



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Overheidsbemoeyenis met kernenergie

Brenninkmeijer, A.F.M.

Citation

Brenninkmeijer, A. F. M. (1982). Overheidsbemoeyenis met kernenergie. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3029>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3029>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

OVERHEIDSBEMOEIENIS MET KERNENERGIE

1. DE OVERHEID

Iedereen heeft wel een vage notie van wat 'de overheid' is. In de regel zal de overheid worden beschouwd als een toerekeningspunt van verantwoordelijkheid, of een machtscentrum van waaruit wordt ingegrepen in het maatschappelijke gebeuren. Langs deze weg is de overheid deel van dat maatschappelijk gebeuren zelf. Een meer precieze omschrijving van de overheid is echter moeilijk te geven. De overheid is geen monolistisch blok, doch een complexe organisatie die een grillige structuur heeft. Gezien de veelvormigheid van de overheidsorganisatie zou men haast gaan denken aan de overheid als een soort octopus. De ene arm wijst de andere armen de richting, deze geven op hun beurt toestemming of verrichten taken, helpen elkaar soms of vormen juist tegengestelde krachten. Ten slotte zijn er weer andere armen die controle uitoefenen. Dit weekdierbeeld verhuult echter een belangrijk kenmerk van de overheid in deze tijd. De overheid vervult niet alleen verschillende functies, de uitvoering van deze functies geschiedt door een pluriforme organisatie: soms lijkt het erop of de octopus onthoofd is en de armen een eigen leven zijn gaan leiden. Deze pluriformiteit van de overheidsorganisatie kan aan de hand van de overheidsbemoeyenis met kernenergie geïllustreerd worden.

De overheid is op verschillende manieren betrokken bij kernenergie. Grofweg kan onderscheiden worden de overheid als regelgever, de overheid als bestuurder, de overheid als exploitant en de overheid als controlerend orgaan. Daarnaast zien we de overheid in één van haar onderdelen optreden als actiegroep – vóórstander van kernenergie – of als actiegroep – tegenstander van kernenergie – en de overheid als platform van een maatschappelijke discussie over kernenergie en als organisator van die discussie. Bij het vervullen van al deze taken heeft de overheid meestal zijn eigen overheidsuniform aan, soms echter de jas van de burger: de rechtspersoon naar burgerlijk recht. Er is echter niet één overheidsuniform, doch een veelheid. De overheid kan door haar organen optreden: regering, parlement, wetgever, minister, Raad van State, maar ook door commissies, stuurgroepen, ambtenaren en indirecter door het

verlenen van subsidie aan anderen. In de onderstaande regels volgt een schets van deze indrukwekkende garderobe. Deze schets zal ertoe leiden dat zicht gekregen wordt op de overheidsinvloed op de toepassing van kernenergie, die niet direct verwacht zou worden, bijvoorbeeld in rechtsbeschermingsprocedures rond de toepassing van kernenergie.

2. WETGEVING

De vreemde toepassing van kernenergie heeft in de wetgeving een afzonderlijke regeling gekregen. In de eerste plaats zijn in Europees verband regels gesteld. Ter uitvoering van deze wetgeving is in Nederland de Kernenergiewet tot stand gekomen. Op basis van de Kernenergiewet zijn door de regering nadere uitvoeringsregels vastgesteld.

2.1 Euratom

Toen in de vijftiger jaren de Europese Gemeenschap voor atoomenergie (Euratom) werd opgericht, was men optimistisch gestemd over de toepassingsmogelijkheden van kernenergie. Euratom kreeg tot taak: *door het scheppen van de voorwaarden noodzakelijk voor de snelle totstandkoming en groei van de industrie op het gebied van kernenergie, bij te dragen tot de verhoging van de levensstandaard in de lid-staten en de ontwikkeling van de betrekkingen met andere landen.*¹ Sinds de fusie van de drie Europese Gemeenschappen – EGKS, Euratom en EEG – vormt het kernenergiebeleid een onderdeel van de activiteiten van de gemeenschappen. Deze activiteiten hebben onder andere betrekking op de ontwikkeling van het onderzoek, de verspreiding van kennis, de bescherming van de gezondheid, veiligheidscontrole, een gemeenschappelijke markt op het gebied van kernenergie en de betrekkingen met derden. Van meet af aan heeft Euratom veel aandacht besteed aan de bescherming van de gezondheid en de veiligheid. Toen in de zeventiger jaren het optimisme over de veilige toepassing van kernenergie ging kenteren, is de aandacht van de Europese gemeenschappen voor een belangrijk deel op dit onderwerp geconcentreerd.

De invloed van de Europese overheid op de nationale wetgeving betreffende ioniserende straling² is zeer groot. In art. 30 van het Euratom-verdrag is aan de Raad van de gemeenschappen³ opgedragen de zogenaamde *basisnormen* vast te stellen. Onder basisnormen verstaat het verdrag:

a. de met voldoende veiligheid maximaal toelaatbare dosis;

1 Art 1 Euratom-verdrag

2 In de wetgeving wordt steeds gesproken over ioniserende straling, welk begrip overeenkomt met radio-actieve straling

3 Sinds de totstandkoming van het Fusieverdrag

- b. de maximaal toelaatbare bestraling en besmetting;
 c. de grondbeginselen van het medisch toezicht op de werknemers.⁴

Deze basisnormen zijn in 1959 voor het eerst vastgesteld als richtlijn voor de lid-staten. Sinds die tijd zijn de basisnormen regelmatig aangepast en gewijzigd, laatstelijk in 1980.⁵

Voor de richtlijnen van de Europese gemeenschappen geldt dat zij verbindend zijn voor de lid-staten wat betreft het te bereiken resultaat, doch dat de nationale instanties de bevoegdheid wordt gelaten om vorm en middelen te kiezen.⁶ De nationale kernenergiewetgeving van de lid-staten moet dan ook tegen de achtergrond van de basisnormen bekeken worden. Hoewel de nadruk bij richtlijnen, anders dan bijvoorbeeld bij verordeningen van de Raad, ligt op uitvoering door de nationale instanties, brengt dit niet noodzakelijk mee, dat de burger niet rechtstreeks een beroep op de basisnormen kan doen. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van een concreet geval dat voor de Nederlandse rechter gespeeld heeft.⁷

De basisnormen verplichten de nationale staten onder meer om rampenplannen vast te stellen. Naast andere eisers vorderde de Vereniging Milieuhygiëne Zeeland in 1974 voor de rechtbank dat de Staat een nader rampenplan voor de omgeving van de kerncentrale te Borssele zou vaststellen. Deze vordering was gebaseerd op de stelling dat niet-nakoming door de Staat van de in de basisnormen vastgelegde verplichting om een rampenplan vast te stellen een onrechtmatige daad jegens eisers impliceerde. De rechtbank aanvaardde deze grondslag van de vordering, doch wees de eis af omdat de Staat voldoende maatregelen had getroffen. De rechtbank overwoog dat de basisnormen naar geest, structuur en bewoordingen een zodanig belang vertegenwoordigden dat zij de burgers van de lid-staten directe rechten verlenen tegenover hun overheden.

Dat de rechter betekenis toekent aan deze richtlijn van de Europese gemeenschappen brengt mee, dat de naast de nationale wetgeving de basisnormen kunnen dienen als toetsingsnorm indien de lid-staat bijvoorbeeld zou nalaten om welke maatregel dan ook te treffen.

Hoewel de betekenis van de basisnormen in de eerste plaats in verband gebracht moeten worden met de vreedzame toepassing van kernenergie, is het goed te bedenken dat de basisnormen bescherming beogen te geven tegen ioniserende straling. Daarbij valt niet alleen te denken aan het stralingsgevaar dat optreedt bij het kernsplijtingsproces, doch ook bij medische toepassing van straling of bijvoorbeeld radioactieve verf op horloges en stralingsbronnen in rookmelders.

4 Vergelijk art 30 Euratom-verdrag

5 Richtlijn 80/836 van 15 juli 1980, *P1b* L 246

6 In art 33 van het Euratom-verdrag wordt de Lid-Staten opgedragen passende wettelijke en bestuursrechtelijke uitvoeringsbepalingen vast te stellen. Op de basisnormen zelf staat vermeld dat het gaat om 'Richtlijnen van de Raad'. Op dergelijke richtlijnen in art 161 lid 3 van het Euratom-verdrag van toepassing, dat overeenkomt met art 189 lid 3 van het EEG-verdrag.

7 Rechtbank 's-Gravenhage 23 oktober 1974, *NJ* 1975, 115

2.2 De inhoud van de basisnormen

De basisnormen bevatten regels voor de maximaal toelaatbare stralingsdosis voor verschillende categorieën personen, bijvoorbeeld burgers, leerlingen en werknemers, alsmede uitgangspunten voor de bescherming tegen straling en controle. Voorts wordt het medische toezicht op bestraalde personen geregeld. De basisnormen introduceren een drietal beginselen voor de blootstelling aan ioniserende straling buiten de gevallen dat zich calamiteiten voordoen:

- a. Elke activiteit die blootstelling aan ioniserende straling meebrengt, mag alleen plaatsvinden als zij nut heeft.
- b. Elke blootstelling wordt zo beperkt gehouden als redelijkerwijs doenlijk is.
- c. Voor de eerder genoemde categorieën personen zijn maximaal toelaatbare stralingsdoses vastgesteld.⁸

2.3 De Kernenergiewet

De Nederlandse overheid heeft door de vaststelling van de Kernenergiewet uitvoering gegeven aan de basisnormen. De naamgeving van de wet is niet geheel juist, omdat de wet net als de basisnormen gericht is op ioniserende straling. De Kernenergiewet⁹ geeft de hoofdlijnen van de bescherming tegen ioniserende straling aan, waarbij aan de regering de bevoegdheid is gelaten om voor verschillende gebieden nadere regels te stellen. Op basis van de Kernenergiewet gelden vier vergunningstelsels die in algemene maatregelen van bestuur zijn uitgewerkt:

1. Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen;
2. Radioactieve stoffenbesluit Kernenergiewet;
3. Toestellenbesluit Kernenergiewet;
4. Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen.

Deze wetgeving, die nauw aansluit bij de beginselen van de basisnormen, maakt verschillende handelingen met stralingsbronnen vergunningplichtig. Niet kan worden gezegd dat de gehele splijtstofcyclus in een vergunningenkader geplaatst is.¹⁰

De vergunningstelsels bieden het bestuur de gelegenheid om controle uit te oefenen op de toepassing van ioniserende straling. Bij de verlening van vergunningen kunnen voorschriften worden gegeven.

⁸ Art 6 basisnormen

⁹ Zie voor een kort overzicht A M de Bruijn, commentaar Kernenergiewet, *Handleiding milieuhygiene*, losbladig, Alphen aan den Rijn

¹⁰ I Lambers-Hacquebard, Recht en radioactief afval- een casuïstische terreinverkenning, *Ars Aequi* 1980, blz 674

In het kader van de uniformering van de verschillende procedures in diverse milieuwetten, is de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne tot stand gekomen. Deze wet introduceert een aantal procedures die ook voor kernenergievergunningen relevant zijn.

3. HET BESTUUR EN KERNENERGIE

De betrokkenheid van bestuursorganen bij de toepassing van kernenergie is zeer groot. Hierboven is al gebleken dat het bestuur belast is met de verlening van vergunningen. In dat kader dient ook beslist te worden over de toepassing van kernenergie als zodanig, over de lokatie etc.

Het bestuur is echter nog op een ander gebied bij de toepassing van kernenergie betrokken, bijvoorbeeld bij de oplossing van het probleem van het radioactieve afval. Heeft het bestuur hierbij een beheerstaak?

3.1 *Wel of geen kerncentrales?*

In verband met deze vraag is de Brede Maatschappelijke Discussie belangrijk. De juridische inpassing van de Brede Maatschappelijke Discussie is niet direct duidelijk. Dit komt doordat de exploitatie van elektriciteitscentrales in handen is van verschillende overheidsbedrijven, meestal NV's.¹¹ De planning van de elektriciteitsproductie is in handen van de SEP¹², een NV waarin de samenwerkende elektriciteitsproducenten overleg plegen. De SEP stelt een elektriciteitsplan op, waarin de behoefte aan energie geraamd wordt. Het spreekt vanzelf dat deze raming directe invloed kan hebben op de beslissing over de bouw van (kern)centrales.¹³ De opstelling van het elektriciteitsplan vindt buiten het bestuur plaats. Opmerkelijk is, dat de elektriciteitsbedrijven en hun samenwerkingsverband, de SEP, overheidsbedrijven zijn, die echter door hun privaatrechtelijke rechtsvorm (de NV) buiten het normale bestuursrechtelijke kader staan. Er is geen directe politieke verantwoordelijkheid. De besluitvorming geschiedt niet in het departement van Economische Zaken. Aangezien de elektriciteitsproductie van vitaal belang is voor het economische gebeuren, is naar enige vorm van invloed van het bestuur gezocht. Daartoe is een beleids-overeenkomst tussen de SEP en de minister van Economische Zaken gesloten, op grond waarvan de minister de bevoegdheid heeft gekregen het elektriciteitsplan goed te keuren.¹⁴ Deze bestuursinvloed berust wederom op een civielrechtelijke vorm: de overeenkomst. Daarbij moet worden bedacht dat de mi-

11 Het EGD (Electriciteitsbedrijf voor Groningen en Drenthe) bijvoorbeeld heeft een publiekrechtelijke organisatievorm, een gemeenschappelijke regeling. Vgl. K. Lambers, *Energie en Recht*, *Ars Aequi* 1980, blz. 601.

12 SEP=N V Samenwerkende Electriciteits- en Productiebedrijven.

13 Vgl. *Het (energie)scenario van het Centrum voor Energiebesparing*, van H. Y. Becht en I. G. Postma.

14 H. J. de Ru, *Energiebeleid en energieondernemingen*, *Ars Aequi* 1980, blz. 621, en H. J. de Ru, *Staatsbedrijven en staatsdeelnemingen*, Nijmegen 1981, blz. 132 e v.

nister in principe geen direct middel heeft om het sluiten van deze overeenkomst af te dwingen. Hooguit zou eventuele wetgeving in het vooruitzicht gesteld kunnen worden. Ook de niet-goedkeuring door de minister van het elektriciteitsplan heeft geen gevolgen. Samenvattend kan worden gesteld dat uit staatsrechtelijk oogpunt een dergelijke overeenkomst als die tussen de SEP en de minister, in verschillende opzichten interessant is. De elektriciteitsproductie vindt in hoofdzaak plaats door provinciaal of gemeentelijk ingestelde privaatrechtelijke bedrijven. De elektriciteitsproductie en het beheer zijn gedecentraliseerd. De gedecentraliseerde bedrijven hebben een samenwerkingsverband, de SEP. Dit samenwerkingsverband heeft met de minister een overeenkomst gesloten waardoor een toezichtsfiguur die bij decentralisatie gebruikelijk is, namelijk de goedkeuring, wordt geïntroduceerd.

Beziet men deze goedkeuring¹⁵ zelf nauwkeuriger, dan blijkt de minister informeel invloed uit te oefenen op het beleid van de SEP. Recentelijk heeft minister Terlouw van Economische Zaken, bij de goedkeuring van het elektriciteitsplan 1986/1987 een aantal uitgangspunten voor het elektriciteitsbeleid nader aangegeven, bijvoorbeeld zijn voorkeur voor de ombouw van bestaande centrales boven nieuwbouw (kerncentrales?) en bijvoorbeeld zijn voorkeur voor met kolen gestookt vermogen. Ook de planning van de groei van het elektriciteitsverbruik – erg belangrijk voor besluiten in verband met de bouw van nieuwe (kern)energiecentrales – geeft de minister aanleiding tot kritische opmerkingen. Aan de hand van de benadering door de minister van het SEP-elektriciteitsplan kan men zelfs vaststellen, dat er sprake is van een vooruitgeschoven besluitvorming met betrekking tot de Brede Maatschappelijke Discussie. Het elektriciteitsplan werkt op kortere termijn ('85-'86) dan waarvoor de Brede Maatschappelijke Discussie bestemd is (ná 1990), doch het is veelbetekenend dat de minister de prognose van de energiebehoefte omlaag tracht te brengen en met name alternatieve energievoorzieningen propageert.

3.2 *Privaatrechtelijke overheidsbedrijven*

Hierboven is gebleken dat de planning en organisatie van de elektriciteitsproductie voor een belangrijk deel plaatsvindt door privaatrechtelijke overheidsbedrijven. De keuze van de privaatrechtelijke organisatievorm heeft verschillende achtergronden. Enerzijds kan men denken aan de zelfstandigheid van de productie-eenheden en de daarmee samenhangende wens om een minstens sluitende begroting te hebben, anderzijds kan gedacht worden aan de onwenselijkheid van directe politieke invloed.¹⁶

Deze privaatrechtelijke organisatievorm bewerkstelligt echter een grote mate van zelfstandigheid van de energieproducenten tegenover het openbaar

¹⁵ Stcrt 7 januari 1982

¹⁶ H J de Ru, *Energiebeleid en energieondernemingen, Ars Aequi*, 1980, blz 617

bestuur zelf. De privaatrechtelijke organisatie-eenheden trekken deelbelangen van het economische gebeuren (elektriciteitsproductie) aan zich en treden in zekere mate ten aanzien van dit deelbelang op als pressiegroep. Een duidelijk voorbeeld daarvan in de NV KEMA¹⁷, waarvan de elektriciteitsbedrijven de enige aandeelhouders zijn. De KEMA voert bijvoorbeeld actie vóór kernenergie.¹⁸

Met het bestaan van dergelijke overheids-NV's ontstaat in wezen een intern machtspluralisme.¹⁹ Men zou kunnen zeggen dat overheids-NV's als de SEP, KEMA en GKN²⁰, die op hun beurt weer door overheids-NV's in het leven zijn geroepen – als 'tweede generatie' overheidsbedrijven – een eigen leven gaan leiden.

3.3 De Brede Maatschappelijke Discussie

Staatsrechtelijk gezien hangt de besluitvorming over de uitbreiding van het kernenergievermogen in de lucht. De planning van de elektriciteitsbehoefte is in handen van de SEP, onder goedkeuring van de minister. Er is echter géén toetsingskader voor de vraag of er nog kerncentrales gebouwd zullen worden. Gaat het bijvoorbeeld om de aankoop van F-16 gevechtsvliegtuigen, dan is de defensiebegroting het toetsingskader, alsmede het staatsrechtelijke gegeven, dat de regering bijvoorbeeld wat betreft defensieaankopen beslissingsbevoegdheid heeft. Door de gedecentraliseerde privaatrechtelijke organisatievorm van de elektriciteitsproductie is er in principe geen directe ministeriële invloed. Wat rest, is dat voor de oprichting van een kerncentrale een vergunning krachtens de Kernenergiewet vereist is. Toch vormt de vergunningverlening niet het uiteindelijke toetsingskader.²¹

Voor wat betreft de ruimtelijke aspecten van de bouw van kerncentrales is – uit de praktijk geboren – een nieuw beslissingsmechanisme tot stand gekomen: de planologische kernbeslissing (PKB).²² In het Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (een PKB)²³ is een beslissing genomen in verband met ruimtelijke aspecten van de elektriciteitsvoorziening, bijvoorbeeld tracés voor elektriciteitsleidingen zijn aangegeven. In deze PKB wordt uitgegaan van de bouw van drie extra kerncentrales. In de nota energiebeleid²⁴ – geen PKB

17 NV tot Keuring van Electrotechnische Materialen

18 De Arnhemse instellingen van de Electriciteitsbedrijven, waarvan de KEMA, en GKN (NV Gemeenschappelijke Kernenergiecentrale Nederland), verstrekken eigen informatie over kernenergie. Vgl. 'Informatiebladen Kernenergie' van GKN

19 Vgl. L. Prakke, *Pluralisme en Staatsrecht*, Deventer 1974 en H. J. de Ru, *Staatsbedrijven en staatsdeelnemingen* a.w. blz. 150 e.v. Eerstgenoemde bespreekt het 'extern pluralisme'

20 Zie noot 18

21 Zie hieronder 3.5

22 De PKB procedure omvat o.a. de vaststelling van een beleidsvoornemen door de regering, waarna een inspraak- en adviesronde volgt. Vervolgens wordt een regeringsbeslissing aan de Tweede Kamer voorgelegd, die uiteindelijk door de regering in eventueel gewijzigde vorm wordt vastgesteld

23 *Kamerstukken II*, 13 488

24 *Kamerstukken II*, 15 802

— wordt nader ingegaan op de brandstofinzet in elektriciteitscentrales. In deze nota wordt uiteindelijk ook uitgegaan van de bouw van drie kerncentrales. De beslissing daarover wordt echter afhankelijk gesteld van de uitslag van de Brede Maatschappelijke Discussie. Hoewel aanvankelijk de inzet van de Brede Maatschappelijke Discussie de bouw van drie kerncentrales was, is na de kabinetswisseling dit uitgangspunt verlaten. Zelfs het blijven functioneren van de centrales te Borssele en Dodewaard is in de discussie betrokken. Uit het voorafgaande blijkt, dat hoewel de legitimatie van de overheidsinvloed op de besluiten over het al dan niet bouwen (sluiten) van kerncentrales haast evident is, de juridische grondslag ongewis is. Zou de uitkomst van de Brede Maatschappelijke Discussie luiden dat er nog twee kerncentrales gebouwd zullen worden, dan zal de minister met de elektriciteitsbedrijven in overleg treden teneinde de beslissing ‘uit te voeren’. Ook ingeval tot sluiting wordt besloten, zal de minister door overleg de GKN, eigenares van de kerncentrale te Dodewaard, en de PZEM (Provinciale Zeeuwse Electriciteits Maatschappij), eigenares van de kerncentrale te Borssele, de beslissing moeten overbrengen. De intrekking van de vergunning op grond van gewichtige redenen aan het algemeen belang ontleend krachtens de Kernenergiewet, waarmee de sluiting zou kunnen worden afgedwongen, kan naast een wijziging van de Kernenergiewet zelf, als ultimum remedium beschouwd worden.²⁵ Het spreekt voor Nederland haast vanzelf dat het overleg tussen de elektriciteitsbedrijven en de minister tot het gewenste resultaat zal leiden. Uit juridisch oogpunt is het echter interessant te demonstreren dat het juridische karakter van deze machtsstructuren minder op de voorgrond staat.

3.4 De vestigingsplaatsen van kerncentrales

Gelet op de huidige maatschappelijke en politieke oordeelsvorming over de uitbreiding van het kernenergievermogen is het misschien niet meer zo relevant over de besluitvorming over de vestigingsplaatsen van kerncentrales te spreken. Uit juridisch oogpunt is echter deze kwestie interessant, vandaar dat ik een paar opmerkingen maak.

Een kerncentrale is geen geliefd object in landschap en woonomgeving. Zowel burgers als bestuurders zullen een kerncentrale makkelijker aanvaarden indien hij maar ver weg staat. Dat kan in Nederland niet. Vandaar dat een besluit op nationaal niveau noodzakelijk is, om de lokatie aan te wijzen, teneinde lokale en regionale weerstand te overschaduwen.

In Frankrijk doet men dat anders: de bouwer van de kerncentrale (E D F, Electricité de France), brengt een financieel offer ten einde het lokale en regionale bestuur gunstig te stemmen. Eventueel worden aan het bestuur aanzienlijke bedragen ter beschikking gesteld voor de duur van de

²⁵ Art. 20 lid 1 Kernenergiewet

bouw en de exploitatie van de centrale om de ontwikkeling van de economie te bevorderen ²⁶ Ook de bouw van bijvoorbeeld een verwarmd zwembad kan gelet op de krappe financiële middelen van het lokale en regionale bestuur in Frankrijk een aantrekkelijk vooruitzicht zijn ²⁷

In Nederland is besloten een afzonderlijke PKB vestigingsplaatsen kerncentrales in procedure te brengen. ²⁸ In deze PKB zijn voorlopig Borssele en de westelijke dijk van de Noordoostpolder als mogelijke lokaties aangewezen. Een belangrijk aspect van de PKB-procedure is, dat gemeenten en provincies weliswaar hun mening kunnen geven over de mogelijke lokaties, doch dat uiteindelijk op centraal niveau beslist wordt. Ook de burgers hebben inspraak. Aanvankelijk was de PKB 'vestigingsplaatsen kerncentrales' gekoppeld aan de Brede Maatschappelijke Discussie. Vanwege de exorbitante kosten van de Brede Maatschappelijke Discussie is uiteindelijk besloten de inspraak van deze PKB los te koppelen. ²⁹

De PKB komt nu nog volgens een buitenwettelijke procedure tot stand. Onder het huidige recht heeft de PKB geen rechtsgevolgen. Er staat echter een wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening op stapel, die hierin verandering zal brengen. ³⁰

Op grond van de voorgestelde wetgeving zullen de raden van de gemeenten verplicht kunnen worden de bestemmingsplannen te wijzigen ten einde deze in overeenstemming te brengen met de PKB, of alsnog een bestemmingsplan moeten vaststellen. ³¹ Zo de gemeenteraad nalatig is, kan van hogerhand worden ingegrepen. Ten slotte heeft de minister de belangrijke bevoegdheid om vooruitlopend op een wijziging van het bestemmingsplan, B en W uit te nodigen een bouwvergunning voor een kerncentrale te verlenen. Weigeren B en W dit, dan mag de minister zelf de bouwvergunning verlenen. ³²

Hoewel volgens de gewone bestemmingsplanprocedure èn in geval van aanwijzingen van de minister beroep open staat op de Kroon, onder andere voor de burger, vervalt deze beroepsmogelijkheid indien de aanwijzing berust op een PKB (bijvoorbeeld de PKB vestigingsplaatsen kerncentrales). Met deze regeling van de PKB en de rechtsgevolgen daarvan is de besluitvorming over de lokatie van kerncentrales volledig gecentraliseerd.

Bij lezing van de PKB 'vestigingsplaatsen kerncentrales' komt men de volgende interessante passage tegen: 'Een besluit, na de Maatschappelijke Discussie, het kernenergievermogen uit te breiden, moet tevens inhouden dat het risico van het optreden van die (mogelijke gevolgen voor volksgezondheid en

26 *Le Monde*, 14-4-1982, (M. Ambroise-Renau) De EDF betaalt aan het regionale bestuur van Haute-Garonne (Centrale te Golfech) onder meer gedurende de bouw 10 milj. FF per jaar en gedurende de productiejaren van de centrale 6 milj. FF per jaar

27 P. Samuël, *Le nucléaire en questions* Parijs 1980, blz. 113 e v

28 *Kamerstukken II*, 15 802, nr. 11-12, p. 277 e v

29 *Kamerstukken II*, 15 100, Maatschappelijke discussie over toepassing van kernenergie voor elektriciteitsopwekking, nr. 47

30 *Kamerstukken II*, 14 889, nr. 13 Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening

31 Art. 37

32 Art. 38

milieu, A.B.) (...) wordt aanvaard.³³ Deze PKB is opgesteld in de vooronderstelling dat de inspraakronde van deze PKB zou samenvallen met de Brede Maatschappelijke Discussie. Deze passage brengt de eventuele uitkomst van de Brede Maatschappelijke Discussie in deze PKB. De PKB zelf handelt met name over de afweging van de ruimtelijke belangen die betrokken zijn bij de bouw van kerncentrales. Nu de Brede Maatschappelijke Discussie – zoals we hierboven gezien hebben – is losgekoppeld van de PKB Vestigingsplaatsen kerncentrales, kan de uitkomst van deze Maatschappelijke Discussie niet meer in deze PKB tot uitdrukking worden gebracht.

3.5 Vergunningverlening

Voor de bouw van een kerncentrale of een ultracentrifuge als in Almelo is een bouwvergunning vereist. Hierboven is al gebleken dat de verlening van een bouwvergunning voor een kerncentrale volgens de voorgestelde wetgeving, als het erop aankomt, door de minister verleend kan worden. De bouwvergunning speelt in verband met de problematiek van de toepassing van kernenergie uiteindelijk geen grote rol. Van meer belang zijn de vergunningen die op grond van de Kernenergiewet vereist zijn. Door het verbinden van voorschriften aan vergunningen kan het bestuur invloed uitoefenen op met name de technische aspecten van de vreedzame toepassing van kernenergie. Op basis van de Kernenergiewet zijn voor verschillende soorten handelingen met radioactief materiaal vergunningen vereist. Te denken valt aan het kernsplijttingsproces, het opwerkingsproces, opslag van splijtstoffen, transport, het zich ontdoen van radioactief materiaal enzovoort.

In verband met deze vergunningverlening zijn twee kwesties van belang. In de eerste plaats de vraag of de minister bevoegd is vergunningen te weigeren om redenen van kernenergiebeleid. Ten tweede is het de vraag in hoeverre het bestuur zelf een zekere beheerstaak heeft met betrekking tot de toepassing van kernenergie.

Het maakt enig verschil of de minister een verzoek voorgelegd krijgt voor de bouw van een kerncentrale of bijvoorbeeld het transport van radioactief afval bestemd om op zee gedumpt te worden. Door de opzet van de Brede Maatschappelijke Discussie is het onmogelijk geworden, dat de minister over zou gaan tot de verlening van een vergunning voor de bouw van een kerncentrale, in strijd met de uitkomst van deze discussie. De Kernenergiewet is op dit punt echter onduidelijk. De Woningwet geeft bijvoorbeeld aan onder welke voorwaarden een bouwvergunning moet worden verleend, dan wel geweigerd. De Kernenergiewet laat deze kwestie open. Er staat slechts in de wet dat een vergunning vereist is. Bovendien is op grond van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne een bepaalde procedure voor de vergunningverlening van toe-

33. *Kamerstukken II*, 15.802, nr. 11-12, blz. 321.

passing. De toekenning van de bevoegdheid om de vergunning te verlenen impliceert mijns inziens ook mede de bevoegdheid om de vergunning te weigeren. Daarbij acht ik van betekenis dat nergens in de wet is vastgesteld dat de minister verplicht is om de vergunning te verlenen. Het zou ook onjuist zijn de minister verplicht te achten om een vergunning af te geven indien aan de technische eisen zou zijn voldaan, omdat de toepassing van kernenergie en het gebruik van splijtstoffen een zo belangrijke zaak is.

De wetsgeschiedenis van de Kernenergiewet geeft op dit punt slechts een zwak aanknopingspunt. Bedacht moet worden dat deze wet stamt uit een tijd dat men zeer positief dacht over de toepassingsmogelijkheden van kernenergie.³⁴ De kwestie van de vergunningweigering is niet uitdrukkelijk aan de orde gekomen. In de memorie van toelichting bij art. 15 van de tekst van de voorgestelde 'Atoomwet' lezen we: 'De opzet, waarbij de bevoegdheid tot het verlenen van vergunningen voor splijtstoffen en ertsen (art. 13) aan de Minister van Economische Zaken is toegekend berust op de overweging dat deze bewindsman het grondstoffenbeleid voert.'³⁵ (cursief van mij A.B.). Dit grondstoffenbeleid vooronderstelt de bevoegdheid om een vergunning te weigeren.

Niet onbelangrijk is ook, dat er geen twijfel over hoeft te bestaan dat, bijvoorbeeld indien Shell een oprichtingsvergunning zou aanvragen voor een kerncentrale die aan alle eisen voldoet, de minister deze vergunning zou mogen weigeren.

Deze kwestie is niet alleen van belang in verband met een oprichtingsvergunning, doch ook in verband met de dumping van (laag-) radioactief afval in zee. Is de minister verplicht een vergunning te verlenen, omdat hem de beleidsruimte zou ontbreken een vergunning te weigeren? In 1979 antwoordde de toenmalige bewindsman op kamervragen van de latere staatssecretaris van volksgezondheid en milieuhygiëne Lambers-Hacquebard dat hij zich verplicht achtte om een vergunning te verlenen. Lambers-Hacquebard is echter van oordeel dat een dergelijke beleidsruimte wèl aanwezig is³⁶: 'Indien men zou aannemen dat de kernenergiewetgeving telkens verplicht tot het verlenen van een vergunning indien aan technische eisen is voldaan, dan impliceert dat, dat een kernenergiebeleid onmogelijk is. In concreto komt het er echter op neer dat de minister zich verschuilt achter een structuur (de Kernenergiewet en uitvoeringsregelingen) teneinde de eigen verantwoordelijkheid te ontgaan. Ik ben van mening dat de Kernenergiewet ruimte laat voor een eigen kernenergiebeleid van de regering.'

34 Vgl de Nota inzake de kernenergie, *Kamerstukken II*, 1956-1957, 4727, nr 2, blz 12 Vgl ook *Kamerstukken II*, 1959-1960, 5861, nr 3, blz 17, toelichting art 19 'Het doel, dat door het instellen van een vergunningstelsel wordt nagestreefd, is niet het opwerpen van belemmeringen tegen toepassing van kernenergie, maar veeleer het bevorderen daarvan met inachtneming van de waarborgen, die het belang der gemeenschap eist'

35 *Kamerstukken II*, 1959-1960, 5861, nr 3, blz 16 Aangetekend zij dat de opsteller van de memorie van toelichting deze zin schreef met het oog op de competentieverdeling tussen de minister.

36 I Lambers-Hacquebard, a w , blz 671

3.6 *De wijziging van de vergunning*

De technische beschrijving van de centrale te Dodewaard is ongeveer twee centimeter dik, terwijl die van de Borssele-centrale ongeveer twintig centimeter meet. Een centrale die men nu in de VS, Frankrijk of Duitsland zou kopen heeft een beschrijving van ongeveer één meter dik. Hiermee is geïllustreerd dat de technische vooruitgang grote invloed heeft op de bouw van kerncentrales.

Onder andere blijken ervaringen in het buitenland opgedaan, kunnen technische verbeteringen aan de in werking zijnde centrales noodzakelijk zijn. Deze verbeteringen worden in de regel in overleg tussen de overheid en de exploitant aangebracht. In het uiterste geval kan de verleende vergunning gewijzigd worden op grond van art. 20 lid 2 van de Kernenergiewet. (Tegen de weigering om een dergelijke wijziging van de vergunning voor te schrijven kunnen derden beroep instellen op de Kroon.)³⁷

Daarnaast ziet de overheid toe op de naleving door de exploitant van de voorschriften die aan de vergunning verbonden zijn.

3.7 *Beheer*

Heeft het bestuur een beheerstaak in verband met de toepassing van kernenergie? Bij beheer kan men aan verschillende aspecten van de toepassing kernenergie – en ioniserende straling in het algemeen – denken, maar met name de zorg van de overheid in verband met de aanwezigheid van radioactieve stoffen op het Nederlandse grondgebied en in het bijzonder de afvalproblematiek staan in de belangstelling. De Stichting Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN Petten) – een overheidsstichting³⁸ – is een door de minister erkende ophaaldienst voor radioactief afval. De ECN verzorgt dan ook de afvoer van een belangrijk deel van het radioactief afval en de dumping in zee.³⁹

Een deel van het radioactieve afval vindt echter een andere weg. PZEM heeft met de opwerkingsfabriek in Cape la Hage in Frankrijk een contract gesloten en de GKN heeft op soortgelijke wijze gecontracteerd met de opwerkingsfabriek in Windscale in Groot-Brittannië. Sinds 1978 geldt voor deze contracten de standaardvoorwaarde dat eventueel resterend radioactief afval naar Nederland teruggestuurd mag worden. De Franse en Britse regeringen hebben wat deze voorwaarde betreft acceptatie door de Nederlandse regering geëist, om te voorkomen dat Nederland door publiekrechtelijke maatregelen de terugzending van radioactief afval kan tegenhouden. Nu voor deze acceptatie de procedure van de goedkeuring van internationale overeenkomsten is

37 Op grond van art. 50 lid 1 van de Kernenergiewet is o.m. Kroonberoep mogelijk tegen beschikkingen inzake aan vergunningen verbonden voorschriften die gewijzigd, aangevuld of ingetrokken worden

38 H.J. de Ru, *Staatsbedrijven en staatsdeelname*, a.w. blz. 98

39 Energieonderzoek Centrum Nederland, *Jaarverslag 1980*, 's-Gravenhage 1981, blz. 50

gevolgd, kon het parlement – onverwacht – invloed uitoefenen.⁴⁰ Hier komen we weer het verschijnsel tegen dat in principe de privaatrechtelijke organisatievorm is gekozen (een overeenkomst), hoewel evident is, dat de overheid verantwoordelijkheid draagt. Doordat PZEM en GKN als contractspartijen optreden, is de overheidsinvloed ver te zoeken. De regeringsacceptatie brengt deze verantwoordelijkheid ten dele weer terug.

De beheerstaak van de overheid kan echter ook nog op andere gebieden zich voordoen. Er heeft zich in verband met de lozing van radioactieve gassen een vreemd incident voorgedaan. Het leger placht zich in de duinen te ontdoen van instrumenten die radioactieve gassen bevatten, door deze gassen te laten ontsnappen. De krijgsmacht heeft op grond van art. 75 van de Kernenergiewet ontheffing van de vergunningverplichting gekregen. Aangezien het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne deze ongecontroleerde lozingen onjuist vond, heeft men naar een oplossing gezocht. Uiteindelijk werd besloten de gassen te lozen via de daartoe bestemde installatie van de kerncentrale te Borssele. Dit was mogelijk omdat de vergunning van Borssele nog ruimte overliet voor gaslozingen boven het feitelijk noodzakelijke volume te lozen gassen. Na een protest van de inspecteur van volksgezondheid zijn deze lozingen gestaakt, omdat er formeel iets mis was: de vergunning van Borssele laat weliswaar gaslozingen toe, doch alleen ten behoeve van de kerncentrale zelf. Daarbij geldt bovendien de eis, dat de lozingen zo gering moeten blijven als redelijkerwijs mogelijk is, met andere woorden *het niet opvullen van de milieubelastingsnorm*. De lozingen in Borssele zijn gestaakt. Formeel klopt alles weer, doch de gevaarlijke ongecontroleerde lozingen zijn weer hervat. Hiermee is aangetoond dat de overheid een beheerstaak niet waar kan maken op basis van de Kernenergiewet. Een soortgelijk probleem doet zich voor in verband met de opslag van het radioactieve afval dat bij de opruiming op het terrein van de KEMA te Arnhem tevoorschijn komt. Dit afval mag formeel niet opgeslagen worden op het terrein van de kerncentrale te Dodewaard, hoewel deze plaats uit beheersoogpunt het meest aangewezen zou zijn.

Vanwege de mogelijke terugzending van radioactief afval uit het buitenland zal in Nederland gezocht moeten worden naar een definitieve opslagplaats voor radioactief afval. De opberging in zoutkoepels in Noord-Nederland is onder andere als mogelijkheid genoemd. De besluitvorming hierover is ingebracht in de Brede Maatschappelijke Discussie.⁴¹

3.8 De exploitatie

De exploitatie van de kernenergie-inrichtingen is niet direct in handen van de overheid. Steeds wordt gebruik gemaakt van privaatrechtelijke rechtsperso-

40 I Lambers-Hacquebard, a w blz 673-674

41 Idem, blz 674

nen waarvan de overheid aandeelhouder is, of van rechtspersonen waarvan dergelijke overheids-NV's aandeelhouders zijn. Zoals hierboven is gezegd, is de GKN een gemeenschappelijke NV van de elektriciteitsbedrijven, die de centrale te Dodewaard exploiteert. De centrale te Borssele is eigendom van de PZEM. Bij UCN-Almelo, de exploitant van de ultracentrifuge aldaar, is het anders gelopen. Het project was door de overheid opgestart met een overheidsdeelneming van 50 procent, terwijl Shell, Esso en DSM⁴² de overige aandelen namen. Vanwege de politieke risico's van het project is uiteindelijk de overheidsdeelneming uitgegroeid tot 99 procent.⁴³

Hoewel de exploitatie van kerncentrales uiteindelijk in overheidshanden is, draagt het intern pluralisme ertoe bij dat er bij voorbeeld een grote scheiding is tussen de bij de centrale te Borssele direct betrokkenen en ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken of Volksgezondheid en Milieuhygiëne, die belast zijn met de controle.⁴⁴ Dat is een gelukkige zaak omdat controle op de exploitatie afstand vereist. Een van de gevaren zou bij voorbeeld kunnen zijn dat slecht functioneren of ongelukken bij de exploitatie niet tot adequate acties zouden leiden, indien controle en exploitatie in één hand zouden liggen.

4. RECHTSBESCHERMING

Het overheidshandelen in verband met kernenergie – met name de vergunningverlening – hoeft door de burger niet lijdzaam te worden ondergaan. In de regel is tegen dergelijk overheidshandelen rechtsbescherming mogelijk.

De geboden rechtsbescherming als zodanig maakt ook deel uit van de overheidsbemoeyenis met kernenergie, omdat het de overheid zelf is die rechtsbescherming geeft. Bij deze overheidsbemoeyenis valt in de eerste plaats te denken aan de bescherming tegen ongerechtvaardigde inbreuken op belangen en rechten van de burger. Het blijkt echter dat de rechtsbescherming mede kan impliceren dat het controlerende orgaan bemoeyenis krijgt met de toepassing van kernenergie. In rechtsbeschermingsprocedures kan het controlerende orgaan bij voorbeeld de vraag voorgelegd krijgen of een kerncentrale in de geplande vorm wel gebouwd mag worden. Bij de rechtsbescherming in verband met de toepassing van kernenergie is er een factor die de bemoeyenis van het controlerende orgaan een zeker accent geeft. Bedacht moet worden dat praktisch alle handelingen van de overheid in verband met de toepassing van kernenergie – maar met name de vergunningverlening – die daarvoor in aanmerking komen, door burgers of belangengroepen in rechtsbeschermingsprocedures worden aangevochten. Er kan geen kerncentrale, geen ultracentrifuge gebouwd worden of geen kilo afval in zee gedumpt worden, zonder dat in een

42 DSM is een staatsbedrijf

43 H. J. de Ru, *Staatsbedrijven en staatsdeelnemingen*, a.w. blz. 99-100

44 Vgl. U. Rosental, M. P. C. M. van Schendelen en G. H. Scholten, *Openbaar Bestuur*, Alphen aan den Rijn 1980, blz. 90 e.v.

rechtsbeschermingsprocedure het overheidshandelen door het controlerende orgaan getoetst is. Men kan stellen dat de 'procesdichtheid' inzake kernenergie zeer groot is. Het maakt voor de betekenis van de rechtsbescherming verschil of incidenteel overheidshandelen wordt gecontroleerd, of dat ieder overheidshandelen op een bepaald terrein gecontroleerd wordt. De procesdichtheid hangt enerzijds samen met het betrekkelijk geringe aantal vergunningen dat afgegeven wordt in verband met kernenergie. Burgers en actiegroepen kunnen de stroom vergunningen dus 'bijhouden'. Anderzijds vervult de rechtsbeschermingsprocedure ook een functie als *protestmiddel*. Van der Burg⁴⁵ heeft op deze functie van het proces in administratieve geschillen gewezen. In een aantal gevallen kan een rechtsbeschermingsprocedure aanzienlijk vertraging voor de overheid betekenen. De procedure vervult dan de rol van een moeilijk te verwijderen 'juridische blokkade'. Vandaar dat zelfs minder kansrijke procedures een – beperkt – succes kunnen opleveren als protestmiddel.

Om een nader beeld te geven van de overheidsbemoeienis met kernenergie door rechtsbeschermingsprocedures zal hieronder aandacht geschonken worden aan deze procedures in Frankrijk, de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland. Gebleken is dat de procedures in de Bondsrepubliek Duitsland van grote invloed zijn op de bouw van kerncentrales, terwijl in Frankrijk deze invloed klein te noemen is.⁴⁶

4.1 *Rechter of bestuur?*

Bij de vergelijking tussen Frankrijk, de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland springt in het oog, dat in Frankrijk en Duitsland rechtsbescherming door een onafhankelijke rechter wordt geboden. In Nederland geeft het bestuur zelf rechtsbescherming, in die zin, dat de Kroon (op voordracht van de verantwoordelijke bewindsman na advies van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State) in beroep beslist over de gegrondheid van klachten van de burger. In Nederland staan onder de verleende vergunningen de handtekeningen van dezelfde ministers als die in administratief beroep op de Kroon de beslissing mede-ondertekenen.

4.2 *Frankrijk*

Of het nu gaat om de aanleg voor de spoorlijn voor de zeer snelle Franse trein

45 Van der Burg tijdens de vergadering van de VAR op 28 januari 1982 over de omvang van de rechtsbescherming

46 Hieronder wordt een aantal resultaten vermeld van een ruimer opgezet rechtsvergelijkend onderzoek, dat gepubliceerd wordt in een in 1982 te Zwolle te verschijnen boekje over kernenergie en rechtsbescherming

(TGV) of om de vestiging van een van de vele kerncentrales⁴⁷, juridische procedures geven – naar verhouding – slechts geringe vertraging. De oorzaken van deze slagvaardigheid van het Franse bestuur zijn in verschillende richtingen te zoeken. Belangrijk is in ieder geval de bijzondere positie die het bestuur in Frankrijk inneemt. Het bestuur verkeert in een voorrangpositie ten opzichte van de burger. De rechter respecteert deze voorrang. Voorts is voor Frankrijk het (nog) centralistische bestuur met een president die ruime bevoegdheden heeft kenmerkend. Een andere oorzaak wordt gevonden in de benadering die de rechter kiest van zijn beoordeling van door het bestuur verleende vergunningen. In Frankrijk zijn in verband met de bouw van kerncentrales twee aangrijpingspunten voor rechtsbescherming mogelijk. Voor een kerncentrale is een bouwvergunning vereist, alsmede een aantal vergunningen krachtens de kernenergiewetgeving. Het aanvechten van de juistheid van de bouwvergunning heeft uiteindelijk niet veel resultaat, omdat de voorwaarden voor de verlening van de bouwvergunning wel altijd geschapen kunnen worden. De procedure tegen de bouwvergunning, en met name schorsing ervan, kan onder omstandigheden wel vertraging in de bouw veroorzaken.

De procedures tegen de kernenergievergunningen hebben grofweg betrekking op een tweetal kwesties. Enerzijds komt de vraag aan de orde of de oprichting van een kerncentrale op een bepaalde plaats wel juist is. Anderzijds komen met name procedurele en formele kwesties aan de orde. De eerste vraag beantwoordt de rechter bij de toetsing van de 'utilité publique' van het project. De rechter past op de 'déclaration d'utilité publique' een beperkte toetsing 'contrôle minimum' toe.⁴⁸ Tot nog toe heeft de Franse rechter steeds geoordeeld dat de verleende vergunningen voor kerncentrales deze beperkte toetsing konden doorstaan. Het ziet er ook niet naar uit dat de 'utilité publique' van kernenergieprojecten in de nabije toekomst in de twijfelzone terecht zal komen. De rechter betreft onder andere de energieschaarste en de veiligheid van de projecten in zijn overwegingen. De meer formele en procedurele aspecten van de vergunningverlening zijn hier minder relevant.

Het is daarentegen interessant melding te maken van één kwestie die in deze procedures *niet* aan de orde komt, namelijk de toetsing van de veiligheidsvoorschriften die aan de vergunning verbonden zijn. Typerend voor de rechtspraak van de Franse administratieve rechter is, dat deze zich niet competent acht een oordeel te geven over technische kwesties. Het bestuur is volgens de rechter het enige orgaan dat kan oordelen over de noodzaak van veiligheidsvoorschriften. De Franse rechter overweegt in kernenergieprocedures slechts dat veiligheidsmaatregelen zijn genomen, zonder deze maatregelen zelf te beoordelen.⁴⁹ Door het achterwege laten van deze controle is de houding die de

47 In Frankrijk staan 16 centrales vgl. P. Samuel, Parijs 1980, blz. 22 e.v. Er zullen nog zes centrales worden bijgebouwd.

48 C.E. 4 mei 1979, *Recueil Lebon* 196.

49 Zie noot 42.

Franse rechter uiteindelijk inneemt afstandelijk te noemen. In rechtsvergelijkend perspectief heeft de Franse administratieve rechter de minste bemoeienis met de vreedzame toepassing van kernenergie. In Frankrijk ligt het zwaartepunt van deze bemoeienis bij het bestuur zelf.

4.3 De Bondsrepubliek Duitsland

Art. 7 van het Duitse 'Atomgesetz' vormt de grondslag voor een ruime stroom jurisprudentie in verband met de bouw van kerncentrales. In het derde lid van deze bepaling is voorgeschreven dat een vergunning voor onder andere een kerncentrale slechts mag worden verleend indien 'die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage getroffen ist.'

De Duitse rechter toetst elke verleende vergunning in volle omvang aan dit uitgangspunt. Dit brengt mee dat de rechter de vraag beantwoordt of alle maatregelen zijn genomen en voorschriften zijn gegeven om schade te voorkomen. Deze toetsing is des te zwaarder, omdat het er niet om gaat of de voorschriften en maatregelen zijn gesteld die schade voorkomen, die naar de stand der wetenschap en techniek *mogelijk* zijn, doch die naar de stand der wetenschap en techniek *noodzakelijk* zijn. Dat wil zeggen dat de economische haalbaarheid van bijvoorbeeld veiligheidsmaatregelen niet in de afweging door de rechter worden betrokken. Dit neemt niet weg dat de rechter een zeker resterend risico aanvaardbaar acht.⁵⁰

Het spreekt vanzelf dat de rechter in de Bondsrepubliek niet uit eigen wetenschap een oordeel kan geven over de noodzaak van veiligheidsvoorschriften, noch over de vraag of de vergunning aan de te stellen eisen voldoet. Vandaar dat de rechter zich laat voorlichten door de door hem uitgezochte deskundigen. Wegens de complexiteit van de technische problemen kan het voorkomen dat de rechter tot vijftig deskundigen hoort.⁵¹

De uitkomst van de rechterlijke toetsing kan van grote invloed zijn op de bouw van kerncentrales. Daarvan zijn twee illustraties te geven. Spectaculair was de afloop van een procedure in verband met een vergunning voor een hoge drukreactor — zoals ook in Borssele staat — te Wyhl. De rechter was van oordeel dat, anders dan waarin het bouwplan voorzag, rond het reactorvat een betonnen mantel als beveiliging tegen barsten diende te worden aangebracht.⁵² De kosten daarvan werden op tweehonderd miljoen DM geraamd. Deze uitspraak van de Duitse rechter was des te opvallender, omdat een andere rechter enkele dagen later in een ander geschil over een identieke centrale

50 BVerfG, 8 augustus 1978, Kalkar (N J W 1979, blz 363)

51 F Ossenbühl, *Deutsches Verwaltungsblatt* 1978, blz 1 e v Die gerichtliche Überprüfung der Beurteilung technischer und wirtschaftlicher Fragen in Genehmigungen des Baus von Kraftwerken

52 VerwG Freiburg, 14-3-1977 (N J W 1977, blz 1645)

van oordeel was dat een dergelijke beveiliging niet noodzakelijk was.⁵³

De tweede illustratie van de consequentie van de intensieve controle door de rechter van de bouw van kerncentrales draagt een enigszins speculatief karakter. Men heeft berekend dat de bouwkosten van kerncentrales in de Bondsrepubliek ongeveer twee maal zo hoog zijn als in Frankrijk.⁵⁴ Daarbij moet bedacht worden dat naar alle waarschijnlijkheid van de Duitse rechtspraak een sterke preventieve werking uitgaat. Vertraging in de bouw en aanpassing van het bouwplan aan nadere eisen vormen zulke grote kostenfactoren, dat het in de regel voordeliger is desnoods extra veiligheidsmaatregelen van meet af aan in het bouwplan op te nemen.

Zeker is dat de vertragende werking van procedures voor de rechter in de Bondsrepubliek een belangrijke kostenfactor bij de bouw van kerncentrales vormt. Voor het Duitse recht geldt zonder meer dat juridische procedures een uiterst effectief protestwapen vormen tegen de bouw van kerncentrales. Ook in de Bondsrepubliek is waarneembaar dat vrijwel alle vergunningen voor de bouw van kerncentrales aan de rechter worden voorgelegd.

In de optiek van overheidsbemoeienis kan worden vastgesteld, dat de rechter in de Bondsrepubliek een leidende rol speelt. Het is uiteindelijk de rechter die uitmaakt of een bouwplan voldoet aan de eisen van de stand van wetenschap en techniek.

Naast deze diepgaande controle op de voorschriften van de kernenergievergunningen is de Duitse rechter ook bevoegd een oordeel te geven over de vreedzame toepassing van kernenergie als zodanig. Deze controle vindt plaats in het kader van de toetsing aan de grondrechten, met name het recht op leven. Het betreft dan een toetsing die enigszins vergelijkbaar is met de toetsing van de 'utilité publique' door de Franse rechter. De Duitse rechter is van oordeel dat uiteindelijk geen bezwaar bestaat tegen de toepassing van kernenergie.⁵⁵

4.4 Nederland

Ingevolge de Kernenergiewet en Wet algemene bepalingen milieuhygiëne staat tegen vergunningen krachtens de Kernenergiewet beroep open op de Kroon, de regering. Dit beroep op de Kroon sluit een beroep op de rechter, met name de Afdeling rechtspraak van de Raad van State, uit. Er zijn echter besluiten die eventueel voor de Afdeling rechtspraak gebracht kunnen worden, omdat geen Kroonberoep is opengesteld. Te denken valt bij voorbeeld aan de weigering om een verleende vergunning, op grond van gewichtige redenen aan het algemeen belang ontleend, in te trekken (art. 20 lid 1 Kernenergiewet).

53 VerwG Wurzburg, 25-3-1977 (*N J W* 1977, blz 1649)

54 R. Lukes, *Die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schaden*, Sechstes Deutsches Atomrechts-Symposium, Keulen, Berlijn, Bonn, München, 1980, blz 52

55 Zie noot 44

In het kader van het Kroonberoep tegen kernenergievergunningen treedt de overheid in verschillende hoedanigheden op. Het beroep op de Kroon wordt behandeld door de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State. Deze Afdeling is belast met de procesvoering (behandeling op tegenspraak) en het formuleren van een advies aan de ministers (van Sociale Zaken, van Economische Zaken en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne). De beslissing op het beroep wordt uiteindelijk materieel door deze ministers zelf genomen.⁵⁶

Op de drie betrokken departementen wordt de vergunning krachtens de Kernenergiewet opgesteld. Volgt later Kroonberoep – en dat is eerder regel dan uitzondering⁵⁷ – dan treden dezelfde ministeries op als verdedigers van de vergunning in de procedure voor de Afdeling voor de geschillen van bestuur. Nadat het advies van de Afdeling tot stand is gekomen zullen wederom deze departementen beslissen over het al dan niet volgen van het oordeel van de Afdeling voor de geschillen van bestuur. De ministeries zijn uiteindelijk geroepen als vergunningverlener, als verdediger van de vergunning in de beroepsprocedure en als besluitvormer in die beroepsprocedure over dezelfde zaak te spreken. Deze samenloop van rollen is te realiseren doordat de Afdeling voor de geschillen van bestuur voor de Raad van State – zelf ook overheidsorgaan – de procesvoering in handen heeft.

In de beroepsprocedures in Nederland wordt de verleende vergunning in volle omvang getoetst: met name de aan een vergunning verbonden voorwaarden kunnen nader beschouwd worden. De vergunningverlening als zodanig, de vraag of een kerncentrale gebouwd dient te worden, of dumping van radioactief afval op zee gewenst is, blijft echter buiten beschouwing.⁵⁸ Vergelijkt men op dit punt de toetsing van kernenergievergunningen in Frankrijk, de Bondsrepubliek en Nederland, dan blijkt dat de toetsing in Frankrijk en de Bondsrepubliek beduidend verder gaat. Dit is te meer opmerkelijk, omdat het in Frankrijk en Duitsland rechters zijn die een oordeel geven, terwijl in Nederland het bestuur zelf tot een oordeel is geroepen. Verwacht zou mogen worden dat het bestuur zelf een verdergaande toetsing aan de rechter zou uitvoeren.

Het spreekt vanzelf dat de Afdeling voor de geschillen van bestuur niet in staat is om een zelfstandig oordeel te geven over de technische aspecten van een kernenergievergunning. De Afdeling kan echter langs verschillende wegen nadere informatie ontvangen. In de eerste plaats ontvangt de Afdeling van de ministeries ambtsberichten – contra-memories, waarin op schrift de vergunning verdedigd wordt – waaruit informatie geput kan worden. Deze ambtsberichten zijn van groot gewicht. Voorts kan de Afdeling vragen voorleggen aan de ministers. Deze kunnen op hun beurt de vragen doorgeven aan door hen ingestelde deskundigencommissies. De inschakeling van dergelijke

56 De minister is bevoegd om onder een aantal procedurele voorwaarden 'contrair' te gaan, art 58 Wet op de Raad van State

57 Ik laat hier de 'kleine vergunningen' bijvoorbeeld voor medische toepassingen buiten beschouwing

58 Vgl. K B 28 april 1981, nr 61, A B 1981, 394 en K B 8 september 1975, nr 16, A B 1975, 275

ad hoc-commissies blijkt in kernenergiegeschillen regelmatig voor te komen. De invloed van dergelijke commissieadviezen is groot. In de twee procedures in verband met de kerncentrale te Borssele werden de vergunningen uiteindelijk aangepast in overeenstemming met de adviezen van de ad hoc-commissies.⁵⁹

Vergelijkt men de procedures in Frankrijk, de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland, dan vallen twee punten op. Anders dan in Frankrijk worden in de procedures tegen kernenergievergunningen wel technische vragen aan de orde gesteld. Dit hoeft geen verwondering te wekken, omdat de Franse *rechter* geen oordeel wenst te geven over technische vragen, terwijl de Nederlandse procedures door het bestuur zelf beslist worden. In vergelijking tot de Bondsrepubliek valt op dat de Duitse rechter wel technische vragen beoordeelt, doch dit doet aan de hand van adviezen die door de door de rechter uitgekozen deskundigen worden gegeven. Ook de adviezen dragen hiermee een onafhankelijk karakter. In Nederland benoemt de minister ad hoc een commissie ten einde de Afdeling voor geschillen van bestuur te adviseren.

5. BESLUIT

De anatomie van de octopus is nu in hoofdlijnen op papier gezet. Er valt naar aanleiding van deze schets wel iets op te merken.

In de eerste plaats trekt de wijze van besluitvorming over de toepassing van kernenergie de aandacht. Wie beslist of en waar kerncentrales gebouwd zullen worden? Wie bepaalt of er nog centrales nodig zijn?

In de tweede plaats blijkt dat het kernenergiegebeuren zich geheel binnen de overheidssfeer afspeelt, waarbij dan de overheid in vele hoedanigheden optreedt.

5.1 De besluitvorming

Op verschillende plaatsen is geroepen om een Energiewet, waarin het juridische kader voor een energiebeleid geschapen zou moeten worden.⁶⁰ Bezieet men de besluitvorming in verband met de toepassing van kernenergie, dan valt op dat de besluitvorming en uitvoering *buitenwettelijk* is. Het meest fundamenteel is het ontbreken van een direct aanknopingspunt van de overheid om zich met het energieverbruik en de planning daarvan in te laten. Het laat zich aanzien dat de uitkomst van de Brede Maatschappelijke Discussie en de conclusie die naar aanleiding van deze discussie getrokken wordt, afhankelijk zijn van het te kiezen energiescenario. De minister blijkt zich een goedkeurings-

⁵⁹ K B 8 september 1975, nr 16 en K B 13 september 1979, nr 46

⁶⁰ K Lambers, *a w* blz 612 en J W van Zundert, Naar een algemene Energiewet?, *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur* 1979, blz 171

recht met betrekking tot het energieplan te hebben verworven. Het elektriciteitsplan en de ministeriële goedkeuring dragen een buitenwettelijk karakter.

Hierboven (3.5) is betoogd dat de minister de beleidsvrijheid heeft om eventueel een vergunning te weigeren zelfs indien aan alle technische eisen is voldaan. In het Kroonberoep wordt ervan uitgegaan dat deze vraag buiten het geschil blijft, omdat de vergunningverlening als zodanig niet aan de orde komt.

De Brede Maatschappelijke Discussie is buitenwettelijk. Aan de aandrang vanuit het parlement om de Brede Maatschappelijke Discussie een wettelijke basis te geven is niet toegegeven.⁶¹

Ook de procedure van de planologische kernbeslissing is buitenwettelijk, hoewel een wettelijke regeling in voorbereiding is. De procedure van de PKB vertoont overeenkomst met die van de Brede Maatschappelijke Discussie. Het blijkt dat bij voorbeeld parlementaire besluitvorming te geringe legitimatie aan een besluit als over de toepassing van kernenergie zou geven. Bij de Brede Maatschappelijke Discussie ligt de nadruk op informatie van de bevolking. De discussie zou moeten leiden tot grotere maatschappelijke overeenstemming. Bij de PKB gaat het eveneens om besluiten die van landelijke betekenis zijn. Door de bevolking bij het besluit te betrekken tracht men de aanvaarding te vergroten.

Over de vraag of er kerncentrales gebouwd zullen worden, wordt een Brede Maatschappelijke Discussie gevoerd. Is een Brede Maatschappelijke Discussie – net als een planologische kernbeslissing – een methode om belangrijke – maatschappelijk omstreden – besluiten te nemen? Zou voor de plaatsing van kernraketten in Nederland bij voorbeeld dezelfde weg gevolgd moeten worden? Zou men in een democratisch bestel behalve aan parlementaire besluitvorming ook kunnen denken aan het referendum of een maatschappelijke discussie?

In vergelijking tot Frankrijk en de Bondsrepubliek Duitsland valt op dat de Nederlandse rechtsbescherming geen werking heeft tegen de beslissing om kernenergie toe te passen. De constitutionele rechter in de Bondsrepubliek kan de toepassing van kernenergie toetsen, met name aan de grondrechten. Ook de Franse administratieve rechter acht zich in principe bevoegd een oordeel te geven over de bouw van een kerncentrale. De Kroon, die in Nederland rechtsbescherming geeft, neemt meer afstand. In Nederland worden belangrijke besluiten over de toepassing van kernenergie uiteindelijk door de regering, onder controle van het parlement en na een maatschappelijke discussie genomen. Tegen dit besluit als zodanig staat geen rechtsbescherming open.

61 N Wams, De Brede Maatschappelijke Discussie tegen het licht gehouden, *Ars Aequi* 1980, blz 747 e v

5.2 *Overheidsbemoeyenis met kernenergie*

De overheid treedt in veel hoedanigheden op in verband met de toepassing van kernenergie. Toch kan niet worden gezegd dat het kernenergiegebeuren in één hand is. Hiertoe draagt bij dat de overheidsorganisatie zeer complex is. Het bestaan van naar privaatrecht georganiseerde exploitanten van kerncentrales veroorzaakt een zekere polariteit tussen die exploitanten en de vergunningverlenende overheid, die ook belast is met de controle op de naleving van de vergunningsvoorschriften. De overheid blijkt door de inrichting van een Brede Maatschappelijke Discussie een platform voor maatschappelijke besluitvorming te willen bieden. Niet onbelangrijk daarbij is dat de Stuurgroep Brede Maatschappelijke Discussie blijkens het instellingsbesluit onafhankelijk is.⁶²

De pluriformiteit van de overheid is zeer groot. De overheid blijkt in bepaalde hoedanigheden verbonden met voor- en tegenstanders van kernenergie. De Arnhemse instellingen⁶³, door tegenstanders van kernenergie aangemerkt als kernenergiepropagandisten⁶⁴, vallen binnen de overheid. De tegenstanders van kernenergie, meestal georganiseerd in stichtingen, blijken voor een belangrijk deel van hun financiën van de overheid afhankelijk. Het is zelfs een gewoon verschijnsel dat bijvoorbeeld de Stichting Natuur en Milieu⁶⁵ of bijvoorbeeld de Gelderse milieufederatie als procespartij optreden in acties tegen kerncentrales.

Ten slotte is gebleken dat de overheid in rechtsbeschermingsprocedures invloed kan uitoefenen op de toepassing van kernenergie. De rechtsbescherming leidt er niet alleen toe dat het controlerende overheidsorgaan de belangen van de burger in bescherming neemt, doch mede dat in laatste instantie een oordeel gegeven kan worden over bijvoorbeeld de bouwwijze van een kerncentrale. In rechtsvergelijkend perspectief blijken op dit punt grote verschillen. De Franse rechter houdt zich wat betreft technische vragen op afstand van het overheidsbestuur. Vandaar dat het bestuur uiteindelijk bepaalt hoe een kerncentrale gebouwd zal mogen worden. In de Bondsrepubliek Duitsland oefent de rechter daarentegen een intensieve controle uit op concrete technische aspecten van de vergunningverlening. Langs deze weg heeft de Duitse rechter zowel preventief als repressief invloed op de bouw van kerncentrales. In Nederland kan de vergunning na verlening door het bestuursorgaan in de procedure voor de Kroon aangepast worden. Dit betekent dat de rechtsbeschermingsprocedure meebrengt dat de voorschriften van een vergunning krachtens de Kernenergiewet – en daarmee bij voorbeeld de bouw van een kerncentrale – beïnvloed kunnen worden. Aangetekend zij dat in Nederland deze invloed niet uitgaat van een rechter, doch van een bestuursorgaan zelf: de Kroon.

62 Art 4 Instellingsbesluit, K B 3 juli 1981 nr 76

63 Zie noot 18

64 Vgl *MD*, uitgave van de Vereniging Milieudefensie, maart 1982, blz 20

65 De Stichting natuur en milieu is voor 70 procent afhankelijk van directe overheidssteun