

gedeputeerde staten dienen te beoordelen of er vanwege de selectiecriteria in bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn toch sprake zou zijn van een m.e.r.-(beoordelings)plicht.

2. Dat de Afdeling niet eigener beweging toetst aan andere grondslagen voor de m.e.r.-(beoordelings)plicht dan die welke door een appelland in beroep expliciet naar voren zijn gebracht, is in lijn met het algehele beeld van de Afdelingsjurisprudentie. De Afdeling vult de rechtsgronden maar zelden zelf aan, niettegenstaande art. 8:69 lid 2 Awb. Ik volsta dienaangaande met een verwijzing naar Tonny Nijmeijer en Marcel Soppe, 'Alles draait om de eenvoud; De Omgevingswet tussen Haagse bluf en fata morgana?', in: Toon de Gier e.a. [red.], *Goed Verdedigbaar*, Deventer 2011, pp. 436-438.

M.A.A. Soppe

## M en R 2014/80

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 19 februari 2014, nr. 201303313/1/A4  
(Wortmann, Steendijk en Hoogvliet)  
m.nt. M.A.A. Soppe<sup>1</sup>

(art. 7.2, Wm, categorieën 18.4, 21.6 en 22.1 onderdeel D bijlage Besluit m.e.r.; bijlage III m.e.r.-richtlijn)

ECLI:NL:RVS:2014:517

### Wijziging Kernenergiewetvergunning Borssele uitsluitend bestaande uit actualisatie Veiligheidsrapport impliceert geen wijziging in de zin van Besluit m.e.r.; geen plicht tot verrichten m.e.r.-beoordeling

*De aangevraagde wijzigingen hebben niet tot gevolg dat binnen de KCB feitelijke wijzigingen plaatsvinden. Zij hebben uitsluitend betrekking op de actualisatie van het Veiligheidsrapport. De aangevraagde wijzigingen vallen niet onder een activiteit als bedoeld in onderdeel D, categorie 22.3, onder 5°, van de bijlage bij het Besluit m.e.r., reeds omdat hetgeen is aangevraagd geen wijziging, uitbreiding of oprichting als bedoeld in onderdeel A, tweede lid, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is. De omstandigheid dat hetgeen is aangevraagd in de toekomst tot gevolg kan hebben dat componenten van de KCB moeten worden vervangen maakt het voorgaande niet anders. Er bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de minister zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat voorafgaand aan het nemen van het bestreden besluit geen m.e.r.-beoordeling hoefde plaats te vinden.*

1. de stichting Stichting Greenpeace Nederland, gevestigd te Amsterdam, de vereniging Vereniging World Information Service on Energy Amsterdam (hierna: Vereniging WISE), gevestigd te Amsterdam, de vereniging

Vereniging Zeeuwse Milieufederatie, gevestigd te Goes, de stichting Stichting Noordelijke Ondergrond Afvalvrij (hierna: Stichting No-A), gevestigd te Midden-Drenthe, en [appellant sub 1E], wonend te Middelburg,

2. [appellant sub 2] en anderen, appellanten, en de minister van Economische Zaken, verweerder.

### Procesverloop

Bij besluit van 18 maart 2013 heeft de minister aan de naamloze vennootschap N.V. Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ een vergunning verleend als bedoeld in artikel 15, aanhef en onder b, van de Kernenergiewet (hierna: Kew) voor de aangevraagde wijzigingen van de Kew-vergunning ten behoeve van de ontwerpbedrijfsduurverlenging van de kerncentrale Borssele (hierna: KCB).

Tegen dit besluit hebben Greenpeace, Vereniging WISE, Vereniging Zeeuwse Milieufederatie, Stichting No-A en [appellant sub 1E] en [appellant sub 2] en anderen beroep ingesteld.

[...]

### Overwegingen

#### Ontvankelijkheid [appellant sub 2] en anderen

1. Ingevolge artikel 20.1, eerste lid, gelezen in verbinding met het derde lid, van de Wet milieubeheer kan een belanghebbende tegen een besluit op grond van de Kew beroep instellen bij de Afdeling.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder een belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge het derde lid worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

2. [appellant sub 2] heeft samen met de stichting Stichting Laka, gevestigd te Amsterdam, en 34 andere personen beroep ingesteld.

2.1. De minister en EPZ betogen dat Laka geen belanghebbende is bij het bestreden besluit, omdat het bestreden besluit geen betrekking heeft op een activiteit die valt binnen de reikwijdte van haar statutaire doelstelling. Zij stellen verder dat een groot aantal personen met wie [appellant sub 2] beroep heeft ingesteld buiten een straal van 20 km van de KCB wonen, zodat zij evenmin kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden bij het bestreden besluit.

2.2. Blijkens haar statuten stelt Laka zich ten doel de samenleving zo breed mogelijk te informeren over de energieproblematiek in het algemeen en kernenergie in het bijzonder. De stichting tracht dit doel te bereiken door:

<sup>1</sup> Mr. M.A.A. Soppe is advocaat bij Soppe Gundelach Witbreuk advocaten.

- het geven van informatie:
    - a. tijdens manifestaties;
    - b. op aanvraag van derden;
    - c. door middel van eigen publicaties;
  - het ter beschikking stellen van informatie:
    - a. op aanvraag van derden;
    - b. door openbaarheid en openbaarstelling van documentatiemateriaal;
  - het verzorgen van publiciteit over de energieproblematiek;
  - overige middelen ter bereiking van het gestelde doel.
- 2.3. Ter zitting heeft Laka gesteld dat zij haar statutaire doelstelling 'informereren' onder meer verwezenlijkt door het voeren van actie. Zij heeft verder gesteld dat haar statuten vernieuwd moeten worden.
- 2.4. Voor de vraag of een rechtspersoon belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb, is bepalend of de rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt.

Met artikel 1:2, derde lid, van de Awb heeft de wetgever blijkens de totstandkomingsgeschiedenis (Kamerstukken II 1988/1989, 21 221, nr. 3, blz. 32-35) veilig willen stellen dat verenigingen of stichtingen als belanghebbende kunnen opkomen, mits een algemeen of collectief belang dat zij zich blijkens hun statuten ten doel stellen te behartigen en waarvoor zij zich daadwerkelijk inzetten, bij het besluit rechtstreeks is betrokken. De territoriaal niet beperkte statutaire doelstelling van Laka ziet uitsluitend op het informeren van de samenleving over de energieproblematiek in het algemeen en over kernenergie in het bijzonder. Gelet op deze doelstelling behartigt Laka niet in het bijzonder een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang. Het door Laka ter zitting ingenomen standpunt dat zij door middel van het voeren van actie informatie probeert te verkrijgen en te verspreiden maakt dit niet anders. Reeds hierom kan Laka niet als een belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2 van de Awb worden aangemerkt.

Het beroep is, voor zover ingesteld door Laka, niet-ontvankelijk.

[...]

3. Voor zover EPZ zich ter zitting op het standpunt heeft gesteld dat de bij het bestreden besluit verleende vergunning Greenpeace, Vereniging WISE, Vereniging Zeeuwse Milieufederatie en Stichting No-A niet in hun statutaire belangen raakt, nu de relevante rechtsregels in deze zaak primair beogen het belang van de nucleaire veiligheid te beschermen, overweegt de Afdeling als volgt. Het per 1 januari 2013 in artikel 8:69a van de Awb opgenomen relativiteitsvereiste, dat inhoudt dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen beginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van

degene die zich daarop beroept, heeft geen betrekking op de vraag of het beroep van een appellant ontvankelijk is. In zoverre bestaat geen aanleiding om het beroep, voor zover ingesteld door Greenpeace, Vereniging WISE, Vereniging Zeeuwse Milieufederatie en Stichting No-A, niet-ontvankelijk te verklaren.

4. EPZ stelt zich ter zitting verder op het standpunt dat Stichting No-A geen belanghebbende is bij het bestreden besluit, omdat haar werkgebied beperkt is tot de provincies Drenthe, Groningen en Friesland. De belangen van deze stichting zijn volgens haar gelegen in het voorkomen van opslag van kernafval en ander gevaarlijk afval in voornoemde provincies.

4.1 Blijkens haar statuten omvat het werkgebied van de Stichting No-A de drie noordelijke provincies Groningen, Friesland en Drenthe en het gebied gelegen buiten deze provincies voor zover dit gebied beïnvloed wordt door de opslag van kernafval en ander gevaarlijk afval in de boven- en ondergrond, alsmede door de vestiging van bedrijven die voormeld afval produceren of verwerken voor zover het afval en/of het bedrijf is gelegen in de drie provincies. Het afval dat door de in Zeeland gelegen KCB geproduceerd wordt, wordt afgevoerd naar het eveneens in Zeeland gelegen Covra. Het bestreden besluit heeft derhalve geen betrekking op een activiteit die plaatsvindt binnen het in de statuten van Stichting No-A omschreven werkgebied. Gelet hierop is Stichting No-A geen belanghebbende bij het bestreden besluit. Het beroep is in zoverre niet-ontvankelijk.

5. EPZ heeft zich ter zitting verder op het standpunt gesteld dat de statutaire doelstelling van Vereniging WISE niet wordt geraakt door het bestreden besluit, zodat de vereniging op grond hiervan evenmin belanghebbende is bij het bestreden besluit.

5.1 Vereniging WISE heeft blijkens haar statuten ten doel:

- a. het bevorderen van begrip bij de burgers van alle landen voor het milieu en ontwikkeling van de samenleving waarbij alle facetten worden belicht door middel van een integrale visie op de samenleving, economisch, ecologisch en technologisch;
- b. het stimuleren van de betrokkenheid van burgers bij de politiek en besluitvorming met betrekking tot alle aspecten van de samenleving waarvan zij deel uitmaken, zowel nationaal als internationaal;
- c. het verspreiden van sociale, wetenschappelijke, juridische en andere informatie met betrekking tot vorenstaande doeleinden;
- d. het samenwerken met andere organisaties met een vergelijkbare doelstelling als de vereniging zoals de internationale organisatie "Wise International"; en
- e. het verrichten van al hetgeen met het vorenstaande, in de ruimste zin genomen, in verband staat of daartoe bevorderlijk kan zijn.

5.2. Op de website van Vereniging WISE is onder meer informatie gepubliceerd waaruit volgt dat de vereniging zich voornamelijk bezighoudt met het voeren van actie tegen kernenergie. Zij doet dit onder meer door het verstrek-

ken van informatie, het uitvoeren van onderzoek, het geven van trainingen, het verspreiden van publicaties en het voeren van campagne. Gelet op haar statutaire doelstelling en haar feitelijke werkzaamheden behartigt Vereniging WISE een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang. Vereniging WISE is derhalve belanghebbende bij het bestreden besluit.

6. Voor zover EPZ zich voorts ter zitting op het standpunt heeft gesteld dat de statutaire doelstellingen van Greenpeace en Vereniging Zeeuwse Milieufederatie te algemeen zijn en zij niet een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang behartigen, overweegt de Afdeling als volgt. In de uitspraak van de Afdeling van 13 februari 2013 in zaak nr. 201108676/1/A4 stond het besluit waarbij aan EPZ vergunning was verleend als bedoeld in artikel 15, aanhef en onder a en b, van de Kew voor brandstofdiversificatie in de KCB ter beoordeling. Greenpeace en Vereniging Zeeuwse Milieufederatie zijn in die procedure als belanghebbenden aangemerkt. Geen aanleiding bestaat om thans tot een ander oordeel te komen.

#### *Vergunning*

7. Bij besluit van 18 juni 1973 is aan EPZ voor het in werking brengen en het in werking houden van de KCB een vergunning voor onbepaalde tijd verleend. Bij het bestreden besluit is vergunning verleend voor de actualisatie van het Veiligheidsrapport. Hiermee is de ontwerpbedrijfsduur van de KCB verlengd van 40 naar 60 jaar. De aanvraag daartoe is ingediend omdat bij het oorspronkelijke ontwerp en de bouw van de KCB rekening is gehouden met een bedrijfsduur van 40 jaar, en deze bedrijfsduur tevens als uitgangspunt heeft gediend in het Veiligheidsrapport dat onderdeel uitmaakt van de Kew-vergunning. Bij het bestreden besluit heeft de minister verder ambtshalve een voorschrift aan de vergunning verbonden betreffende het onderzoek naar niet eerder geconstateerde laminaire afwijkingen in de wand van de reactorvaten in de Belgische kerncentrales Doel-3 en Tihange-2. Voorts heeft hij de vergunningvoorschriften II.B.29, II.E en II.H, onder 2, inzake de beveiliging en ontmanteling van de KCB, ingetrokken.

[...]

#### *Milieueffectbeoordeling (hierna: m.e.r.-beoordeling)*

9. Greenpeace en anderen en [appellant sub 2] betogen dat voorafgaand aan het nemen van het bestreden besluit een m.e.r.-beoordeling had moeten plaatsvinden, omdat de bij het bestreden besluit vergunde wijzigingen aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu hebben. Greenpeace en anderen wijzen ter onderbouwing van dit standpunt op artikel 4, tweede lid, van de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (*PB* 2012 L 26; hierna: mer-richtlijn), gelezen in verbinding met bijlage II, onder 13, bij deze richtlijn en op hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer. Bij de interpretatie van deze bepalingen moet volgens

hen worden gekeken naar het Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband, Espoo, 25-02-1991 (hierna: Verdrag van Espoo). Het niet opstellen van een m.e.r.-beoordeling is volgens [appellant sub 2] in strijd met het Verdrag van Espoo. Greenpeace en anderen stellen dat de onder het Verdrag van Espoo in het leven geroepen 'Implementation Committee under the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context' (hierna: het Implementation Committee) recent heeft geoordeeld dat de levensduurverlenging van een kerncentrale, die niet gepaard gaat met verdere fysieke ingrepen, onder het Verdrag van Espoo moet worden beschouwd als een aanzienlijke wijziging die tot een m.e.r.-beoordeling dient te leiden. [appellant sub 2] betoogt daarnaast dat uit het bestreden besluit volgt dat artikel 11, eerste lid, aanhef en onder c, van het Bkse van toepassing is, zodat vaststaat dat de aanvraag betrekking heeft op een wijziging van de inrichting. Greenpeace en anderen en [appellant sub 2] stellen dat de omstandigheid dat verschillende onderdelen van de KCB op den duur mogelijk moeten worden vervangen eveneens bevestigt dat binnen de KCB ingrijpende wijzigingen plaatsvinden. Verder stellen Greenpeace en anderen en [appellant sub 2] zich op het standpunt dat categorie 22.3, onder 5°, van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit mer) van toepassing is, omdat het bestreden besluit tevens een wijziging van het tijdstip waarop de KCB buiten werking wordt gesteld tot gevolg heeft. Ook op grond van deze bepaling bestond volgens hen een plicht tot het opstellen van een m.e.r.-beoordeling. Greenpeace en anderen stellen zich voorts op het standpunt dat het in de Verenigde Staten gebruikelijk is dat in het kader van de verlenging van de ontwerpbedrijfsduur van een kerncentrale een milieueffectrapport wordt opgesteld. Omdat in de Verenigde Staten op dit punt meer ervaring aanwezig is dan in Europa, had de minister de aldaar te volgen procedures volgens hen in zijn beoordeling moeten betrekken.

9.1. Naast Nederland is ook de Europese Unie partij bij het Verdrag van Espoo. Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten is hiermee met wijzigingsrichtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 in overeenstemming gebracht. Deze richtlijnen zijn inmiddels ingetrokken en vervangen door de mer-richtlijn. Deze richtlijn is geïmplementeerd in de Wet milieubeheer. Niet is bestreden dat de mer-richtlijn correct is geïmplementeerd. Aan de mer-richtlijn komt geen rechtstreekse werking toe.

9.2. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen:

- a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu;
- b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Ingevolge het vierde lid worden ter zake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.17 of 7.19 moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 7.17, derde lid, houdt het bevoegd gezag bij zijn beslissing rekening met de in bijlage III bij de mer richtlijn aangegeven criteria.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit mer, voor zover hier van belang, worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de wet aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

In onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer is in categorie 22.3, onder 5°, aangewezen de oprichting, wijziging of uitbreiding van één of meer met elkaar samenhangende installaties voor de behandeling en de opslag van radioactief afval in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een wijziging van het tijdstip van de buitengebruikstelling of ontmanteling van meer dan vijf jaar.

Ingevolge onderdeel A, tweede lid, van de bijlage bij het Besluit mer, wordt in deze bijlage mede verstaan onder:  
 wijziging: een reconstructie of verandering anderszins van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande inrichtingen;  
 uitbreiding: het opnieuw in gebruik nemen van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande inrichtingen;  
 oprichting van een inrichting: een uitbreiding van een inrichting door de oprichting van een nieuwe installatie.

Ingevolge artikel 11, eerste lid, aanhef en onder c, van het Bkse bevat de aanvraag om een vergunning voor het wijzigen van een inrichting als bedoeld in artikel 6, 7, 8 of 9 in ieder geval, indien de aanvraag betrekking heeft op een inrichting als bedoeld in artikel 6, 7 of 8 en de voorgenomen wijziging van invloed is op een of meer gegevens als vermeld in het ter verkrijging van de onder a bedoelde vergunning overgelegde veiligheidsrapport of de risicoanalyse, bedoeld in artikel 6, onder h, een desbetreffende aanvulling hiervan.

9.3. Bij besluit van 18 juni 1973 is aan EPZ voor het in werking brengen en het in werking houden van de KCB een vergunning voor onbepaalde tijd verleend. In voorschrift 1.1 van deze vergunning is bepaald dat de KCB in overeenstemming met het gestelde in paragraaf 1.1 en de hoofdstukken 3 tot en met 21 van het Veiligheidsrapport VR-KCB93, als gewijzigd en aangevuld met de revisies met kenmerk VR-KCB93 REV.1, VR-KCB93 REV.2, VR-KCB93 REV.3, VR-KCB93 REV.4, VR-KCB93 REV.5 en VR-KCB93 REV.6, dient te zijn ingericht en te worden bedreven. In dit Veiligheidsrapport is bij een aantal ontwerp analyses uitgegaan van een ontwerpbedrijfsduur van 40 jaar.

In 2006 is het Convenant Kerncentrale Borssele in werking getreden. In dit convenant is onder meer bepaald dat de levensduur van de KCB wordt gecontinueerd tot en met uiterlijk 31 december 2033. Deze doelstelling is opgenomen in artikel 15a van de Kew.

De aangevraagde wijzigingen hebben betrekking op de actualisatie van het Veiligheidsrapport. Deze wijzigingen zijn neergelegd in het bij de aanvraag gevoegde document revisie VR-KCB93 REV.7. De actualisatie van het Veiligheidsrapport houdt verband met de verlenging van de ontwerpbedrijfsduur van 40 naar 60 jaar.

9.4. De aangevraagde wijzigingen hebben niet tot gevolg dat binnen de KCB feitelijke wijzigingen plaatsvinden. Zij hebben uitsluitend betrekking op de actualisatie van het Veiligheidsrapport. De aangevraagde wijzigingen vallen niet onder een activiteit als bedoeld in onderdeel D, categorie 22.3, onder 5°, van de bijlage bij het Besluit mer, reeds omdat hetgeen is aangevraagd geen wijziging, uitbreiding of oprichting als bedoeld in onderdeel A, tweede lid, van de bijlage bij het Besluit mer is. De omstandigheid dat hetgeen is aangevraagd in de toekomst tot gevolg kan hebben dat componenten van de KCB moeten worden vervangen maakt het voorgaande niet anders. Uit de omstandigheid dat de minister de vergunningaanvraag heeft getoetst aan artikel 11, eerste lid, aanhef en onder c, van het Bkse vloeit, anders dan [appellant sub 2] stelt, voorts niet voort dat binnen de KCB wel feitelijke wijzigingen plaatsvinden. Uit het door Greenpeace en anderen aangehaalde recente oordeel van het Implementation Committee kan niet worden afgeleid dat wel sprake is van een feitelijke wijziging. Er bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de minister in het kader van de Nederlandse vergunningprocedure de in de Verenigde Staten te volgen procedure voor de verlening van een vergelijkbare vergunning had moeten betrekken.

Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de minister zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat voorafgaand aan het nemen van het bestreden besluit geen m.e.r.-beoordeling hoefde plaats te vinden.

De beroepsgronden falen.

10. Voor zover hetgeen is aangevraagd niet tot een m.e.r.-beoordelingsplicht leidt, betogen Greenpeace en anderen subsidiair dat de invoering van artikel 15a, eerste lid, van de Kew de wijziging van het tijdstip van buitengebruikstelling als bedoeld in onderdeel D, categorie 22.3, onder 5°, van de bijlage bij het Besluit mer tot gevolg heeft, zodat op grond hiervan toch een m.e.r.-beoordelingsplicht geldt. Het aannemen van de wijziging van het tijdstip van buitengebruikstelling bij wet leidt er volgens hen toe dat een m.e.r.-beoordelingsplicht geldt op het moment dat een daaropvolgend besluit over een volgende wijziging wordt genomen. Ter onderbouwing van dit standpunt verwijzen zij naar het arrest van het Hof van Justitie van 17 maart 2011, C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest ([www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)). De aangevraagde wijzigingen moeten volgens hen worden beschouwd

als fase van een uit verschillende fasen bestaande procedure waarvoor uiteindelijk een m.e.r.-beoordelingsplicht bestaat.

10.1 Ingevolge artikel 15a, eerste lid, van de Kew vervalt met ingang van 31 december 2033 de op grond van artikel 15, aanhef en onder b, verleende vergunning voor het in werking houden van de in 1973 in werking gebrachte KCB, voor zover het betreft het vrijmaken van kernenergie.

10.2. In het door Greenpeace en anderen aangehaalde arrest van 17 maart 2011 heeft het Hof van Justitie overwogen dat een vergunning die niet formeel betrekking heeft op een activiteit die aan een m.e.r.-beoordeling in de zin van de bijlagen I en II bij richtlijn 85/337 (thans: de mer-richtlijn) moet worden onderworpen, volgens vaste rechtspraak niettemin de uitvoering van een dergelijke beoordeling kan vereisen, wanneer die maatregel een fase vormt van een procedure die uiteindelijk gericht is op de goedkeuring van een activiteit die een project in de zin van artikel 2, eerste lid, van richtlijn 85/337 is. Volgens diezelfde rechtspraak moet, wanneer het nationale recht voorschrijft dat de vergunningprocedure in verschillende fasen verloopt, de m.e.r.-beoordeling van een project in beginsel worden verricht zodra het mogelijk is alle milieueffecten die het project kan hebben, te onderscheiden en te beoordelen. Hetgeen is aangevraagd vormt geen fase van een uit verschillende fasen bestaande vergunningprocedure die uiteindelijk is gericht op de uitvoering van activiteiten waarvoor een m.e.r.-beoordelingsplicht geldt.

De subsidiaire beroepsgrond faalt eveneens.

[...]

### Beslissing

- I verklaart het beroep van de stichting Stichting Greenpeace Nederland en anderen, voor zover het is ingesteld door de stichting Stichting Noordelijke Ondergrond Afvalvrij, niet-ontvankelijk;
- II verklaart het beroep van [appellant sub 2] en anderen, voor zover het is ingesteld door de stichting Stichting Laka, niet-ontvankelijk;
- III verklaart de beroepen voor het overige ongegrond.

### Noot

1. Uit deze uitspraak volgt onder meer dat de Afdeling van oordeel is dat het in het Besluit m.e.r. veelvuldig gehanteerde begrip wijziging van een inrichting uitsluitend ziet op de situatie waarin een vergunning het mogelijk maakt dat er feitelijke wijzigingen binnen de inrichting plaats kunnen vinden. De aan de orde zijnde wijziging van de Kernenergie-wetvergunning voor de kerncentrale Borssele (hierna: wijzigingsvergunning) ziet uitsluitend op de actualisatie van het zogeheten Veiligheidsrapport en biedt derhalve geen basis om feitelijke wijzigingen in de kerncentrale door te voeren. Dat het nieuwe Veiligheidsrapport impliceert dat de ontwerpbedrijfsduur van 40 naar 60 jaar gaat en dat zulks er in de toekomst toe leidt dat componenten van de kerncentrale moeten worden vervangen, maakt dat niet anders.

2. Nu de Afdeling oordeelt dat er geen sprake is van een wijziging van een inrichting in de zin van het Besluit m.e.r., concludeert zij dat er ingevolge het Besluit m.e.r. geen verplichting bestond om voor de wijzigingsvergunning een m.e.r.-beoordeling te verrichten op grond van onderdeel D, onder 22.3, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. (hierna: D-22.3). Helemaal bevredigend is de op de definitie van het begrip "wijziging" in onderdeel A van de bijlage bij het Besluit gebaseerde toetsingswijze niet. In kolom 2, onder 5, van D-22.3 Besluit m.e.r. wordt melding gemaakt van de wijziging van het tijdstip van de buitengebruikstelling of ontmanteling van meer dan vijf jaar. De bedoeling van de wetgever lijkt mij evident: een Kernenergie-wetvergunning waarbij uitsluitend wordt voorzien in een wijziging van het tijdstip van de buitengebruikstelling van een kernenergiecentrale met 5 jaar of meer, moet aan een m.e.r.-beoordelingsplicht worden onderworpen. Dat is ook het geval, als zo'n vergunning geen feitelijke wijzigingen van de kernenergiecentrale mogelijk maakt. Wat er verder ook van zij, de aan de orde zijnde wijzigingsvergunning ziet niet op de buitengebruikstelling of ontmanteling, maar uitsluitend op een nieuw Veiligheidsrapport. Dat rapport impliceert dat de ontwerpbedrijfsduur wordt verlengd, maar omvat zelf geen juridische regulering van de termijn waarbinnen de kernenergiecentrale Borssele open mag zijn. De oorspronkelijke Kernenergie-wetvergunning uit 1973 geldt voor onbepaalde tijd. In artikel 15a lid 1 Kernenergie-wet is bepaald dat de vergunning uit 1973 vervalt met ingang van 31 december 2033. Dat de Afdeling tot de conclusie komt dat er vanwege D-22.3 geen m.e.r.-beoordelingsplicht voor de wijzigingsvergunning bestond, lijkt mij al met al juist.

3. Opmerkelijk is overigens dat de Afdeling in r.o. 9.2 citeert uit D-22.3 zoals dat luidde tot 24 oktober 2012. Daarin werd (in kolom 1) gesproken over de behandeling en de opslag van radioactief afval. Aangezien de wijzigingsvergunning is genomen op 18 maart 2013, had de Afdeling moeten uitgaan van de huidige tekst van D-22.3. Zie (artikel XIII van) het Besluit van 11 augustus 2012 tot herstel van gebreken van wetstechnische en inhoudelijk ondergeschikte aard in enkele besluiten op de beleidsterreinen van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Stb.* 2012, 424. Voor de uitkomst van het geding maakt het geen verschil dat de Afdeling niet van de juiste redactie is uitgegaan. Zij heeft immers niet geconcludeerd dat D-22.3 sowieso niet van toepassing was omdat de omschrijving in kolom 1 zag op de behandeling en opslag van radioactief afval.

4. Appellanten hebben aangevoerd dat de verplichting om voor de wijzigingsvergunning een m.e.r.-beoordeling uit te voeren ook voort zou vloeien uit de m.e.r.-richtlijn en het Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband (Verdrag van Espoo). De Afdeling gaat hieraan voorbij, zonder een inhoudelijke toetsing te verrichten. In lijn met eerdere uitspraken stelt de Afdeling dat de (huidige) m.e.r.-richtlijn, die door de EU in overeenstemming met het Verdrag van Espoo is gebracht, is geïmplementeerd in de Wet milieubeheer. Nu niet is bestreden dat de m.e.r.-richtlijn correct is geïmplementeerd, komt aan de m.e.r.-richtlijn volgens de Afdeling geen rechtstreekse werking toe. Zie in

gelijke zin ABRvS 5 februari 2014, nrs. 201001848/1/A4 en 201300528/1/A4 (r.o. 3.10; deze uitspraak is onder nr. *M en R 2014/77* in deze aflevering opgenomen; zie ook *JM 2014/37*) en eerder ABRvS 24 augustus 2011, nr. 201000106/1 (r.o. 2.6.3), *M en R 2011/192*; *BR 2011/175*. Deze jurisprudentie illustreert dat de Afdeling niet zelfstandig toetst of een richtlijnbeplanning al dan niet correct is omgezet in het nationale recht. Een appellant die zich beroept op een m.e.r.-richtlijnbeplanning (of een andere richtlijnbeplanning) zal gemotiveerd moeten uiteenzetten waarom die beplanning niet correct in het Nederlandse wet- en regelgeving is omgezet. Alleen als dat met succes wordt gedaan en de desbetreffende beplanning zich er ook overigens voor leent om rechtstreeks door de rechter toegepast te worden, zal de Afdeling het bestreden besluit aan die beplanning toetsen (uitgaande van de concreet-inhoudelijke toetsingsmethode).

5. Het oordeel dat er op basis van het Besluit m.e.r. geen m.e.r.-beoordelingsplicht geldt, nu de wijzigingsvergunning geen betrekking heeft op het mogelijk maken van feitelijke wijzigingen binnen de inrichting, is overigens inhoudelijk in lijn met de m.e.r.-richtlijn. De werkingssfeer van deze richtlijn strekt zich uitsluitend uit tot de projecten zoals die staan opgenomen in de bijlagen I en II bij die richtlijn. Tot die projecten behoort ook de oprichting of wijziging van een kernenergiecentrale (zie bijlage I, onder 2b, en bijlage II, onder 13, van de bijlage bij de m.e.r.-richtlijn). Uit HvJ EU 17 maart 2011, zaaknr. C-275/09, *JM 2011/60* en HvJ EU 19 april 2012, zaaknr. C-121/11, volgt evenwel dat van een project in de zin van de m.e.r.-richtlijn alleen sprake is indien er sprake is van werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen. Onder verwijzing naar deze jurisprudentie heeft de Afdeling in ABRvS 27 juni 2012, nr. 201101874/1/A4, geoordeeld dat bijvoorbeeld een vergunning waarbij het gebruik van een bestaand spoor wordt geïntensiveerd geen project in de zin van de m.e.r.-richtlijn is. De thans aan de orde zijnde wijzigingsvergunning behelst geen werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen. Derhalve ziet het niet op een project in de zin van de m.e.r.-richtlijn.

6. Subsidiair betoogt een aantal appellanten dat artikel 15a lid 1 Kernenergiewet de wijziging van het tijdstip van buitengebruikstelling als bedoeld in D-22.3 onder 5 tot gevolg heeft. Onder verwijzing naar HvJ EU 17 maart 2011, zaaknr. C-275/09, *JM 2011/60*, wordt gesteld dat er ook daarom een m.e.r.-beoordelingsplicht geldt voor de wijzigingsvergunning. Het arrest van het Hof geeft onder meer aan hoe de m.e.r.- (beoordelings)plicht moet worden geëffectueerd, indien een vergunning een fase vormt van een procedure die uiteindelijk gericht is op de goedkeuring van een project als bedoeld in de m.e.r.-richtlijn. De Afdeling concludeert dat de wijzigingsvergunning geen fase is van een procedure die uiteindelijk is gericht op de uitvoering van een activiteit waarvoor een m.e.r.-beoordelingsplicht geldt en dat het subsidiaire betoog van appellanten daarom niet slaagt. Een nadere onderbouwing wordt niet gegeven. Ik ga er echter vanuit dat de Afdeling vindt dat de wijzigingsvergunning niet voorziet in dan wel nadere besluitvorming

voorbereid met betrekking tot werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen.

*M.A.A. Soppe*