

ECLI	ECLI:NL:RVS:2006:AW1252
Datum uitspraak	5 april 2006
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 8 november 2005 heeft verweerder aan de naamloze vennootschap "Transnubel N.V." (hierna: Transnubel) een vergunning verleend voor het vervoeren over de weg van maximaal tien zendingen bestraalde splijtstofelementen van de door de naamloze vennootschap "N.V. Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ" (hierna: EPZ) gedreven kerncentrale aan de Zeedijk 32 te Borssele naar de overslag op emplacement Vlissingen/Sloe of COVRA industriezone Vlissingen.

Volledige tekst

200601716/1 en 200601728/1.

Datum uitspraak: 5 april 2006

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht) in het geding tussen:

de stichting "Stichting Greenpeace Nederland", gevestigd te Amsterdam,
verzoekster,

en

de Staatssecretarissen van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Economische Zaken,
verweerdere.

1. Procesverloop

Bij besluit van 8 november 2005 heeft verweerder aan de naamloze vennootschap "Transnubel N.V." (hierna: Transnubel) een vergunning verleend voor het vervoeren over de weg van maximaal tien zendingen bestraalde splijtstofelementen van de door de naamloze vennootschap "N.V. Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ" (hierna: EPZ) gedreven kerncentrale aan de Zeedijk 32 te Borssele naar de overslag op emplacement Vlissingen/Sloe of COVRA industriezone Vlissingen.

Bij besluit van 8 november 2005 heeft verweerder aan de naamloze vennootschap "Railion N.V." (hierna: Railion) een vergunning verleend voor het vervoeren over spoor van deze zendingen splijtstofelementen vanaf de overslagplaats naar de grens, met als uiteindelijke bestemming de opwerkingsfabriek Cogéma te Frankrijk (hierna: de opwerkingsfabriek).

Verzoekster heeft tegen deze besluiten bezwaar gemaakt en bij brief van 2 maart 2006, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, de Voorzitter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Bij besluit van 23 maart 2006 heeft verweerder de bezwaren ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft verzoekster bij brief van 24 maart 2006, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, beroep ingesteld.

De Voorzitter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 28 maart 2006, waar verzoekster, vertegenwoordigd door mr. B.N. Kloostera, advocaat te Amsterdam, en dr. R. Teulen, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. W. Huiberts en mr. ir. H. van Halem, ambtenaren van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, zijn verschenen.

Voorts zijn als partij gehoord Railion en Transnubel, vertegenwoordigd door mr. N.S.J. Koeman, advocaat te Amsterdam, en EPZ, vertegenwoordigd door mr. N.S.J. Koeman en M. van der Borst.

2. Overwegingen

2.1. Het oordeel van de Voorzitter heeft een voorlopig karakter en is niet bindend in de bodemprocedure.

2.2. Ingevolge artikel 8:81, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht moet het hangende bezwaar gedane verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening worden gelijkgesteld met een verzoek dat hangende beroep is gedaan.

2.3. Ingevolge artikel 15 van de Kernenergiewet, voor zover hier van belang, is het verboden zonder vergunning splijtstoffen te vervoeren en buiten Nederlands grondgebied te 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 gevergd.

2.4. De Voorzitter stelt voorop dat bij de beoordeling van het geding slechts de vergunde activiteit - het vervoer binnen Nederland en het vervolgens buiten Nederlands grondgebied brengen van splijtstof - aan de orde is. De vergunningen kunnen slechts worden geweigerd, en daaraan kunnen slechts voorschriften worden verbonden, in verband met de nadelige gevolgen van deze activiteit. Dit brengt mee dat de gronden van verzoekster over de gevolgen van opwerking van splijtstof in Frankrijk niet relevant zijn voor het huidige geding en verder onbesproken blijven.

2.5. Verzoekster wijst op het Besluit in-, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen (hierna: het Biudras). Volgens haar hebben verweerders ten onrechte niet getoetst of het Biudras van toepassing is. Om deze reden zou het Biudras automatisch van toepassing zijn. Verder stelt verzoekster dat een verklaring als bedoeld in artikel 21, eerste lid, van het Biudras ontbreekt.

2.5.1. Anders dan verzoekster betoogt is het al dan niet toetsen aan de bepalingen van het Biudras door bestuursorganen niet van invloed op de gelding van die bepalingen.

2.5.2. In artikel 21, eerste lid, van het Biudras is, voor zover hier van belang, bepaald dat indien een aanvraag om vergunning voor het buiten Nederlands grondgebied brengen van splijtstoffen 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 worden aangemerkt als radioactieve afvalstoffen. In dat geval gelden bij de vergunningverlening aanvullende procedurele bepalingen uit het Biudras.

2.5.3. De aan Railion verleende vergunning heeft mede betrekking op het buiten Nederlands grondgebied brengen van splijtstoffen. Op de verlening van deze vergunning is artikel 21, eerste lid, van het Biudras van toepassing. In de aanvraag van deze vergunning is onder meer verwezen naar het tussen EPZ en de opwerkingsfabriek gesloten opwerkingscontract. Deze verwijzing kan naar het voorlopig oordeel van de Voorzitter voor de toepassing van artikel 21, eerste lid, worden aangemerkt als een verklaring dat de splijtstoffen voor verder gebruik zullen worden aangewend. Ter zitting is ter bevestiging nog een verklaring met gelijke strekking overgelegd.

Verweerders hebben gelet op het voorgaande naar het voorlopig oordeel van de Voorzitter terecht in artikel 21, eerste lid, van het Biudras geen aanleiding gezien om de te vervoeren splijtstoffen aan te merken als radioactieve afvalstoffen in de zin van het Biudras. Dit artikel noopte verweerders dan ook niet om toepassing te geven aan de aanvullende procedurele bepalingen uit het Biudras.

2.6. Voor zover verzoekster vervolgens betoogt dat strijd bestaat met bepalingen uit het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen, overweegt de Voorzitter dat in artikel 2 van dat Besluit is bepaald dat het onder meer niet van toepassing is op - zoals hier - het vervoeren en buiten Nederlands grondgebied brengen van splijtstoffen.

2.7. Verzoekster betoogt verder dat de opwerkingsfabriek niet beschikt over een toereikende vergunning voor het opwerken van de splijtstoffen. Volgens haar blijkt dit uit een arrest van het Franse Hof van beroep van Caen van 12 april 2005 en een daarop volgend arrest van het Hof van Cassatie van 7 december 2005.

Gezien hetgeen onder 2.4 is overwogen betwijfelt de Voorzitter dat dit punt bij de beslissing over de transportvergunningen een rol kan spelen. Voorts mogen verweerders in beginsel vertrouwen op de toereikendheid van de voor de opwerkingsfabriek verleende vergunningen. De verantwoordelijkheid voor de controle op de naleving daarvan berust bij de Franse autoriteiten. De Franse autoriteiten staan op het standpunt dat de door verzoekster genoemde arresten niet meebrengen dat de van de kerncentrale te Borssele afkomstige splijtstof niet mag worden opgewerkt. Dit blijkt uit een in het geding gebrachte brief van de directeur-generaal voor de nucleaire veiligheid van 27 december 2005. Verweerders mogen naar het oordeel van de Voorzitter uitgaan van de juistheid van dit standpunt van de Franse autoriteiten en hebben in het betoog van verzoekster over de toereikendheid van de vergunning voor de opwerkingsfabriek - al aangenomen dat hierin een weigeringsgrond zou kunnen zijn gelegen - terecht geen aanleiding gezien de transportvergunningen te weigeren.

2.8. Verzoekster stelt dat niet is voldaan aan het zogenoemde rechtvaardigingsbeginsel.

Het rechtvaardigingsbeginsel is opgenomen in artikel 6, eerste lid, van richtlijn 96/29/Euratom. In dit artikellid is bepaald dat de lid-staten ervoor moeten zorgen dat nieuwe categorieën of soorten handelingen die blootstelling aan ioniserende straling met zich brengen, voordat zij voor het eerst worden verricht of voor het eerst worden goedgekeurd, worden gerechtvaardigd door de economische, sociale en andere voordelen af te wegen tegen de gezondheidsschade die zij kunnen toebrengen.

Artikel 6, eerste lid, van de richtlijn is geïmplementeerd in artikel 4 van het Besluit stralingsbescherming en de daarop gebaseerde Regeling bekendmaking rechtvaardiging gebruik van ioniserende straling. Deze wetgeving is op het huidige geding niet van toepassing: in artikel 2, aanhef en onder b, van het Besluit stralingsbescherming is bepaald dat het Besluit niet van toepassing is op het vervoeren en het buiten Nederlands grondgebied brengen van radioactieve stoffen. Voor het geval er naast artikel 4 van het Besluit stralingsbescherming plaats is voor rechtstreekse werking van artikel 6, eerste lid, van richtlijn 96/29/Euratom, overweegt de Voorzitter dat hij in hetgeen verzoekster aanvoert noch overigens aanleiding vindt voor het oordeel dat de transporten van de splijtstof niet worden gerechtvaardigd door de economische, sociale en andere voordelen afgewogen tegen de gezondheidsschade die zij kunnen toebrengen.

2.9. Verzoekster betoogt tot slot dat ten onrechte de mogelijke gevolgen van een terroristische aanslag niet zijn onderkend en dat op grond van onder meer het ALARA-beginsel de milieubelasting van het transport had moeten worden afgewogen tegen de gevolgen van permanente opslag in Nederland.

Wat de mogelijkheid van een terroristische aanslag betreft hebben verweerders gewezen op de aan de vergunningen verbonden voorschriften onder het kopje "Fysieke beveiliging". Gesteld noch gebleken is dat verweerders deze voorschriften niet in redelijkheid toereikend hebben kunnen achten. Voor zover verzoekster wijst op het ALARA-beginsel, als opgenomen in artikel 15c, derde lid, van de Kernenergiewet, overweegt de Voorzitter dat dit beginsel geen betrekking heeft op de afweging tussen verschillende alternatieve activiteiten, maar op de vraag in hoeverre de nadelige gevolgen van een bepaalde activiteit - in dit geval: het transport van splijtstof - moeten worden beperkt.

2.10. Gezien het voorgaande is niet komen vast te staan dat de Afdeling in het geding in de bodemprocedure het bestreden besluit onrechtmatig zal achten. De Voorzitter neemt verder in aanmerking dat de mogelijke nadelige gevolgen van de transporten als zodanig naar moet worden aangenomen door de vergunningen en de daaraan verbonden voorschriften

voldoende worden beperkt. Bij afweging van de betrokken belangen bestaat er naar zijn oordeel geen onverwijlde spoed die vergt dat de, overigens reeds vele jaren plaatsvindende, transporten worden stopgezet in afwachting van de behandeling van het geding in de bodemprocedure.

2.11. Gezien het voorgaande ziet de Voorzitter aanleiding het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening af te wijzen.

2.12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

wijst het verzoek af.

Aldus vastgesteld door mr. K. Brink, als Voorzitter, in tegenwoordigheid van mr. M.J. van der Zijpp, ambtenaar van Staat.

w.g. Brink w.g. Van der Zijpp
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 5 april 2006

262.