

ECLI	ECLI:NL:RVS:2008:BD0361
Datum uitspraak	23 april 2008
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 8 december 2006 hebben de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de minister van Economische Zaken en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in overeenstemming met de minister van Verkeer en Waterstaat, aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Urenco Nederland B.V. (hierna: Urenco) vergunning verleend voor het vervoer en het buiten Nederlands grondgebied (doen) brengen van onbestraalde verarmde splijtstof in de vorm van uraniumhexafluoride (UF6) met bestemming Rusland.

Volledige tekst

200704127/1.

Datum uitspraak: 23 april 2008

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de stichting Stichting Greenpeace Nederland, gevestigd te Amsterdam,
appellante,

en

de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, thans de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
verweerdens.

1. Procesverloop

Bij besluit van 8 december 2006 hebben de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de minister van Economische Zaken en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in overeenstemming met de minister van Verkeer en Waterstaat, aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Urenco Nederland B.V. (hierna: Urenco) vergunning verleend voor het vervoer en het buiten Nederlands

grondgebied (doen) brengen van onbestraalde verarmde splijtstof in de vorm van uraniumhexafluoride (UF₆) met bestemming Rusland.

Bij besluit van 4 mei 2007 heeft de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, thans de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, het door de stichting Stichting Greenpeace Nederland (hierna: Greenpeace) hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft Greenpeace bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 14 juni 2007, beroep ingesteld. De gronden van het beroep zijn aangevuld bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 28 juni 2007.

Bij besluit van 10 juli 2007 hebben de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in overeenstemming met de minister van Verkeer en Waterstaat, het besluit van 4 mei 2007 ingetrokken en het tegen het besluit van 8 december 2006 door Greenpeace gemaakte bezwaar ongegrond verklaard

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft een verweerschrift ingediend.

Urenco en Greenpeace hebben nadere stukken ingediend. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 maart 2008, waar Greenpeace, vertegenwoordigd door mr. B.N. Kloostera, advocaat te Amsterdam, en dr. R. Teule, en de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, thans de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de ministers), van wie is verschenen de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, vertegenwoordigd door mr. R. Ahraoui, mr. K. Ulmer, mr. ir. H. van Halem en G.B. Breas, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Urenco, vertegenwoordigd door mr. E.T. Sillevius Smitt, advocaat te Rotterdam, en ir. H. Braam, gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Urenco betoogt dat het beroep van Greenpeace niet-ontvankelijk is, omdat de verleende vergunning geldig was tot en met 31 december 2007 en Greenpeace gelet hierop geen belang meer heeft bij haar beroep.

De Afdeling oordeelt als volgt. Voor de uitvoer naar Rusland is al eerder vergunning verleend. Ter zitting is gebleken dat inmiddels ook opnieuw vergunning is verleend aan Urenco voor uitvoer naar Rusland. Gezien de terugkerende vergunningverlening heeft Greenpeace nog belang bij beoordeling van haar beroep. Anders dan Urenco stelt is het beroep daarom ontvankelijk.

2.2. Ingevolge artikel 6:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover hier van belang, brengt het aanhangig zijn van beroep tegen een besluit geen verandering in een los van het beroep reeds bestaande bevoegdheid tot intrekking of wijziging van dat besluit.

Ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover hier van belang, wordt het beroep, indien een bestuursorgaan een besluit heeft genomen als bedoeld in artikel 6:18, geacht mede te zijn gericht tegen het nieuwe besluit, tenzij dat besluit aan het beroep geheel tegemoet komt.

2.2.1. Het voor het besluit van 4 mei 2007 in de plaats gekomen besluit van 10 juli 2007 is een besluit als bedoeld in artikel 6:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Dit besluit komt niet aan het beroep van Greenpeace tegemoet. Inhoudelijk is dit besluit hetzelfde als het besluit van 4 mei 2007. Het beroep van Greenpeace wordt op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, geacht mede te zijn gericht tegen het voor het besluit van 4 mei 2007 in de plaats gekomen besluit van 10 juli 2007.

2.3. Vergunning is verleend voor het vervoer en het buiten Nederlands grondgebied (doen) brengen van onbestraalde verarmde splijtstof in de vorm van uraniumhexafluoride (UF₆) met bestemming Rusland. De stoffen worden geleverd aan het Russische staatsbedrijf Techsnabexport (hierna: Tenex). De aanvraag en de besluiten melden dat de splijtstoffen in Rusland worden verrijkt, waarna het herverrijkte product naar Urenco wordt teruggezonden. De resterende 'dubbel verarmde' splijtstoffen blijven in Rusland.

2.4. Ingevolge artikel 15, aanhef en onder a, van de Kernenergiewet, voor zover hier van belang, is het verboden zonder vergunning splijtstoffen te vervoeren en buiten Nederlands grondgebied te (doen) brengen.

Ingevolge artikel 15b, eerste lid, van de Kernenergiewet kan de vergunning slechts worden geweigerd in het belang van:

- a. de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen;
- b. de veiligheid van de staat;
- c. de bewaring en bewaking van splijtstoffen en van ertsen;
- d. de energievoorziening;
- e. het zeker stellen van de betaling van de vergoeding, aan derden toekomende voor schade of letsel, hun toegebracht;
- f. de nakoming van internationale verplichtingen.

Ingevolge artikel 15c, tweede lid, van de Kernenergiewet kan een vergunning ter bescherming van de bij of krachtens artikel 15b aangewezen belangen onder beperkingen worden verleend. Ingevolge het derde lid van dit artikel worden aan een vergunning, met inachtneming van de dienaangaande bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels, de voorschriften verbonden, die nodig zijn ter bescherming van de bij of krachtens artikel 15b aangewezen belangen. Voor zover door het verbinden van voorschriften aan de vergunning de nadelige gevolgen van de betrokken activiteit voor mensen, dieren, planten en goederen niet kunnen worden voorkomen, worden daaraan de voorschriften verbonden, die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen die gevolgen, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevegd.

2.5. Greenpeace betoogt dat het gaat om het vervoer van afvalstoffen als bedoeld in artikel 2 van de richtlijn 92/3/Euratom en artikel 38 van het Besluit stralingsbescherming. Gelet hierop had, zo stelt Greenpeace, moeten worden beoordeeld of Rusland beschikt over de technische, wettelijke en bestuurlijke middelen voor een verantwoord beheer van radioactieve afvalstoffen.

Ter onderbouwing van haar betoog dat de splijtstoffen als afvalstoffen moeten worden aangemerkt, voert Greenpeace aan dat herverrijking op zichzelf niet als verder gebruik is aan te merken. Bovendien, zo stelt Greenpeace, is er geen bewijs dat de splijtstoffen die worden

uitgevoerd ook daadwerkelijk worden verrijkt en dat, zo al sprake is van verrijking, de in Rusland verkregen verrijkte stroom wordt teruggezonden naar Urenco. Tot slot blijft hoe dan ook het overgrote deel van de uitgevoerde stoffen, de 'dubbel verarmde' splijtstoffen, in Rusland achter, zonder dat hier concreet gebruik voor is voorzien.

2.5.1. Artikel 2 van de richtlijn 92/3/Euratom is geïmplementeerd in het Besluit in-, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen (hierna: het Biudras).

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder c, van het Biudras, in samenhang met artikel 1, eerste lid, van het Besluit stralingsbescherming en artikel 38, eerste lid, van het Besluit stralingsbescherming, voor zover hier van belang, kan een radioactieve stof door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer of de ondernemer als radioactieve afvalstof worden aangemerkt, indien voor deze stof geen gebruik of product- of materiaalhergebruik is voorzien door de minister of door de ondernemer.

Ingevolge artikel 21, eerste lid, van het Biudras, voor zover hier van belang, worden, indien de aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 15, onder a, van de Kernenergiewet voor het buiten Nederlands grondgebied brengen van splijtstoffen, die uit Nederland afkomstig zijn of binnen Nederlands grondgebied zijn gebracht met het oog op bewerking, niet vergezeld gaat van een schriftelijke verklaring van degene voor wie de splijtstoffen bestemd zijn dat deze door hem voor verder gebruik worden aangewend, de splijtstoffen waarop de aanvraag betrekking heeft, aangemerkt als radioactieve afvalstoffen.

2.5.2. De Afdeling overweegt dat, in tegenstelling tot wat Greenpeace stelt, bij herverrijking van onbestraalde verarmde splijtstoffen gebruik of product- of materiaalhergebruik is voorzien. Dat slechts een beperkt percentage verrijkt product ontstaat en een aanzienlijke hoeveelheid 'dubbel verarmde' splijtstoffen resteert en dat, zoals Greenpeace stelt, onzeker is wat er met deze 'dubbel verarmde' splijtstoffen gebeurt, wat daar verder ook van zij, doet hieraan niet af.

Urenco heeft, in de aanvraag en ter zitting, te kennen gegeven dat zij een contract heeft met Tenex ten behoeve van herverrijking. Bij de aanvraag om vergunning is een bevestiging gevoegd van Tenex dat de splijtstoffen die zij van Urenco ontvangt, zullen worden verrijkt. De herverrijkte stoffen worden naar Urenco teruggezonden, zo is verder kenbaar gemaakt. Aan Urenco is ook vergunning verleend voor het binnen Nederlands grondgebied brengen van splijtstoffen afkomstig van Tenex uit Rusland. De ministers hebben onbetwist gesteld dat Urenco ook regelmatig melding maakt van dergelijke transporten. Onder deze omstandigheden hebben de ministers ervan uit kunnen gaan dat de uitgevoerde splijtstoffen in Rusland worden verrijkt. Voor de vraag of gebruik of product- of materiaalhergebruik is voorzien, is niet vereist dat het verrijkte product dat in Rusland na herverrijking ontstaat naar Urenco wordt gezonden.

Gelet op het bovenstaande acht de Afdeling het standpunt van de ministers dat voor de splijtstoffen die worden uitgevoerd gebruik of product- of materiaalgebruik is voorzien niet onjuist, zodat deze stoffen niet op grond van artikel 1 van het Biudras, in samenhang met de artikelen 1 en 38 van het Besluit stralingsbescherming als afvalstoffen kunnen worden aangemerkt.

Aangezien met de bij de aanvraag gevoegde bevestiging van Tenex, mede gezien het vorenstaande, de aanvraag vergezeld gaat van een schriftelijke verklaring van degene voor wie de splijtstoffen bestemd zijn dat deze door hem voor verder gebruik worden aangewend, kunnen de splijtstoffen die worden uitgevoerd evenmin op grond van artikel 21 van het Biudras worden aangemerkt als radioactieve afvalstoffen.

Aangezien de uitgevoerde splijtstoffen niet als afvalstoffen kunnen worden aangemerkt, kan het beroep van Greenpeace reeds hierom in zoverre niet slagen.

2.6. Greenpeace betoogt dat niet is voldaan aan het zogenoemde rechtvaardigingsbeginsel. Zij stelt dat de langdurige opslag van de naar Rusland te zenden splijtstoffen in Rusland niet te verwaarlozen risico's met zich brengt en wijst erop dat Urenco zelf over de benodigde installaties beschikt om te herverrijken en dat er ook een mogelijkheid is om het verarmde uranium op te slaan in Vlissingen.

2.6.1. De ministers zijn van oordeel dat de wijze van vervoer, de gekozen route en de bestemming van de splijtstoffen de toetsing aan het rechtvaardigingsbeginsel kan doorstaan.

2.6.2. Het rechtvaardigingsbeginsel is neergelegd in artikel 6, eerste lid, van richtlijn 96/29/Euratom.

Ingevolge het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen, in samenhang met artikel 4 van het Besluit stralingsbescherming, in welk artikel bovengenoemd artikel 6, eerste lid, van richtlijn 96/29/Euratom is geïmplementeerd, is een handeling slechts toegestaan inzien zij door de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is gerechtvaardigd, dan wel behoort tot een categorie van handelingen die door deze ministers is gerechtvaardigd. De ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid rechtvaardigen een handeling of een categorie van handelingen slechts indien de economische, sociale en andere voordelen van de betrokken handeling of categorie van handelingen opwegen tegen de gezondheidsschade die hierdoor kan worden toegebracht.

Ingevolge artikel 1 van de Regeling bekendmaking rechtvaardiging gebruik van ioniserende straling worden de handelingen en werkzaamheden of categorieën daarvan die overeenkomstig artikel 4, eerste lid, van het Besluit stralingsbescherming zijn gerechtvaardigd, bekend gemaakt door vermelding in de bij deze regeling behorende bijlage 1.

2.6.3. In de aanvraag, die deel uitmaakt van de vergunning, wordt vermeld dat herverrijking elders geschiedt, omdat bij Urenco zelf op dit moment en de komende jaren hiervoor geen verrijkingcapaciteit beschikbaar is. De stoffen worden vanuit Urenco vervoerd naar de haven van Rotterdam. Hierover merken de ministers op dat het vervoer zo veel mogelijk over (auto)snelwegen verloopt en de route één van de kortst mogelijke is, dit met het oog op een spoedig verlopend transport en om zoveel mogelijk te vermijden in de nabijheid van drukke stedelijke gebieden te komen. Vanuit de haven van Rotterdam worden de stoffen per schip vervoerd naar de haven van St. Petersburg in Rusland, waarna de stoffen per trein worden vervoerd naar de verschillende verrijkingfabrieken in Rusland. De aanvraag vermeldt verder, zoals deels reeds eerder vermeld, dat Urenco een contract heeft met Tenex ten behoeve van de herverrijking en dat Tenex beschikt over een vergunning voor ontvangst en bewerking van de desbetreffende stoffen. Een bevestiging van Tenex hieromtrent is, zoals ook reeds eerder is vermeld, bij de aanvraag gevoegd. De ministers hebben er verder op gewezen dat eerder voor soortgelijk transport onder dezelfde condities vergunning is verleend en de condities op de plaats van bestemming sindsdien niet zijn gewijzigd.

De ministers voeren aan dat de desbetreffende activiteit gezien bijlage 1 van de Regeling bekendmaking rechtvaardiging gebruik van ioniserende straling is gerechtvaardigd. In de van toepassing zijnde categorieën III.A.1, III.A.3 en III.A.4 van bijlage 1 van de Regeling

bekendmaking rechtvaardiging gebruik van ioniserende straling wordt onder 'argumenten rechtvaardiging' vermeld, ofwel dat indien de toepassing waartoe het vervoer dient, is gerechtvaardigd, automatisch het vervoer van de middelen om de toepassing mogelijk te maken ook is gerechtvaardigd, ofwel dat, indien reeds eerder voor soortgelijk transport onder dezelfde condities een vergunning is verleend of aan de meldingsplicht is voldaan en de condities op de plaats van bestemming niet zijn gewijzigd, een eerder verleende vergunning of het voldoen aan een melding impliciet een rechtvaardiging inhield en dat, tenzij er nieuwe redelijke alternatieven zijn, het transport wederom is gerechtvaardigd.

Gelet op het bovenstaande ziet de Afdeling in hetgeen Greenpeace heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers zich ten onrechte op het standpunt hebben gesteld dat de vergunning voldoet aan het in artikel 4 van het Besluit stralingsbescherming opgenomen rechtvaardigingsbeginsel.

Het beroep kan in zoverre niet slagen.

2.7. Voor zover Greenpeace betoogt dat niet de grootst mogelijke bescherming wordt geboden tegen de nadelige gevolgen voor mensen, dieren, planten en goederen, nu verrijking en opslag ook mogelijk is in Nederland, overweegt de Afdeling als volgt. Het zogenoemde ALARA-beginsel, zoals neergelegd in artikel 15c, derde lid, van de Kernenergiewet, brengt niet mee dat een vergunning voor de aangevraagde activiteit moet worden geweigerd, omdat vergunning voor een andere activiteit had kunnen worden aangevraagd die minder nadelige gevolgen heeft voor mensen, dieren, planten en goederen. Het beginsel ziet slechts op de vraag in hoeverre de nadelige gevolgen van de aangevraagde activiteit moeten worden beperkt. Het beroep faalt in zoverre.

2.8. Het beroep is ongegrond.

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd, voorzitter, en mr. C.W. Mouton en drs. H. Borstlap, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.A.M. van Hamond, ambtenaar van Staat.

w.g. Hammerstein-Schoonderwoerd w.g. Van Hamond
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 23 april 2008

446.