

INGEKOMEN 03 JUNI 1992

**AFDELING VOOR DE
GESCHILLEN VAN BESTUUR**

Uitspraak in het geschil tussen:

de Stichting Natuur en Milieu te Utrecht (appellante)

en

de Minister van Economische Zaken, de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de Staatssecretaris van Sociale
Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Welzijn,
Volksgezondheid en Cultuur (verweerders).

Overzicht van het geschil

Bij beschikking van 8 januari 1988, kenmerk E/EEK 387/II/1665, hebben verweerders de bij beschikking van 5 juli 1968, kenmerk 1.777.51, door burgemeester en wethouders van Dodewaard aan de N.V. Gemeenschappelijke Kernenergiecentrale Nederland te Arnhem verleende vergunning ingevolge de Hinderwet voor het oprichten en in werking hebben van een kerncentrale te Dodewaard en de nadien ten aanzien van die centrale en de daarin aanwezige splijtstoffen en radioactieve stoffen genomen beschikkingen van 13 april 1972, 18 juli 1974, 29 april 1975, 15 oktober 1976, 29 oktober 1976, 28 maart 1980, 10 april 1980, 15 november 1983, 7 maart 1984, 24 oktober 1985 en 27 maart 1987, aangevuld en gewijzigd, alsmede nadere voorschriften aan evengenoemde vergunningen verbonden.

De beschikking van verweerders van 8 januari 1988 is aan deze uitspraak gehecht.

Tegen deze beschikking heeft appellante beroep ingesteld bij de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State. Het beroepschrift en een aanvullend beroepschrift zijn aan deze uitspraak gehecht.

Desgevraagd hebben verweerders een verweerschrift ingediend.

Desgevraagd heeft de Adviseur Beroepen Milieubeheer een ambtsbericht ingediend.

Nader zijn ingekomen memories van appellante en verweerders.

Het geschil is op 7 april 1992 behandeld in een openbare vergadering van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State, waarin appellante, vertegenwoordigd door mr. A.H.J. van den Biesen, en verweerders, vertegenwoordigd door mr. E.J. Daalder, hun standpunten nader hebben toegelicht.

Voorts zijn, namens de N.V. Gemeenschappelijke Kernenergiecentrale Nederland, mr. N.S.J. Koeman en dr. H. Arnold gehoord.

In rechte

Bij de bestreden beschikking hebben verweerders de in 1968 verleende vergunning alsmede de nadien genomen beschikkingen met betrekking tot de kerncentrale in Dodewaard aangevuld en gewijzigd.

Blijkens de beschikking is het de bedoeling geweest alle eerder verleende vergunningen met de daaraan verbonden voorschriften onder te brengen in een beschikking die de gehele inrichting en de splijtstoffen en radioactieve stoffen betreft.

Voorts is vergunning verleend voor een uitbreiding/wijziging van de activiteiten in de centrale en zijn de voorschriften aangevuld.

Aldus beschikt N.V. Gemeenschappelijke Kernenergiecentrale Nederland thans over vergunningen als bedoeld in artikel 15, onder a, artikel 15, onder b, en artikel 29, eerste lid, van de Kernenergiewet voor respectievelijk het voorhanden hebben van splijtstoffen, het oprichten, in werking brengen en in werking houden van de kerncentrale en het voorhanden hebben, bereiden, toepassen en zich ontdoen door middel van lozing in water of lucht van radioactieve stoffen, een en ander als omschreven in de aan de bestreden beschikking ten grondslag liggende aanvraag.

In deze aanvraag is vermeld dat door de in de loop der jaren voor de kerncentrale afgegeven beschikkingen het geheel van vergunningen en voorschriften minder overzichtelijk dreigt te worden.

In verband hiermede is in de aanvraag verzocht om een nieuwe, de gehele inrichting omvattende, vergunning.

Omdat de Kernenergiewet een dergelijke revisievergunning niet kent, hebben verweerders op de vorenomschreven wijze beschikt.

Appellante kan zich niet verenigen met de beschikking en heeft in de eerste plaats aangevoerd dat verweerders ten onrechte niet de inspraakprocedure bedoeld in hoofdstuk 3 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne hebben gevoerd bij de totstandkoming van de beschikking.

Verweerders staan blijkens de beschikking op het standpunt dat zich in dit geval een situatie voordoet als bedoeld in artikel 17, tweede lid, aanhef en onder d, van de Kernenergiewet, zodat met betrekking

tot de totstandkoming van de onderhavige beschikking de procedure van hoofdstuk 3 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne buiten toepassing blijft.

Op grond van artikel 17, tweede lid, aanhef en onder d, blijft ten aanzien van een aanvraag om vergunning als bedoeld in artikel 15, onder b of c, hoofdstuk 3 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne buiten toepassing, indien aan de aanvrager reeds eerder een vergunning met betrekking tot dezelfde inrichting, onderscheidenlijk uitrusting was verleend en naar het oordeel van de betrokken Ministers niet te verwachten is dat door gebruikmaking van de gevraagde vergunning groter gevaar, schade of hinder kan worden veroorzaakt dan bij de eerder verleende vergunning in aanmerking is genomen.

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling werd het door de wetgever als weinig zinvol aangemerkt om nogmaals de volledige bezwarenprocedure toe te passen, indien geen groter gevaar, schade of hinder behoeft te worden gevreesd dan bij de eerder plaatsgevonden hebbende beoordeling van de veiligheidsaspecten in aanmerking is genomen.

Daarbij werd gedacht aan voorbeelden als het geval waarbij de houder van een oprichtingsvergunning vraagt om een vergunning voor het in werking brengen en in werking houden of de situatie waarbij een ander de exploitatie van de inrichting overneemt van een vergunninghouder en daartoe de vereiste nieuwe vergunning aanvraagt.

Daarbij stelt de Afdeling vast dat bij het creëren van deze uitzonderingsbepaling, welke destijds in artikel 20 van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen werd opgenomen, ook bij het achterwege laten van de volledige inspraakprocedure in ieder geval nog steeds een schriftelijke bezwarenronde moest worden gehouden, na bekendmaking van de aanvraag in de Staatscourant en een of meer nieuwsbladen.

Voorts moesten in alle gevallen de desbetreffende provincie- en gemeentebesturen worden ingelicht.

Op basis van het huidige artikel 17 van de Kernenergiewet wordt bij het achterwege laten van de hoofdstuk 3-procedure de aanvraag echter

niet gepubliceerd en evenmin ter kennis gebracht van provincie- of gemeentebesturen.

Aldus is er geen gelegenheid gecreëerd om bezwaren of adviezen uit te brengen voorafgaand aan het nemen van een dergelijke beschikking. Tegen deze achtergrond moet naar het oordeel van de Afdeling het uitzonderingskarakter van artikel 17, tweede lid, van de Kernenergiewet nog meer worden benadrukt dan reeds bij de totstandkoming van artikel 20 van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen is gebeurd.

Bij de beantwoording van de vraag of verweerders zich terecht op het standpunt hebben gesteld dat het niet te verwachten is dat door gebruikmaking van de gevraagde vergunning groter gevaar, schade of hinder kan worden veroorzaakt dan bij eerder verleende vergunning in aanmerking is genomen, acht de Afdeling het volgende van belang.

In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat sedert 1968, het jaar waarin voor het laatst een integrale gevaarsbeoordeling van de activiteiten in de inrichting is verricht bij het verlenen van een hinderwetvergunning door burgemeester en wethouders van Dodewaard, de inzichten met betrekking tot een veilige bedrijfsvoering in kerncentrales aanmerkelijk zijn gewijzigd.

De ontwikkelingen in de leer der kernenergie alsmede ongelukken in buitenlandse kerncentrales hebben tot gevolg gehad dat calamiteiten en onregelmatigheden, welke in 1968 nog voor onmogelijk werden gehouden, thans minder onwaarschijnlijk worden geacht. Zulks heeft niet alleen ertoe geleid dat de eisen die tegenwoordig worden gesteld aan een veiligheidsrapport, zoals dat bij de aanvraag werd overgelegd, geheel anders zijn dan die welke in 1968 gebruikelijk waren maar bovendien dat het bevoegd gezag, bij de beoordeling van een aanvraag om een reviserende wijzigingsvergunning, mede in aanmerking moet nemen en in de beoordeling moet betrekken deze in 1968 nog voor onmogelijk gehouden calamiteiten en onregelmatigheden. Het mag daarom niet onwaarschijnlijk worden geacht dat deze in 1968 nog niet maar thans wel bekende aspecten, een groter gevaar, schade of hinder kunnen veroorzaken dan bij de vergunningverlening van 1968 in de toenmalige beoordeling konden worden betrokken.

Daarbij kan er niet aan worden voorbijgegaan dat de toetsing van gevaar, schade of hinder door het gemeentebestuur in het kader van de Hinderwet noodzakelijkerwijs vanuit een andere invalshoek heeft plaatsgevonden dan die welke thans in het kader van de Kernenergiewet behoort te worden uitgevoerd.

Daarnaast kan worden geconstateerd dat de bij de bestreden beschikking verleende vergunningen voorzien in een uitbreiding van de activiteiten in de inrichting.

Zo is er thans vergunning verleend voor 8 extra splijtstofstaven in de kern, het vergroten van de opslag van staven buiten de kern en het nemen van proeven met gewijzigde plutonium-uranium mengoxide splijtstofstaven.

Naar het oordeel van de Afdeling, dat te dezen mede berust op het ter zake door de Adviseur Beroepen Milieubeheer uitgebrachte ambtsbericht, kan niet worden uitgesloten dat deze gevraagde uitbreiding/wijziging nadelige invloed heeft op de mate van gevaar, schade of hinder.

Meer in het algemeen acht de Afdeling het achterwege laten van enigerlei vorm van inspraak bij de totstandkoming van de beschikking bezwaarlijk, omdat het in dit geval gaat om het voor het eerst sinds de oprichting verlenen van een integrale vergunning voor een project waarvan bekend is dat het in de samenleving breedgedragen weerstanden ontmoet.

Dat klemmt temeer nu ook bij alle eerdere beschikkingen met betrekking tot deze centrale niet of nauwelijks gelegenheid tot inspraak is gegeven.

Gelet op al het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat verweerders op het moment van het indienen van de aan de bestreden beschikking ten grondslag liggende aanvraag - dat wil zeggen op het ogenblik dat zij moesten beslissen of hoofdstuk 3 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne al dan niet diende te worden toegepast - onvoldoende grond hadden voor de verwachting dat door gebruikmaking van de gevraagde vergunning geen groter gevaar, schade of hinder kan worden veroorzaakt dan bij de eerder verleende vergunning in aanmerking is genomen.

De stelling van verweerders dat door het voorschrijven van moderne voorzieningen uiteindelijk geen groter gevaar, schade of hinder kan

worden veroorzaakt, maakt dat geenszins anders. De vraag welke voorschriften noodzakelijk zijn kan immers eerst genoegzaam worden beoordeeld in een volledige procedure, waarin naast een technische beoordeling de inspraak een volwaardige plaats inneemt.

Derhalve is bij de totstandkoming van de bestreden beschikking ten onrechte niet de procedure van hoofdstuk 3 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne gevoerd, voor zover het betreft de vergunning bedoeld in artikel 15, onder b, voor het oprichten, in werking brengen, in werking houden en wijzigen van de kerncentrale. Omdat het hierbij gaat om het meest bepalende deel van de bestreden beschikking, dat bovendien van grote invloed is op de inhoud van de andere vergunningen, dient de gehele beschikking, wegens strijd met artikel 17 van de Kernenergiwet, te worden vernietigd op de grond, genoemd in artikel 2, eerste lid, onder a, van de Tijdelijke wet Kroongeschillen.

De overige bezwaren van appellante behoeven dan ook geen bespreking meer.

Reslissing:

De Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State;
 Gezien de Tijdelijke wet Kroongeschillen, de Wet op de Raad van
 State, de Kernenergiewet en de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne;

Recht doende in naam der Koningin:

- I. vernietigt de beschikking van verweerders van 8 januari 1988,
 kenmerk E/EK 387/II/1665;
- II. gelast dat de Staat aan appellante het door haar ingevolge
 artikel 32, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State gestorte
 recht, zijnde f 150,--, vergoedt.

Aldus vastgesteld te 's-Gravenhage op 29 mei 1992
 door mr. M.D. van Wolferen, Voorzitter, mr. H.C.G.L. Polak, Lid, en
 mr. J.H.B. Hulshof, Lid, in tegenwoordigheid van
 mr. J.P.M.G.G. Knoors, Ambtenaar van Staat.

w.g. mr. J.P.M.G.G. Knoors
 Ambtenaar van Staat.

w.g. mr. M.D. van Wolferen
 Voorzitter.

Uitgesproken in het openbaar, overeenkomstig artikel 100, eerste lid,
 van de Wet op de Raad van State.

Voor eensluidend afschrift

de Secretaris van de Raad van State,
 voor deze.

No. G05.88.0140.
 Verzonden: 02 JUNI 1992

