

Memo

Aan: College van gedeputeerde staten van de provincie Groningen

Van: mr. dr. M.A.A. Soppe

Datum: 16 april 2025

Inzake: Groningen prov - advies NRD en MER Rijk Kerncentrales

Betreft: Definitief advies uitsluiten Eemshaven als locatie voor nieuwe kerncentrale in concept-NRD

I. Inleiding en vraagstelling

Achtergrond procedure en discussie

1. Het ministerie van Klimaat en Groene Groei (hierna: '**KGG**') is begin 2024 gestart met een projectprocedure¹ voor de realisatie van twee nieuwe kerncentrales in Nederland. De eerste stap in deze procedure is gezet met het ter inzage leggen van het "Voornemen en voorstel voor participatie" van 23 februari 2024 tot en met 4 april 2024. In dit document wordt het voornemen van het ministerie om twee kerncentrales in Nederland te realiseren aangekondigd. De doelstelling van het project is in dit voornemen als volgt geformuleerd:

"Het ruimtelijk inpassen van twee nieuwe kerncentrales in Nederland met een bewezen ontwerp (generatie 111+) die elk een vermogen kunnen leveren van meer dan 1000 megawatt (MW)."

2. Ook wordt in dit voornemen aangekondigd dat ten behoeve van de projectprocedure een voorkeursbeslissing zal worden voorbereid en genomen, waarin de locatie van de te realiseren kerncentrales zal worden bepaald.² Voor deze voorkeursbeslissing wordt een plan-mer doorlopen.³ Nadat met de voorkeursbeslissing een locatie is gekozen wordt het plan verder uitgewerkt om te komen tot een projectbesluit voor de kerncentrales. Voor dit projectbesluit wordt een aparte project-mer doorlopen.⁴

¹ Zie art. 5.44 ev. Ow.

² Voornemen en voorstel voor participatie project 'Nieuwbouw kerncentrales', p. 10.

³ Een voorkeursbeslissing is een plan of programma in de zin van de smb-richtlijn (artikel 16.34 lid 2 van de Omgevingswet). Als de voorkeursbeslissing kaderstellend is voor een project-mer-(beoordelings)plichtig besluit, dan geldt daarvoor daarom in beginsel een plan-mer-plicht. In dit geval wordt in de voorkeursbeslissing de locatie van de kerncentrales bepaald, waarna de realisatie van de kerncentrales nader wordt uitgewerkt in het (project-mer-plichtige) projectbesluit. De voorkeursbeslissing is daarmee kaderstellend voor het project-mer-plichtige projectbesluit en is dus plan-mer-plichtig op grond van artikel 16.36 lid 1 van de Omgevingswet.

⁴ De oprichting van kerncentrales is genoemd als categorie C3 in bijlage V bij het Omgevingsbesluit. Het projectbesluit voor de kerncentrales is daarom project-mer-plichtig op grond van art. 16.43 Omgevingswet juncto art. 11.6 leden 1 en 3 sub a Omgevingsbesluit.



3. De eerste stap in de plan-mer-procedure ten behoeve van de voorkeursbeslissing is het opstellen van de concept Notitie Reikwijdte en Detailniveau (hierna: '**concept-NRD**'). In deze concept-NRD wordt onder andere aangegeven welke locaties voor de realisatie van de nieuwe kerncentrales in de plan-mer zullen worden beschouwd.
4. In haar kamerbrief van 22 november 2024 heeft minister Hermans van KGG (hierna: '**de minister**') aangekondigd voornemens te zijn Eemshaven mee te nemen als mogelijke locatie voor de kerncentrales in de concept-NRD.⁵ Dit in weerwil van het eerder van rijkswegge geuite voornemen om Eemshaven te schrappen als mogelijke locatie voor de vestiging van nieuwe kerncentrales (zie hierna). Het zou volgens de minister juridische risico's opleveren als Eemshaven niet als mogelijke locatie in de concept-NRD meegenomen zou worden. De minister kondigde in deze brief aan de landsadvocaat om advies te vragen over deze kwestie. Bij brief van 11 februari 2025 heeft de minister de Tweede Kamer geïnformeerd dat op basis van het ingewonnen advies van de landsadvocaat Eemshaven inderdaad niet uitgesloten kan worden van de (concept-)NRD.⁶

Rijkstoezeggingen en (beleids)keuzes in verband met onder meer andere (Rijks)belangen

5. De weigering om Eemshaven uit te sluiten als mogelijke locatie in de concept-NRD ten behoeve van de plan-mer staat haaks op verschillende (publieke en formele) toezeggingen, beleidskeuzes en aangenomen moties. Zo heeft de Tweede Kamer in het wetgevingsoverleg op 4 maart 2021 twee moties aangenomen, waarin de Tweede Kamer uitspreekt dat er geen kerncentrale kan komen in Groningen en dat Eemshaven als mogelijke locatie uit het Derde structuurschema elektriciteitsvoorziening geschrapt moet worden.⁷ In deze moties wordt uitgesproken dat Groningers voldoende op hun bordje hebben gehad de laatste jaren en dat er geen draagvlak is voor kerncentrales in Groningen vanwege het risico op aardbevingen in de provincie door gaswinning en mijnbouwactiviteiten. In reactie op de mededeling van de minister dat Eemshaven op wettelijke gronden meegenomen moet worden in de concept-NRD heeft de Tweede Kamer motie Postma, voorgesteld op 20 maart 2025, aangenomen. Met deze motie spreekt de Tweede Kamer zich nogmaals expliciet uit tegen het bouwen van een kerncentrale in Eemshaven.⁸
6. In lijn met deze moties is in kamerbrieven en beleidsdocumenten ook van regeringswege aangekondigd dat Eemshaven geschrapt zou worden als zogenaamde waarborglocatie voor kernenergie en dat "*Eemshaven niet wordt overwogen voor de bouw van twee nieuw te bouwen centrales*".⁹ De aanduiding als waarborglocatie houdt in dat ruimtelijke ontwikkelingen die het gebied minder geschikt zouden maken voor het vestigen van een kerncentrale verboden worden. Eemshaven was sinds 1986 onderdeel van een steeds verder aangescherpte lijst

⁵ Kamerstukken II 2024/2025, 32645, nr. 123, p. 7.

⁶ Kamerstukken II 2024/2025, 32645, nr. 138.

⁷ Motie Beckerman c.s., Kamerstukken II 2020/2021, 35603, nr. 51 en Motie Sienot en Mulder, Kamerstukken II 2020/2021, 35603, nr. 59.

⁸ Motie Postma, Kamerstukken II 2024/2025, 32645, nr. 145.

⁹ Zie bijvoorbeeld de kamerbrief van toenmalig minister van Economische zaken en klimaat Jetten van 9 december 2022, Kamerstukken II 2022/2023, 32645, nr. 116 (daaruit is ook het citaat afkomstig), en de aankondigingsbrief van het Programma Energiehoofdstructuur van 4 maart 2024, Kamerstukken II 2023/2024, 31239/30196, nr. 388.



met dergelijke waarborglocaties, maar zou naar aanleiding van de genoemde moties van deze lijst geschrapt worden.¹⁰ De moties en de daarin genoemde argumenten worden in deze documenten aangehaald als reden om Eemshaven als waarborglocatie te schrappen. In lijn daarmee zou Eemshaven ook uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl), waarin dit waarborgbeleid sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet juridisch vastgelegd is als instructieregel, geschrapt worden.¹¹ Dit moet nog worden uitgevoerd.

7. Uit de communicatie en beleidskeuzes van het Rijk blijkt derhalve duidelijk dat een kerncentrale in Eemshaven niet gewenst is. In het verlengde daarvan zijn er door het Rijk veel (andere) ruimtelijke opgaven op Eemshaven geprojecteerd. Vanuit het energiebeleid is het gebied essentieel voor elektriciteitsinfrastructuur, waterstofproductie en LNG-import. Vanuit economisch perspectief is het een kernlocatie binnen de industriële verduurzaming en innovatie. En vanuit defensieoogpunt is de Eemshaven cruciaal als robuuste en toegankelijke zeehaven met strategische waarde. Deze overlappende belangen maken het eigenlijk onmogelijk dat ook kernenergie in het gebied kan worden gerealiseerd.
8. De provincie Groningen is tegen de komst van een kerncentrale in Eemshaven en in de provincie Groningen in het algemeen. Dit is meermaals uitgesproken in aangenomen moties in vergaderingen van provinciale staten en is verwoord in formele brieven van Gedeputeerde Staten van Groningen (hierna: '**GS**') aan het Rijk.¹² Daarin is onderbouwd aangegeven dat het waarborgingsbeleid (c.q. de vestiging van kerncentrales op Eemshaven) de huidige en toekomstige veelal door het Rijk geïnitieerde en door de provincie ondersteunde economische en ruimtelijke ontwikkelingen van de regio doorkruisen.
9. Ondanks de bestuurlijke overeenstemming over de onwenselijkheid van het realiseren van kerncentrales in Eemshaven wordt ervoor gekozen om Eemshaven wel mee te nemen in de concept-NRD. Er wordt gewezen op het advies van de landsadvocaat van 6 februari 2025, waarin wordt aangegeven dat het uitsluiten van Eemshaven juridische risico's voor het projectbesluit op zou kunnen leveren (hierna: '**landsadvocaatadvies**').¹³

Vraagstelling

10. Op verzoek van GS wordt in dit memo ingegaan op de vraag of het op voorhand uitsluiten van Eemshaven als potentiële locatie voor kerncentrale(s) onaanvaardbare risico's oplevert voor het uiteindelijk te nemen projectbesluit.

¹⁰ Zie voor een uitgebreide beschrijving van (de geschiedenis en ontwikkeling van) dit waarborgbeleid het Actualisatierapport waarborgingsbeleid kernenergie, Antea Group, 30 augustus 2024 (hierna: '**Actualisatierapport**').

¹¹ Art. 5.158 Bkl regelt dat omgevingsplannen binnen een straal van één kilometer rondom een locatie die is aangewezen in bijlage XV van het Bkl bepaalde ontwikkelingen die het gebied minder geschikt maken voor een kerncentrale niet mogen toestaan. Eemshaven is nu nog genoemd in deze bijlage XV, maar wordt hier op korte termijn uit verwijderd.

¹² Provinciale Staten Groningen, vergadering van 5 juni 2024, motie 118, brief Gedeputeerde Staten Groningen aan minister van Economische Zaken en Klimaat van 29 juni 2021, *schrappen waarborglocatie kerncentrale Eemshaven uit Barro* en brief van Gedeputeerde Staten Groningen aan minister van Klimaat en Groene Groei van 17 december 2024, *Betrekken van Eemshaven in locatieonderzoek voor nieuwe kerncentrales*.

¹³ Advies landsadvocaat aan het ministerie van KGG met ref.nr. RR/RK/11023145.



Bevindingen

11. Bij het beoordelen of een locatie als redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatief moet worden aangemerkt kunnen veel factoren een rol spelen. Uit (relatief) recente jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: '**De Afdeling**') blijkt dat ook bestuurlijke en beleidsmatige overwegingen mogen worden meegewogen.¹⁴
12. Wanneer een mogelijke locatie puur op beleidsmatige of bestuurlijke gronden van een MER of NRD wordt uitgesloten, blijkt uit één uitspraak dat dit risico's oplevert voor het besluit waaraan dat MER ten grondslag wordt gelegd.¹⁵ De Landsadvocaat baseert zijn advies ook grotendeels op deze uitspraak.
13. De (geografische) reikwijdte van de huidige doelstelling is zeer ruim geformuleerd. Als er (ook) inhoudelijke argumenten te geven zijn op grond waarvan Eemshaven in het bijzonder en de provincie Groningen in het algemeen niet geschikt zou/zouden zijn als locatie voor kerncentrales, kan op basis daarvan – in combinatie met de bestuurlijke en beleidsmatige overwegingen – de doelstelling van het project zodanig worden aangepast dat Eemshaven en Groningen buiten de reikwijdte van het project vallen. Als ondersteunend argument kan daarin worden meegenomen dat Eemshaven als waarborglocatie uit het BKL verwijderd zal worden, waardoor het mogelijk is dat er op korte termijn ontwikkelingen zullen plaatsvinden in het gebied die het realiseren van kerncentrales belemmeren.
14. Als het rijk, en specifiek KGG als bevoegd gezag, bereid is hieraan mee te werken, kan Eemshaven worden uitgesloten van de concept-NRD zonder onaanvaardbare risico's voor het uiteindelijk te nemen projectbesluit.

II. Toetsingskader redelijke alternatieven

Alternatieven en MER

15. Ingevolge art. 16.42 Ow juncto art. 11.3 lid 1 sub a en sub f Ob moeten in een plan-MER naast de inhoud van het plan of programma de redelijke alternatieven worden beschreven en onderzocht op mogelijke aanzienlijke milieueffecten. Wat redelijke alternatieven zijn wordt in de mer-regelgeving niet aangegeven.
16. De verplichting om in een plan-MER de redelijke alternatieven te beschouwen was voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet neergelegd in art. 7.7 lid 1 sub b Wet milieubeheer. Weliswaar werd daarin gesproken over "redelijkerwijs in beschouwing" te nemen alternatieven, maar er is geen aanwijzing dat met de "redelijke alternatieven" uit art. 11.3 lid 1 sub a Ob een andere inhoudelijke invulling is beoogd. De op basis van de Wet milieubeheer gevormde jurisprudentie over plan-MER-alternatieven blijft dan ook onverminderd relevant.
17. De verplichting om in een plan-MER alternatieven te beschrijven is te herleiden tot de smb-richtlijn.¹⁶ In de uitvoerig gemotiveerde uitspraak over het rijksinpassingsplan "Windenergie

¹⁴ Die jurisprudentie wordt hierna geconcretiseerd en besproken.

¹⁵ ABRvS 23 april 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF7627, r.o. 2.3.2.

¹⁶ Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PB 2001, L 197).



langs de dijken van de Noordoostpolder”¹⁷ is de Afdeling ingegaan op de vraag welke consequenties dat heeft. De Afdeling overweegt dat de smb-richtlijn zelf niet aangeeft wat wordt bedoeld met een “redelijk alternatief”. Die duiding wordt wel voor een deel gegeven in het “guidance document” “Uitvoering van Richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s” (hierna: ‘**de Handleiding**’) van de Europese Commissie. De Afdeling laat zich daar mede door leiden.

18. In de Handleiding wordt onder verwijzing naar art. 5 lid 1 smb-richtlijn vooropgesteld dat bij de vraag of er sprake is van een redelijk alternatief allereerst moet worden gekeken naar de doelstellingen en de geografische reikwijdte van het plan of programma. Art. 11.3 lid 1 sub a Ob bevat mede om die reden de verplichting om in het plan-MER de belangrijkste doelstellingen van het plan of programma te beschrijven. De Afdeling refereert in de uitspraak ook aan de mededeling in de Handleiding dat alternatieven alleen redelijk zijn als ze realistisch zijn. Aan de hand van welke criteria dat moet geschieden wordt in de Handleiding niet verder uitgewerkt. Dat zal derhalve in het concrete geval moeten worden bepaald.
19. In lijn daarmee stelt de Afdeling in de vorenbedoelde uitspraak voorop dat het antwoord op de vraag welke alternatieven in een plan-MER redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen, afhankelijk is van de omstandigheden van het geval. Deze overweging is een standaardoverweging geworden in jurisprudentie van de Afdeling over de vraag welke alternatieven in een MER moeten worden beschreven.¹⁸
20. Wat heel duidelijk uit de jurisprudentie kan worden afgeleid is dat een alternatief niet als redelijk wordt beschouwd en dus niet in de mer-procedure hoeft te worden betrokken wanneer het niet in afdoende mate aan de doelstelling(en) van het plan of programma voldoet.¹⁹
21. Een plan-MER wordt opgesteld door het bevoegd gezag. De doelstelling van het plan of programma wordt door het bevoegd gezag geformuleerd. Een door het bevoegd gezag te formuleren doelstelling is niet zelden in meer of mindere mate mede ingekleurd door politiek-bestuurlijke voorkeuren. Vaak wordt dat door de Afdeling geaccordeerd, althans wordt die doelstelling door de Afdeling als gegeven aanvaard bij toetsing van beroepsgronden met betrekking tot de redelijke alternatieven. Ik wijs op onder meer de volgende uitspraken:

1 ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1436, r.o. 15.3

In een plan-MER voor een windpark in Moerdijk is volgens een appellant ten onrechte niet voorzien in een locatie-alternatief voor een windpark op het Logistiek Park Moerdijk (hierna: ‘**LPM**’). De Afdeling overweegt dat er reeds eerder een bestuurlijke keuze is gemaakt om op het LPM geen windturbines toe te staan. Voor die bestuurlijke keuze is een MER gemaakt, maar het LPM is ook daarin niet in beschouwing genomen. De Afdeling onderkent dat, maar concludeert dat nu moet worden “*bestuurlijk al eerder is de keuze is gemaakt om*

¹⁷ ABRvS 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3215, r.o. 2.22.6 en 2.22.7.

¹⁸ Daarbij maakt de Afdeling overigens geen onderscheid tussen een plan- en een project-MER. Zie o.a. ABRvS 11 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5127, r.o. 11.9, ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1250, r.o. 10, ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1436, r.o. 15.1 en ABRvS 9 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2988, r.o. 4.6.

¹⁹ Zie o.a. ABRvS 20 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1829, r.o. 30.4 ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1250, r.o. 10.2 en ABRvS 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3215, r.o. 2.22.9.



op het LPM geen windturbines toe te staan, kon de locatie LPM als alternatief in het MER naar het oordeel van de Afdeling redelijkerwijs achterwege blijven”.

2 ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, r.o. 65.2

Voor de (rijks)besluitvorming over het Windpark De Drentse Monden en Oostermoer was een plan-MER opgesteld. Daarin waren verschillende locatie-alternatieven onderzocht in Drenthe en Groningen. Een aantal appellanten vond dat ten onrechte niet ook een locatiealternatief in het noordwesten van Fryslân in het MER was opgenomen. De Afdeling overweegt dat dit geen redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatief betreft. Daarbij kent de Afdeling betekenis toe aan tussen de rijksoverheid en de provincies gemaakte afspraken, die inhouden dat elke provincie een bepaald vermogen aan windenergie realiseert. Voor de provincie Fryslân was daarvoor in de Structuurvisie Windenergie op land al een gebied bij het IJsselmeer als geschikt gebied voor grootschalige windenergie aangewezen. Naar het oordeel van de Afdeling mocht het alternatievenonderzoek in het MER daarom beperkt blijven tot locatiealternatieven in Groningen en Drenthe.

3 ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2982, r.o. 3.4

In het plan-MER zijn geen locatie-alternatieven onderzocht voor de in het voorliggende bestemmingsplan voor glastuinbouwdoeleinden aangewezen gronden. De Afdeling acht dit niet ten onrechte nu de in het bestemmingsplan voorziene glastuinbouwlocatie al was vastgelegd in een provinciale verordening.

4 ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1250, r.o. 10.2

Het bestemmingsplan ‘Gebiedsontwikkeling Stadsblokken Meinerswijk’ voorziet in de omvang van een uiterwaardengebied tot een uiterwaardenpark onder meer door toevoeging van recreatie en woningbouw (430 woningen). In het ten behoeve daarvan opgestelde (gecombineerde project-/plan-)MER zijn geen locatiealternatieven beschreven. Gelet op het primaire doel van het bestemmingsplanplan, het herontwikkelen van het uiterwaardengebied Stadsblokken Meinerswijk als uiterwaardenpark, acht de Afdeling aanvaardbaar. De Afdeling accordeert de stelling van het bevoegd gezag dat de herontwikkeling niet kan worden gerealiseerd zonder de beoogde woningbouw en dat die evenmin mogelijk is op een andere locatie mede gelet op de eigendomsposities in het plangebied en de wensen van de gemeente en de initiatiefnemer.

5 ABRvS 27 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ2679, r.o. 2.6 e.v.

De Afdeling bestuursrechtspraak overweegt daarin dat onderwijs voor de gemeenteraad een belangrijk onderdeel van het voornemen is en dat een alternatief zonder onderwijs daarom geen redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatief is en aldus niet in het MER behoefde te worden beschreven.

22. Niettegenstaande deze jurisprudentie zou het de functie van mer kunnen ondergraven indien uitsluitend op basis van politiek-bestuurlijke overwegingen een zodanige restrictieve doelstelling wordt geformuleerd dat er onvoldoende ruimte resteert voor in het MER te beschrijven alternatieven. Daarbij speelt een rol dat wanneer een op voorhand beleidsmatig ongewenst alternatief in het MER wordt opgenomen, het bevoegd gezag niet gehouden is om voor dat alternatief ‘te kiezen’ als dat alternatief qua te verwachten milieueffecten (relatief) als beste uit de bus komt.
23. In een uitspraak van de Afdeling over een streekplanherziening voor het Regionaal Bedrijventerrein Twente oordeelde de Afdeling dat door het bevoegd gezag ten onrechte uitsluitend de locatie Almelo-Zuid in het opgestelde MER was betrokken (hierna spreek ik over de ‘**RBT-uitspraak**’). De locatie Almelo-Noord was daarin buiten beschouwing gelaten. Volgens de Afdeling hebben bij de keuze om Almelo-Noord niet in het MER te



beschrijven uitsluitend beleidsmatige overwegingen een rol gespeeld, terwijl uit de verrichte onderzoeken (waaronder een eerder opgestelde MER) is gebleken dat de locatie Almelo-Noord op het aspect milieu niet slechter – en op onderdelen zelfs beter – scoorde dan de locatie Almelo-Zuid. De Commissie mer had daar in haar toetsingsadvies op gewezen. Onder die omstandigheden had de locatie Almelo-Zuid niet buiten het MER mogen blijven.²⁰ Oftewel had de doelstelling ruimte moeten bieden om ook die locatie in het MER te betrekken.

24. De RBT-uitspraak is de enige is waarin de Afdeling heeft geoordeeld dat een geopperd locatie-alternatief niet vanwege uitsluitend beleidsmatige (politiek-bestuurlijke) redenen buiten het MER mocht worden gelaten. In bijvoorbeeld de veel recentere uitspraken over LPM en Stadsblokken Meinerswijk zijn ook duidelijk politiek-bestuurlijke keuzes aan de orde die maakten dat geopperde alternatieven niet aan de doelstelling van het bevoegd gezag beantwoorden en daarmee niet als redelijke alternatieven in het MER hoefden te worden opgenomen. In de LPM-uitspraak wordt door de Afdeling kort en bondig gesteld dat bestuurlijk al eerder is de keuze is gemaakt om op het LPM geen windturbines toe te staan en dat dat maakte dat LPM niet als locatiealternatief in het MER hoefde te worden meegenomen. Weliswaar blijkt uit de overwegingen in die uitspraak dat er in een eerder verband een locatie-MER was gemaakt, maar de Afdeling kent daar in haar conclusie geen kenbare betekenis aan toe. Dat zou ook niet logisch zijn geweest, nu LPM ook in dat MER niet als locatie voor een windpark is betrokken.
25. Wat betreft de duiding van de LPM-uitspraak verschil ik dan ook van de visie van de landsadvocaat. De landsadvocaat stelt dat in de LPM-zaak wel sprake was van een zekere mate van inhoudelijke onderbouwing. Daarbij wordt (uitsluitend) gewezen op de notitie Windenergie gemeente Moerdijk 2013-2030, waarin voor het Logistiek Park Moerwijk zou zijn aangegeven dat dat terrein hoogwaardig vernieuwend duurzaam moet worden ontwikkeld en dat daarom geen windturbines worden geplaatst.²¹ In de uitspraak van de Afdeling wordt de notitie aangehaald en gesteld dat daaruit volgt op de locatie LPM “vooralsnog geen windturbines worden geplaatst”. Dat laat ruimte dat er op enig moment wel windturbines op deze locatie zouden kunnen worden geplaatst. Verder is van belang dat in het voor de notitie opgestelde MER de LPM-locatie überhaupt niet is meegenomen.
26. In de uitspraak Stadsblokken Meinerswijk accepteert de Afdeling de politiek-bestuurlijke keuze dat woningbouw buiten deze locatie (waarmee ook inkomsten zouden kunnen verworven voor de transformatie van dit gebied) geen redelijk alternatief is vanwege onder meer de eigendomsposities in het plangebied en de wensen van het bevoegd gezag (en de initiatiefnemer).
27. Gezien de genoemde recentere jurisprudentie waarin (veel) meer ruimte wordt geboden om bij de selectie van redelijke alternatieven rekening te houden met politiek-bestuurlijke (/beleidsmatige) overwegingen, is het de vraag of de op zichzelf staande en meer dan twee decennia oude RBT-uitspraak naar huidige inzichten leidend zou moeten zijn voor de vraag of de Eemshaven-locatie in de concept-NRD moet worden meegenomen.
28. De landsadvocaat meent van wel, nu het advies grotendeels op die uitspraak leunt. Wat betreft de (veel) recentere jurisprudentie wijst de landsadvocaat uitsluitend op de LPM-uitspraak. Onder meer omdat daarop in een annotatie kritiek is geuit, betwijfelt de landsadvocaat of aan de LPM-uitspraak argumenten kunnen worden ontleend om Eemshaven niet als locatiealternatief in de concept-NRD (en het daarop volgende plan-

²⁰ ABRvS 23 april 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF7627, r.o. 2.3.2.

²¹ Zie p. 5 (randnummer 18) van het landsadvocaatadvies.



MER) mee te nemen. Ik ben het niet met die inschatting van de landsadvocaat eens. Niet alleen omdat de LPM-uitspraak recenter is dan de RBT-uitspraak, maar ook omdat er naast de LPM-uitspraak meer recente jurisprudentie is die bevestigt dat bij de selectie van redelijke alternatieven rekening gehouden kan worden met politiek-bestuurlijke (beleidsmatige) overwegingen. Dat neemt echter niet weg dat niet kan worden uitgesloten dat de Afdeling in een daartoe geëigende casus wel weer aansluiting zoekt bij de RBT-uitspraak.

29. Uit het vorenstaande kan mijns inziens de conclusie worden getrokken dat bij het formuleren van de doelstelling en bij het bepalen van wat redelijke alternatieven zijn die in een MER (en daaraan voorafgaand in de notitie NRD) moeten worden beschreven rekening mag worden gehouden met politiek-bestuurlijke voorkeuren. Het is echter niet zonder juridisch risico als die voorkeuren sec bijvoorbeeld de doelstelling kleuren en maken dat er geen ruimte is voor bepaalde locatie-alternatieven. Als er objectieve aanwijzingen zijn dat een politiek-bestuurlijk ongewenst (maar bijvoorbeeld door derden aangedragen) locatie-alternatief wellicht wel aan de eigenlijke doelstelling kan voldoen (zoals het opwekken van energie), is het raadzaam ook enigszins inhoudelijk te onderbouwen waarom het desbetreffende alternatief niet als redelijk alternatief in de zin van de mer-regelgeving heeft te gelden.
30. Wellicht is een toereikende motivering dat het realiseren van het desbetreffende project op een bepaalde locatie in de regelgeving wordt uitgesloten. In de hiervoor besproken Afdelingsuitspraak d.d. 23 september 2015 achtte de Afdeling het legitiem dat in het plan-MER geen locatie-alternatieven onderzocht voor de in het voorliggende bestemmingsplan voor glastuinbouwdoeleinden aangewezen gronden. De Afdeling vond het daarbij van belang dat de in het bestemmingsplan voorziene glastuinbouwlocatie al was vastgelegd in een provinciale verordening. Analoot aan deze uitspraak kan daar wellicht uit worden afgeleid dat een locatie ook niet in het MER als alternatief hoeft te worden meegenomen als die in de regelgeving voor een bepaalde functie wordt uitgesloten.

III. Betekenis voor de voorliggende casus

31. Gezien de besproken jurisprudentie lijkt het mij juridisch verdedigbaar om binnen de kaders van de mer-regelgeving voor de projectprocedure uit te gaan van een beperkte doelstelling ingevolge waarvan Eemshaven niet in de concept-NRD (en daarmee in het plan-MER) als redelijk alternatief behoefte te worden onderzocht. Daarbij geldt als primaire reden dat de rijksoverheid, zijnde het bevoegd gezag, in navolging van de provincie Groningen, van oordeel is dat de locatie Eemshaven niet in aanmerking komt voor de nieuwvestiging van kerncentrales.
32. Dit politiek-bestuurlijk breed gedragen standpunt²² mag doorklinken in de doelstelling. Op dit moment is de doelstelling bijzonder breed geformuleerd, door de doelstelling te laten zien op heel Nederland. Wellicht kan het rijk ertoe bewogen worden om de provincie Groningen – op basis van bestuurlijke voorkeuren en inhoudelijke overwegingen - expliciet uit te sluiten van de geografische reikwijdte van de doelstellingen. Hier kom ik op terug.
33. Verder is van belang dat binnenkort in het Bkl zal worden verankerd dat het waarborgbeleid niet meer van toepassing zal zijn op Eemshaven. Daarmee wordt de mogelijke nieuwvestiging van kerncentrales in de Eemshaven middels regelgeving uitgesloten.

²² De landsadvocaat wijst enkel op door de Tweede Kamer aangenomen moties (zie p. 4 onder randnummer 16 van het landsadvocaatadvies). Hiervoor is aangegeven dat er van regeringswege ook is aangekondigd dat Eemshaven geschrapt zou gaan worden als waarborglocatie voor kernenergie.



Althans is het juridische gevolg daarvan dat er bij de ontwikkeling van Eemshaven geen rekening meer hoeft te worden gehouden met de bouw en het gebruik van een kerncentrale. Dat gegeven zal er toe kunnen gaan leiden dat er in de Eemshaven ontwikkelingen gaan plaatsvinden die het niet langer mogelijk maken om daar een kerncentrale te situeren. Dit zou een inhoudelijk argument kunnen zijn om Eemshaven niet te bezien als locatiealternatief.

34. Nu is de locatie Eemshaven reeds betrokken in eerder onderzoek (onder andere in het plan-MER voor het Derde structuurschema elektriciteitsvoorziening). Daaruit volgde dat deze locatie niet op voorhand ongeschikt is voor nieuwvestiging van een kerncentrale. Omdat zekerheidshalve rekening moet worden gehouden met de RBT-uitspraak, is het raadzaam om ook inhoudelijke argumentatie te hebben waaruit volgt dat Eemshaven geen geschikte locatie voor nieuwvestiging van kerncentrales is. Daarbij lijkt mij aansluiting te kunnen worden gezocht bij het gegeven dat uit de communicatie en beleidskeuzes van het Rijk duidelijk blijkt dat kerncentrales in Eemshaven eigenlijk niet mogelijk zijn. Er zijn door het Rijk veel (andere) ruimtelijke opgaven op Eemshaven geprojecteerd. Vanuit het energiebeleid is het gebied essentieel voor elektriciteitsinfrastructuur, waterstofproductie en LNG-import. Vanuit economisch perspectief is het een kernlocatie binnen de industriële verduurzaming en innovatie. En vanuit defensieoogpunt is de Eemshaven cruciaal als robuuste en toegankelijke zeehaven met strategische waarde. Deze overlappende belangen maken het eigenlijk onmogelijk om vast te houden aan het waarborgingsbeleid voor Eemshaven c.q. om ook kerncentrales in het gebied te realiseren..
35. In het Actualisatierapport wordt weliswaar geconcludeerd dat de informatie waarop de keuze voor de drie waarborglocaties, waaronder begrepen Eemshaven, is gebaseerd, in de huidige situatie met de huidige inzichten nog steeds zou leiden tot dezelfde keuze. Daar wijst de landsadvocaat ook op.²³ Maar waar niet op wordt ingegaan is het gegeven dat in de Actualisatienota geen aandacht wordt geschonken aan de hiervoor genoemde overlappende belangen die zich verzetten tegen de vestiging van kerncentrales in de Eemshaven.
36. De genoemde overlappende belangen in samenhang beschouwd met de eerder gemaakte keuze door het Rijk om geen kerncentrales in de Eemshaven (of elders in de provincie Groningen) te realiseren en het waarborgbeleid voor Eemshaven in het Bkl te schrappen, lijken een solide basis te geven om de Eemshaven (en de rest van de provincie Groningen) buiten de doelstelling en in het verlengde daarvan buiten de concept-NRD te laten. De doelstelling voor de te nemen voorkeursbeslissing zou dan als volgt kunnen worden geherformuleerd:

"Het ruimtelijk inpassen van twee nieuwe kerncentrales in Nederland, behoudens de provincie Groningen, met een bewezen ontwerp (generatie 111+) die elk een vermogen kunnen leveren van meer dan 1000 megawatt (MW)."

²³ Zie p. 4 onder randnummer 14 van het landsadvocaatadvies.