

PELS RIJCKEN

Landsadvocaat

Per e-mail: [REDACTED]
Ministerie van Klimaat en Groene Groei
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
[REDACTED]

onze ref. RR/RK/11023145
uw ref.
inzake Ruimtelijke procedure nieuwbouw
kerncentrales

[REDACTED]
advocaat · partner
[REDACTED]
[REDACTED]

6 februari 2025

Geachte mevrouw [REDACTED],

- 1 Het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) is een ruimtelijke procedure gestart voor de bouw van twee nieuwe kerncentrales. De eerste stap is gezet met het "Voornemen en voorstel voor participatie". Dat lag van 23 februari 2024 tot en met 4 april 2024 ter inzage. Nu wordt toegewerkt naar een "Voorkeursbeslissing", waarin de locaties voor de nieuwe kerncentrales worden bepaald. Daarna wordt voor elke locatie een "Projectbesluit" vastgesteld, waarin de realisatie van een kerncentrale op de betreffende locatie mogelijk wordt gemaakt.
- 2 Ten behoeve van de Voorkeursbeslissing wordt een milieu-effectrapportage doorlopen, een zogenaamd "plan-m.e.r.". De eerste stap daarin is het opstellen van de concept Notitie Reikwijdte en Detailniveau (concept-NRD). Daarin moet onder andere worden aangegeven welke locaties voor de realisatie van de nieuwe kerncentrales in de plan-m.e.r. zullen worden beschouwd. Aan de concept-NRD wordt nu gewerkt.
- 3 U heeft mij in dat kader de vraag gesteld of het een mogelijkheid is om de locatie Eemshaven "Raad van State proof" niet te onderzoeken in het kader van de plan m.e.r.-procedure. In dit advies geef ik antwoord op uw vraag.

Juridisch kader

- 4 Het is een wettelijk vereiste dat in een plan-m.e.r. de "redelijke alternatieven" van een plan worden beschreven en onderzocht op mogelijke aanzienlijke milieugevolgen.¹
- 5 Het plan-m.e.r. wordt gemaakt ten behoeve van de Voorkeursbeslissing, waarin een knoop wordt doorgemaakt over de locaties voor de nieuwe kerncentrales. Dat betekent dat het bij de te onderzoeken alternatieven in ieder geval gaat om locatiealternatieven. Ten behoeve van het Projectbesluit zal een "project-m.e.r." worden doorlopen, waarin voor de gekozen locaties uitvoeringsalternatieven zullen worden onderzocht.
- 6 Wat moet worden verstaan onder redelijke alternatieven wordt in de wet niet gedefinieerd. In de rechtspraak heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) een invulling gegeven. Daarbij heeft de Afdeling zich gebaseerd op de tekst van artikel 5, lid 1, van de Europese Plan-m.e.r. richtlijn waaruit de verplichting om redelijke alternatieven te beschouwen afkomstig is,² en op het relevante "Guidance document" van de Europese Commissie.³ De vaste lijn van de Afdeling luidt als volgt:

"Volgens vaste rechtspraak moeten redelijkerwijs in aanmerking te nemen alternatieven worden beschreven en beoordeeld, rekening houdend met het doel en de geografische werking van het plan. De gekozen alternatieven moeten realistisch zijn. Welke alternatieven in een plan-MER redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen is, zo heeft de Afdeling vaker geoordeeld, afhankelijk van de omstandigheden van het geval."⁴

De locatie Eemshaven

- 7 Hoe verhoudt nu de locatie Eemshaven zich tot de handvatten die de Afdeling geeft?
- 8 De doelstelling voor de projectprocedure "Nieuwbouw kerncentrales" is in het Voornemen en voorstel voor participatie als volgt geformuleerd:

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

¹ Artikel 11.3, lid 1, aanhef en onder a en f, van het Omgevingsbesluit.

² Richtlijn 2001/42/EG.

³ De publicatie "Uitvoering van Richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's" van het Directoraat-generaal Milieu van de Europese Commissie.

⁴ Zie AbRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:301, r.o. 16.3. Zie bijvoorbeeld ook AbRvS 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3215, r.o. 2.22.6 en 2.22.7.

- 9 Gezien de formulering "twee nieuwe kerncentrales in Nederland" kan gesteld worden dat de doelstelling en de geografische werking van het plan de locatie Eemshaven niet uitsluiten.
- 10 De vraag is dan of er geldige argumenten zijn om te betogen dat de locatie Eemshaven niet realistisch is. In dat kader kan allereerst worden vastgesteld dat in het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV III) drie locaties zijn benoemd voor de realisatie van een kerncentrale, te weten Borssele, Eemshaven en Maasvlakte I. Voor het SEV III is destijds ook een plan-m.e.r. gemaakt. Daarin zijn de locaties Borssele, Eemshaven, Maasvlakte I, Moerdijk en Westelijke Noordoostpolderdijk onderzocht. Die locaties werden destijds dus beschouwd als redelijke alternatieven. De locaties Moerdijk en Westelijke Noordoostpolderdijk zijn om verschillende inhoudelijke redenen afgevalen.⁵ Mede gelet op de resultaten van de plan-m.e.r. heeft het kabinet de locaties Borssele, Eemshaven en Maasvlakte toen gehandhaafd.⁶
- 11 De locaties Borssele, Eemshaven en Maasvlakte I zijn op basis van dezelfde plan-m.e.r. ook wettelijk vastgelegd als waarborgingslocaties, waarmee wordt voorkomen dat de bevolkingsdichtheid rond de locaties zodanig toeneemt dat realisatie van een kerncentrale niet meer mogelijk is.⁷
- 12 In het Voornemen en voorstel participatie is aangegeven dat in het Programma Energiehoofdstructuur (PEH) van 2023 het voornemen is aangekondigd om het Eemshavengebied als mogelijke vestigingsplaats te schrappen.⁸ Daarbij is in het PEH verwezen naar de moties die tijdens het wetgevingsoverleg van 4 maart 2021 zijn aangenomen, waarin de Tweede Kamer uitspreekt dat geen kerncentrale in de provincie Groningen wordt gerealiseerd en dat de Eemshaven als mogelijk locatie in SEV III geschrapt moet worden.⁹ Om die reden is de verkenning voor de projectprocedure Nieuwbouw kerncentrales gestart met de overige twee vestigingsplaatsen: Borssele en Maasvlakte I.
- 13 In de reacties op het Voornemen en voorstel participatie is door verschillende sprekers – in verschillende bewoordingen – naar voren gebracht dat de Eemshaven nog niet moet worden afgeschreven c.q. dat dit een geschikte locatie zou (kunnen) zijn.

⁵ De locatie Moerdijk scoorde ten opzichte van de andere waarborgingslocaties slecht op de gestelde randvoorwaarden, vooral door het relatief grote bevolkingsaantal en de grote aantallen kwetsbare objecten binnen de straal van 5 km. De locatie Westelijke Noordoostpolderdijk scoorde slecht op de criteria «straling», «voedselketen» en «lozing koelwater op zoetwatervoorraad», met name omdat bij calamiteiten de strategische drinkwatervoorraad in het IJsselmeer radioactief kan worden verontreinigd.

⁶ Zie paragraaf 4.10 van het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening.

⁷ Artikel 5.158 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

⁸ Zie het Programma Energiehoofdstructuur, paragraaf 8.2.

⁹ Kamerstukken II, 2020-2021, 35 603, nrs. 51 en 59. Volledigheidshalve vermeld ik dat tijdens het Notaoverleg van 7 oktober 2020 een motie met een zelfde strekking is ingebracht die destijds is verworpen (Kamerstukken II, 2020-2021, 32813, nr. 577).

- 14 In het kader van de projectprocedure Nieuwbouw kerncentrales is met het oog op de concept-NRD het Actualisatierapport waarborgingsbeleid kernenergie opgesteld.¹⁰ In het actualisatierapport is getoetst of de informatie waarop de keuze voor de drie waarborglocaties gebaseerd is, in de huidige situatie met de huidige inzichten nog steeds zou leiden tot dezelfde keuze. Conclusie van het actualisatierapport is dat in de plan-m.e.r. ook de – nog niet in het waarborgingsbeleid opgenomen – locaties Terneuzen en Maasvlakte II zouden moeten worden meegenomen.
- 15 In het kader van de projectprocedure Nieuwbouw kerncentrales is ook een analyse uitgevoerd op alle gebieden die genoemd zijn in de inspraak op het Voornemen en voorstel participatie.¹¹ De locaties zijn beoordeeld op de volgende criteria: (i) afstand ten opzichte van bevolking, (ii) veiligheid (bestrijding), (iii) veilige bedrijfsvoering, (iv) beïnvloeding omgeving (waaronder milieu, stikstof en ecologie) en (v) overig (bijvoorbeeld afstand tot 380 kV-stations). Uit de analyse volgt dat, buiten de hiervoor genoemde gebieden Borssele, Maasvlakte I, Terneuzen en Maasvlakte II, voor alle gebieden die in de inspraak zijn genoemd één of meer showstoppers zijn geconstateerd, behalve voor Eemshaven.
- 16 Daarmee is dus de vraag of de moties die zijn aangenomen in het wetgevingsoverleg van 4 maart 2021 op zichzelf tot gevolg hebben dat de Eemshaven niet kan worden gezien als realistisch alternatief, zoals bedoeld in rechtspraak van de Afdeling over de plan-m.e.r. en in het Guidance document van de Europese Commissie.
- 17 Ik stel voorop dat moties die in de Tweede Kamer worden aangenomen, gewicht in de schaal zouden moeten leggen. De Tweede Kamer controleert de regering en als de Tweede Kamer niet wil dat er een kerncentrale in de Eemshaven komt, dan is dat van belang voor de ministers van KGG en BZK, die het bevoegd gezag voor het projectbesluit vormen. In mijn optiek kan zeker betoogd worden dat het feit dat de Tweede Kamer niet wil dat er een kerncentrale in de Eemshaven komt op zichzelf al maakt dat dat geen realistisch alternatief is. De vraag is echter of de Afdeling, wanneer uiteindelijk het projectbesluit in een beroepsprocedure ter toetsing voorligt, met dat betoog meegaat. Dat is niet met zekerheid te zeggen. Zoals de Afdeling zelf zegt, hangt het antwoord op de vraag of sprake is van een redelijk alternatief af van de omstandigheden van het geval. Een situatie zoals die nu aan de orde is, is nog nooit door de Afdeling getoetst. De beschikbare rechtspraak geeft echter wel aanleiding om te twijfelen of de Afdeling de moties voldoende zal vinden om de Eemshaven voor de plan-m.e.r. al te laten afvallen.
- 18 Allereerst kan gekeken worden naar de uitspraak van de Afdeling over het bestemmingsplan "Windpark industrieterrein Moerdijk" van de gemeente Moerdijk.¹² Daar betoogden appellanten dat het Logistiek Park Moerdijk ten onrechte niet als

¹⁰ Actualisatierapport waarborgingsbeleid kernenergie, Antea Group, 30 augustus 2024.

¹¹ Factsheets kerncentrales zeef 0, Antea Group.

¹² AbRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1436, r.o. 15 e.v.

zoekgebied voor windturbines in de m.e.r. was beschouwd. De Afdeling oordeelt dat dat betoog faalt, en overweegt daartoe dat in een eerder raadsbesluit al was besloten om het Logistiek Park Moerdijk niet te gebruiken als locatie om windturbines te plaatsen. Dat is dus een bestuurlijke keuze. Die bestuurlijke keuze was echter wel onderbouwd in de notitie Windenergie gemeente Moerdijk 2013-2030, waarin voor het Logistiek Park Moerdijk werd aangegeven dat dat terrein hoogwaardig vernieuwend duurzaam moet worden ontwikkeld en dat daarom geen windturbines worden geplaatst. Dat is dus wel een zekere mate van inhoudelijke onderbouwing, in die zin dat er al een concrete ontwikkeling beoogd was waarin de windturbines kennelijk niet goed pasten. Bovendien is op deze uitspraak in de juridische literatuur de nodige kritiek.¹³ Om deze twee redenen is de vraag in hoeverre aan deze uitspraak sterke argumenten kunnen worden ontleend om de Eemshaven niet als redelijk alternatief in de m.e.r. te betrekken.

- 19 Dit te meer nu de Afdeling in een eerdere uitspraak duidelijk heeft overwogen dat beleidsmatige overwegingen alleen niet voldoende zijn om een alternatief niet als redelijk alternatief aan te merken. Dat betreft de uitspraak van de Afdeling over de streekplanherziening voor "locatiekeuze Regionaal Bedrijventrein Twente". Daar was de locatie Almelo-Noord niet als redelijk alternatief in de m.e.r. beschouwing genomen op grond van beleidsmatige overwegingen. De Afdeling accepteert dat niet. Zij overweegt:

"Uit het vorenstaande volgt dat in het MER bij de beantwoording van de vraag welke alternatieven voor de voorgenomen activiteit redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen, slechts beleidsmatige overwegingen een rol hebben gespeeld. Verweerders zijn bij hun besluitvorming door de gevolgde selectiemethode voorbijgegaan aan de reële waarde van de locatie Almelo-Noord als alternatief, terwijl deze waarde, gelet op het gestelde in het toetsingsadvies van de Commissie, geacht moet worden bekend te zijn bij verweerders. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het bestreden besluit onvoldoende zorgvuldig is voorbereid, nu dit niet berust op de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Het bestreden besluit is, voorzover het de daarin vervatte locatiekeuze voor een RBT betreft, in zoverre dan ook genomen in strijd met het bepaalde in artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (verder te noemen: Awb)."¹⁴

Hier speelde bovendien ook dat in een eerdere m.e.r. de betreffende locatie Almelo-Noord niet minder gunstig, en op onderdelen zelfs gunstiger uit de bus was gekomen dan de locaties die wel als redelijke alternatieven in de m.e.r. waren meegenomen. Die situatie lijkt op de situatie van de Eemshaven, waarvoor in de analyse ten behoeve van de concept-NRD als gezegd geen showstoppers zijn geconstateerd.

¹³ Zie onder meer de noot van E.M.N. Noordover in BR 2018/59.

¹⁴ AbRvS 23 april 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF7627, r.o. 2.3.2. AbRvS 19 april 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AW2304, r.o. 2.6.3.

- 20 In deze zaak is na de vernietiging door de Afdeling van de betreffende streekplanherziening een aanvulling op de m.e.r. gemaakt waarin de locatie Almelo-Noord alsnog is beoordeeld. Wat ook voor de door u gestelde vraag nog wel van belang is, is dat ook daar uiteindelijk niet voor de locatie Almelo-Noord is gekozen. De Afdeling overweegt in dat verband:

"Het doel van het opstellen van het voorliggende MER is het vergaren van informatie over de milieu-effecten van de vestiging van een RBT op een aantal relevante alternatieve locaties, teneinde in de daarop volgende bestuurlijke besluitvorming een afgewogen locatiekeuze te kunnen maken. Naar het oordeel van de Afdeling voldoet het MER aan deze doelstelling. Het feit dat appellanten bezwaar hebben tegen de gekozen locatie, betekent niet dat het MER om die reden gebrekkig is. Het MER dient ter ondersteuning van de bestuurlijke besluitvorming en treedt daarvoor niet in de plaats. Uit het opstellen van een MER vloeit dan ook niet voort dat in de daarop volgende besluitvorming slechts milieu-effecten een rol kunnen spelen, dan wel dat zonder meer voor het in dat MER aangewezen MMA dient te worden gekozen. Verweerders dienden bij hun besluitvorming over de locatiekeuze voor het RBT een afweging te maken van alle bij dat besluit betrokken belangen. Gelet hierop hebben verweerders in hun besluit dan ook belang kunnen toekennen aan de financieel-economische aspecten die bij de locatiekeuze betrokken zijn."¹⁵
[onderstreping toegevoegd]

Ook voor de projectprocedure Nieuwbouw kerncentrales geldt dat, als de Eemshaven in het plan-m.e.r. zou worden meegenomen, dat geenszins betekent dat ook voor deze locatie gekozen moet worden. Ook niet als deze qua milieu-effecten het beste uit de bus komt. In het uiteindelijke besluit over het projectplan mogen ook niet-milieuaspecten een rol spelen.

- 21 Naast deze uitspraak van de Afdeling waaruit kan worden opgemaakt dat beleidsmatige overwegingen onvoldoende zijn om een alternatief niet te beschouwen in de m.e.r., wijs ik op de Handreiking MIRT/mer van het Ministerie van IenW. Daarin staat met betrekking tot de redelijke alternatieven het volgende:

"Let op: Het Omgevingsbesluit vereist beschrijving van alle redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven. Als een mer aan de orde is (plan-mer of eerste fase project-mer in de verkenning of tweede fase project-mer in de planuitwerking) moeten alle redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven worden opgenomen in het MER. Draagvlak is dan geen reden om een alternatief af te laten vallen. Alternatieven die het probleem niet oplossen,

¹⁵ AbRvS 19 april 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AW2304, r.o. 2.6.6.

die veel te duur zijn of die niet vergunbaar zijn, mogen bij een mer wel afvallen in deze fase.¹⁶

- 22 In een eventuele beroepsprocedure kunnen belanghebbenden er dus op wijzen dat ook de Minister van IenW vindt dat (gebrek aan) draagvlak geen reden is om een alternatief niet als redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatief aan te merken.

Conclusie

- 23 U heeft mij gevraagd of het een mogelijkheid is om de locatie Eemshaven "Raad van State proof" niet te onderzoeken in het kader van de plan-m.e.r. procedure voor het voorkeursalternatief voor de Nieuwbouw kerncentrales. Mijn conclusie is dat de door u gevraagde mate van zekerheid niet gegeven kan worden. De moties die op 4 maart 2021 in de Tweede Kamer zijn aangenomen vormen zeker een argument om te stellen dat de Eemshaven geen realistisch alternatief is. Uit de rechtspraak van de Afdeling kan echter ook worden opgemaakt dat een puur beleidsmatig argument onvoldoende is. Ook voor een gebrek aan draagvlak is de vraag of dit argument alleen voldoende is.

- 24 Ik voeg daar nog aan toe dat ook de Commissie mer over de plan-m.e.r. zal adviseren. Wanneer de Eemshaven niet wordt meegenomen, is het een reëel risico dat de Commissie mer hierover een kritische opmerking maakt. Dat deed zij ook in de zaak van het Regionaal Bedrijven Terrein Twente. Dan zouden appellanten in een uiteindelijke beroepsprocedure nog een extra troef in handen hebben. Dat maakt het toch al beperkte comfort om de Eemshaven niet alsnog in het m.e.r. te betrekken dan nog minder groot.

Tot zover mijn advies.

Hoogachtend,
de landsadvocaat,
voor deze,

[Redacted signature block]

[Redacted signature block]

¹⁶ Handreiking MIRT/mer, Voorbereiding, verkenning en planning & studies, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, mei 2023, bladzijde 96.