinzagelegging zijn 206 zienswijzen ingediend, afkomstig van burgers, NGO's en lokale overheden uit Nederland en omliggende landen.

Naast dit consultatieverslag is ook een reactienota opgesteld met reactie op de zienswijzen op het milieueffectrapport. Dit consultatieverslag spitst zich toe op de zienswijzen die betrekking hebben op de wetswijziging. Binnen die context zien wij ook enkele relevante aspecten van de wetswijziging die nog enige verduidelijking blijken te verdienen. Dit betreft de volgende punten:

- De wetswijziging;
- Een wettelijke einddatum en de betekenis van 'onbepaalde tijd';
- De onderlinge verhouding tussen wettekst, de tienjaarlijkse evaluatie en het veiligheidsrapport;
- Het effect van een eventuele vernietiging van de wijzigingsvergunning;
- De verhouding van de wetswijziging tot democratische besluitvorming over bedrijfsduurverlenging.

De wetswijziging

Om een bedrijfsduurverlenging van de kerncentrale Borssele mogelijk te maken is het wijzigen van de wet noodzakelijk. Er is voor gekozen om geen nieuwe einddatum voor exploitatie van de kerncentrale op te nemen in de wet. In de zienswijzen wordt de vraag opgeworpen waarom niet gekozen is voor het schrappen van artikel 15a van de Kernenergiewet

Hoewel het schrappen van het huidige artikel 15a Kernenergiewet is overwogen, is in de eerste plaats ook hiervoor een wetswijziging nodig. Het schrappen van artikel 15a van de Kernenergiewet werd niet als een goede optie gezien, omdat dit mogelijk als een rechtstreekse toestemming van de overheid voor de bedrijfsduurverlenging zou kunnen worden gezien. Dit omdat de Kernenergiewetvergunning voor kerncentrale Borssele voor onbepaalde tijd is afgegeven.

Tot slot, zoals aangegeven in de Memorie van Toelichting, is ervoor gekozen om met de wetswijziging voor een soepele overgang te zorgen van de situatie met een einddatum voor de exploitatie van kerncentrale Borssele in de wet, naar de situatie zonder einddatum in de wet. Met het nieuwe wetsartikel wordt duidelijk gemaakt dat de exploitant van de kerncentrale een wijziging van de Kernenergiewetvergunning aan moet vragen, voor zover het betreft het vrijmaken van kernenergie, 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 Kernenergiewet verduidelijkt dat artikel 15b Kernenergiewet het toetsingskader voor de aanvraag van de wijzigingsvergunning vormt. Op deze wijze is beoogd duidelijkheid te geven over de wijze waarop bedrijfsduurverlenging van de kerncentrale aangevraagd kan worden en beoordeeld zal worden.

Voor een nieuwe einddatum in de wet is niet gekozen, omdat dit niet past bij de huidige nucleaire ambities. Bovendien wijkt een einddatum voor exploitatie van een nucleaire installatie af van de algemene systematiek van de Kernenergiewet. Dit wordt in het volgende punt nader besproken.

Wettelijke einddatum en onbepaalde tijd

In verschillende zienswijzen komt de zorg naar voren dat het schrappen van een einddatum uit de Kernenergiewet het voor de exploitant mogelijk zou maken om de kerncentrale voor onbepaalde tijd door te laten draaien. Dit zou, gecombineerd met de gevorderde leeftijd van de kerncentrale, op een bepaald moment tot grote veiligheidsrisico's kunnen leiden.

In dit verband is het goed om op te merken dat de het woord 'onbepaald' een theoretische situatie betreft. Dit is feitelijk niet het geval. De Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (hierna: ANVS) houdt toezicht op het naleven van de voorschriften uit de vergunning en de wet- en regelgeving, onder andere op het gebied van de nucleaire veiligheid. Als de ANVS op enig moment

constateert dat de kerncentrale niet langer aan de veiligheidsvereisten voldoet, kan de ANVS handhavend optreden. Ook kan de ANVS beperkingen aanbrengen of voorschriften aan de vergunning verbinden ter bescherming van de bij of krachtens artikel 15b Kernenergiewet aangewezen belangen. De ANVS kan de vergunning ook intrekken indien dat ter bescherming van de bij of krachtens artikel 15b Kernenergiewet aangewezen belangen noodzakelijk is. Een einddatum is indertijd voor kerncentrale Borssele in de wet opgenomen naar aanleiding van de toenmalige politieke wens om het vrijmaken van kernenergie in Nederland te beëindigen. In die zin is deze einddatum voor exploitatie van kerncentrale Borssele niet ingegeven geweest door veiligheidsoverwegingen.

Het verdient daarnaast vermelding dat de wetswijziging niet op zichzelf de bedrijfsduurverlenging toestaat; het schept alleen de mogelijkheid om door middel van verlening van een wijzigingsvergunning de bedrijfsduur te verlengen.

Concluderend kan gesteld worden dat het niet opnemen van een einddatum in de wet niet gelijk staat aan een toestemming voor de kerncentrale Borssele om daadwerkelijk onbeperkt in bedrijf te blijven; voor de bedrijfsduurverlening zal een wijzigingsvergunning moeten worden verleend. Daarnaast moet gedurende het in bedrijf zijn van de kerncentrale de veiligheid te allen tijde zijn aangetoond en hier houdt de ANVS nauw toezicht op.

Wetstekst, 10EVA en veiligheidsrapport

De Kernenergiewet en daarop gebaseerde regelgeving, de vergunning(svoorschriften), de zogeheten tienjaarlijkse evaluatie ('10EVA') en het veiligheidsrapport vormen samen het veiligheidsregime waarbinnen de kerncentrale Borssele functioneert. Om onduidelijkheid over de onderlinge verhouding weg te nemen, volgt hier een kort overzicht van de betekenis van de verschillende termen.

De Kernenergiewet, de daarop gebaseerde regelgeving en de vergunning(svoorschriften) bevatten de regels en voorschriften waar de vergunninghouder en de kerncentrale aan moeten voldoen. De ANVS houdt toezicht op de naleving hiervan. Wanneer de ANVS daarbij een overtreding constateert, kan zij handhavend optreden. In het uiterste geval kan dit de stillegging van de kerncentrale betekenen.

Verder is de Kernenergiewet het wettelijk kader waarin de criteria zijn neergelegd waaronder een vergunning wordt verleend, gewijzigd of ingetrokken kan worden. Of aan die criteria is voldaan op enig moment, vereist dat de feitelijke situatie in kaart wordt gebracht. Bij de aanvraag voor een vergunning wordt dit gedaan door middel van een veiligheidsrapport.

Nadat een vergunning is verleend, toetst de exploitant van de centrale minimaal eens per tien jaar het ontwerp van de centrale en de bedrijfsvoering aan de stand van de techniek, om te kijken of er verbeteringsmogelijkheden denkbaar zijn die de veiligheid van de centrale nog verder verhogen. De 10EVA is een specifieke invulling van het begrip 'continuous improvement'.

Overigens inspecteert de ANVS de installatie ook doorlopend gedurende de periode dat de veiligheid in beginsel is aangetoond. Als zich dan gewijzigde of onverwachte omstandigheden voordoen, kan alsnog worden ingegrepen.

Vernietiging van de vergunning

In een van de zienswijzen kwam de vraag naar voren wat het effect is van een vernietiging van de wijzigingsvergunning door de rechter. Een eventuele vernietiging zou in beginsel alleen het besluit omtrent de wijzigingsvergunning raken. Dat betekent dat de aanvraag waarop het bevoegd gezag moet beslissen blijft bestaan. Afhankelijk van de reden voor vernietiging zal bezien moeten worden wat de gevolgen hiervan zijn voor het voortzetten van het vrijmaken van kernenergie.

Plaats van de wetswijziging in het politieke proces

In sommige reacties wordt naar voren gebracht dat de opzet van de procedure voor bedrijfsduurverlenging op gespannen voet staat met de mogelijkheid tot een politiek oordeel over de bedrijfsduurverlenging. In verschillende reacties wordt aangedragen dat door de milieueffectrapportage (hierna: mer) in twee fasen te verdelen en de wetswijziging te laten

begeleiden door enkel de eerste fase mer, de politiek niet beschikt over alle relevante milieuaspecten.

Hierover kan het volgende worden opgemerkt. Voordat de einddatum van 31 december 2033 bereikt is, moet de wet gewijzigd zijn en moet op grond van het nieuwe artikel 15a van de Kernenergiewet een vergunning zijn aangevraagd en verleend. Dit betekent dat de volgende stappen moeten zijn gezet: het doorlopen van een wetswijzigingstraject, het uitvoeren van de technische haalbaarheidsstudies, het afronden van de mer-procedure, het actualiseren van het veiligheidsrapport, het indienen van een vergunningsaanvraag, het beoordelen van de vergunningsaanvraag, het besluit omtrent de aanvraag om de wijzigingsvergunning en het doorvoeren van eventuele wijzigingen in de inrichting. Om te borgen dat deze stappen vóór 2034 gezet zijn, is het noodzakelijk om nu al werk te maken van deze wetswijziging. Het parlement kan bij de behandeling van de wetwijziging besluiten over de wenselijkheid van het mogelijk maken van bedrijfsduurverlenging door middel van een wijzigingsvergunning. Hierbij zijn de milieueffecten van de exploitatie van de kerncentrale op basis van de nu beschikbare informatie zo volledig mogelijk in beeld gebracht. Vervolgens is de ANVS bevoegd om bij een eventuele vergunningsaanvraag de dan volledig in kaart gebrachte veiligheidsaspecten en milieueffecten mee te nemen in de beoordeling van de vergunningsaanvraag. Voordat wordt beslist over de aanvraag om een wijzigingsvergunning krijgt een ieder de gelegenheid om in te spreken op de ontwerpvergunning en het milieueffectrapport.