

ECLI	ECLI:NL:RVS:2011:BP7748
Datum uitspraak	7 maart 2011
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 8 december 2010, kenmerk ETM/ED/10167489, heeft de minister aan de naamloze vennootschap DB Schenker Rail Nederland N.V. een vergunning als bedoeld in artikel 15, aanhef en onder a, van de Kernenergiewet gelezen in verbinding met artikel 2, eerste en tweede lid, en artikel 23, eerste en tweede lid, van het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen verleend voor het vervoer en het aansluitend buiten Nederlands grondgebied (doen) brengen per spoor van bestraalde splijtstoffen van de kerncentrale van de naamloze vennootschap Elektriciteitsproductiemaatschappij Zeeland EPZ N.V. te Borssele met bestemming Areva te La Hague (Frankrijk) (hierna: de transportvergunning).

Volledige tekst

201100786/1/M1 en 201102340/1/M1.

Datum uitspraak: 7 maart 2011

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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

de vereniging Association Greenpeace France, gevestigd te Parijs (Frankrijk), en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Greenpeace),
verzoeksters,

en

de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 8 december 2010, kenmerk ETM/ED/10167489, heeft de minister aan de

naamloze vennootschap DB Schenker Rail Nederland N.V. een vergunning als bedoeld in artikel 15, aanhef en onder a, van de Kernenergiewet gelezen in verbinding met artikel 2, eerste en tweede lid, en artikel 23, eerste en tweede lid, van het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen verleend voor het vervoer en het aansluitend buiten Nederlands grondgebied (doen) brengen per spoor van bestraalde splijtstoffen van de kerncentrale van de naamloze vennootschap Elektriciteitsproductiemaatschappij Zeeland EPZ N.V. te Borssele met bestemming Areva te La Hague (Frankrijk) (hierna: de transportvergunning).

Tegen dit besluit heeft Greenpeace bij brief van 18 januari 2011 bezwaar gemaakt.

Bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 18 januari 2011, heeft Greenpeace de voorzitter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Bij besluit van 8 december 2010 heeft de minister aan EPZ een vergunning als bedoeld in artikel 67, eerste lid, van de Kernenergiewet gelezen in verbinding met artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit in-, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen verleend voor de overbrenging van bestraalde splijtstoffen van de kerncentrale van EPZ te Borssele naar Areva te La Hague (Frankrijk) (hierna: de overbrengingsvergunning).

Ook tegen dit besluit heeft Greenpeace bezwaar gemaakt, bij brief van 17 februari 2011.

Bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 17 februari 2011, heeft Greenpeace de voorzitter verzocht ook ten aanzien van dit besluit een voorlopige voorziening te treffen.

De voorzitter heeft de verzoeken ter zitting gevoegd behandeld op 21 februari 2011, waar Greenpeace, vertegenwoordigd door mr. B.N. Klooststra, advocaat te Amsterdam, en drs. I. Teuling, en de minister, vertegenwoordigd door mr. drs. J.H. Geerdink, advocaat te Den Haag, mr. I.P. Hasper, M.D.P. Gopal en M.G. ter Morshuizen, zijn verschenen.

Voorts zijn ter zitting DB Schenker, EPZ en de naamloze vennootschap Transnubel N.V., vertegenwoordigd door mr. C.N.J. Kortmann, advocaat te Amsterdam, mr. F. Onrust, C.H.M. Verwijs en T.L.J. Keij, gehoord.

Buiten bezwaren van partijen zijn ter zitting nog stukken in het geding gebracht.

2. Overwegingen

2.1. Voorop wordt gesteld dat nu de minister nog dient te beslissen op de bezwaren, het oordeel van de voorzitter een voorlopig karakter heeft.

Overbrengingsvergunning

2.2. De minister betoogt dat het verzoekschrift van 18 januari 2011 noch het bezwaarschrift van 18 januari 2011 is gericht tegen de bij besluit van 8 december 2010 aan EPZ verleende overbrengingsvergunning. Daartoe voert de minister aan dat in het verzoekschrift en het bezwaarschrift alleen het kenmerk van de transportvergunning is vermeld, alleen een kopie van de transportvergunning is bijgevoegd en alleen DB Schenker als vergunninghoudster is genoemd, terwijl EPZ houdster is van de overbrengingsvergunning. Bovendien is in de transportvergunning vermeld dat tevens een overbrengingsvergunning is vereist en is op de website van SenterNovem mededeling gedaan van de verleende overbrengingsvergunning, aldus de minister.

Voorts betoogt de minister dat hij het bezwaarschrift van 17 februari 2011 gericht tegen de overbrengingsvergunning, niet-ontvankelijk zal verklaren, omdat het na afloop van de bezwaartermijn is ingediend. In dit verband voert de minister aan dat de

overbrengingsvergunning op 14 december 2010 aan EPZ is toegezonden, zodat de bezwaartermijn liep tot en met 25 januari 2011. Volgens de minister is de termijnoverschrijding niet verschoonbaar, nu uit de transportvergunning duidelijk blijkt dat nog een overbrengingsvergunning nodig was en op 6 januari 2011 op de website van SenterNovem publicatie van de verlening van de overbrengingsvergunning heeft plaatsgevonden.

2.2.1. Greenpeace betoogt primair dat het verzoekschrift en het bezwaarschrift van 18 januari 2011 zijn gericht tegen zowel de transportvergunning als de overbrengingsvergunning. Volgens Greenpeace blijkt dit voldoende duidelijk uit het verzoekschrift en het bezwaarschrift. In dit verband stelt Greenpeace dat zij expliciet heeft vermeld dat zij tegen beide vergunningen bezwaar maakt en zij tevens gronden betreffende de overbrenging van splijtstoffen naar Areva te La Hague (Frankrijk) naar voren heeft gebracht. Bovendien beschikte zij niet over een exemplaar van de overbrengingsvergunning, aldus Greenpeace.

Greenpeace stelt dat zij op 17 februari 2011 alleen voor de zekerheid tegen de verlening van de overbrengingsvergunning nog afzonderlijk bezwaar heeft gemaakt en ter zake nog een afzonderlijk verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening heeft ingediend. Voor het geval zou worden geoordeeld dat het verzoekschrift en het bezwaarschrift van 18 januari 2011 niet mede tegen de verlening van de overbrengingsvergunning zijn gericht, betoogt Greenpeace dat het afzonderlijk tegen de overbrengingsvergunning ingediende bezwaarschrift van 17 februari 2011 ontvankelijk is, omdat, hoewel het te laat is ingediend, de termijnoverschrijding verschoonbaar is. Daartoe voert Greenpeace aan dat zij eerst op 17 februari 2011 heeft vernomen dat aan EPZ een afzonderlijke overbrengingsvergunning is verleend, terwijl zij door het ministerie van het verlenen van de overbrengingsvergunning op de hoogte zou worden gesteld. Zij wijst in dit verband op e-mailberichten van 28 en 29 oktober 2010 van een medewerkster van het ministerie.

2.2.2. Ingevolge artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift zes weken.

Ingevolge artikel 6:8, eerste lid, vangt de termijn aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.

Ingevolge artikel 3:41, eerste lid, geschiedt de bekendmaking van besluiten die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, door toezending of uitreiking aan hen, onder wie begrepen de aanvrager.

Ingevolge artikel 6:11 blijft niet-ontvankelijkverklaring ten aanzien van een na afloop van de termijn ingediend bezwaar- of beroepschrift op grond daarvan achterwege indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest.

2.2.3. De voorzitter overweegt dat in het verzoekschrift en het bezwaarschrift van 18 januari 2011 duidelijk is vermeld dat het is gericht tegen het besluit van 8 december 2010, het besluit het kenmerk ETM/ED/10167489 heeft en verlening van een vergunning aan DB Schenker inhoudt. Uit dat besluit blijkt duidelijk dat het uitsluitend gaat om het vervoer en het daarbij behorende buiten Nederlands grondgebied (doen) brengen van bestraalde splijtstoffen. In het besluit is bovendien vermeld dat voor het overbrengen van deze bestraalde splijtstoffen een afzonderlijke overbrengingsvergunning is vereist, welke procedure buiten het kader van het besluit tot het verlenen van de transportvergunning valt. Tenslotte wordt, zoals Greenpeace ter zitting ook heeft erkend, ingevolge artikel 4, aanhef en onder a, van het Besluit in-, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen, de overbrengingsvergunning niet aan de vervoerder (in dit geval DB Schenker)

verleend, maar aan de houder van de splijtstoffen (in dit geval EPZ).

2.2.4. Gelet op hetgeen hiervoor in rechtsoverweging 2.2.3. is overwogen, is de voorzitter van oordeel dat Greenpeace eerst bij het bezwaarschrift van 17 februari 2011 bezwaar tegen de overbrengingsvergunning heeft gemaakt. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting volgt dat de overbrengingsvergunning op 14 december 2010 aan EPZ is toegezonden, zodat de bezwaartermijn ingevolge artikel 6:8 gelezen in verbinding met artikel 3:41 van de Awb, op 15 december 2010 is aangevangen en is geëindigd op 25 januari 2011. Greenpeace heeft na het verstrijken van deze termijn tegen de overbrengingsvergunning bezwaar gemaakt.

Voor zover Greenpeace betoogt dat de termijnoverschrijding verschoonbaar is, overweegt de voorzitter als volgt.

Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat op 6 januari 2011 op de website van SenterNovem onder het kopje 'Overbrengingsvergunningen' publicatie van de verlening van de overbrengingsvergunning heeft plaatsgevonden. Greenpeace kon in elk geval vanaf dat moment kennis nemen van het verlenen van de overbrengingsvergunning, zodat er voor haar nog ruimschoots tijd was om tijdig een bezwaarschrift tegen deze vergunning in te dienen. Wat betreft de door Greenpeace gestelde toezegging in de e-mailberichten van 28 en 29 oktober 2010 om haar op de hoogte te stellen van het verlenen van de overbrengingsvergunning, overweegt de voorzitter dat deze e-mailberichten blijkens hun bewoordingen slechts zien op de transportvergunning. Hieraan kon Greenpeace niet de verwachting ontleenen dat zij van het verlenen van de overbrengingsvergunning op de hoogte zou worden gesteld. De voorzitter ziet in hetgeen Greenpeace heeft aangevoerd geen aanknopingspunten voor de conclusie dat de termijnoverschrijding op grond van artikel 6:11 van de Awb verschoonbaar zou kunnen zijn.

Gelet op het vorenstaande verwacht de voorzitter dat er voor de minister aanleiding is het bezwaarschrift van 17 februari 2011 tegen de overbrengingsvergunning niet-ontvankelijk te verklaren. Derhalve is er geen aanleiding ten aanzien van de overbrengingsvergunning een voorlopige voorziening te treffen.

Transportvergunning

2.3. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, behoeven uitsluitend de gronden van het verzoekschrift van 18 januari 2011 bespreking voor zover deze zich richten tegen de transportvergunning.

WETTELIJK KADER

2.4. Ingevolge artikel 15, aanhef en onder a, van de Kernenergiewet is het verboden zonder vergunning van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer:

a. splijtstoffen of ertsen te vervoeren, voorhanden te hebben, binnen of buiten Nederlands grondgebied te brengen of te doen brengen, dan wel zich daarvan te ontdoen.

Ingevolge artikel 15b, eerste lid, 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 beveiliging van splijtstoffen en ertsen en de beveiliging van inrichtingen als bedoeld in artikel 15, onder b;

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, kan een vergunning ter bescherming van de bij of krachtens artikel 15b aangewezen belangen onder beperkingen worden verleend.

Ingevolge artikel 15c, derde lid, 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.

FINANCIËLE ZEKERHEID

2.5. Greenpeace betoogt dat uit de transportvergunning niet duidelijk blijkt hoe de hoogte van het bedrag waarvoor financiële zekerheid is gesteld, is vastgesteld. Volgens haar is het bedrag waarvoor financiële zekerheid is gesteld, lager dan het in artikel 4, eerste lid, van het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen genoemde maximum bedrag. Voorts voert Greenpeace aan dat de minister niet heeft onderzocht of de desbetreffende verzekeraar voldoende draagkrachtig is om schade van die omvang te kunnen dekken.

2.5.1. Ingevolge artikel 4, eerste lid, van het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen wordt aan een vergunning als de onderhavige met het oog op het zeker stellen van de betaling van de vergoeding, aan derden toekomende voor schade, het voorschrift verbonden, dat het vervoer over Nederlands grondgebied slechts mag geschieden, indien degene, die voor schade als bedoeld in een bijzondere wettelijke regeling van de aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie, veroorzaakt tijdens het vervoer van de splijtstoffen, aansprakelijk kan zijn, ter dekking van die aansprakelijkheid beschikt over een verzekering of andere financiële zekerheid als in die wettelijke regeling bedoeld of over een door Onze Minister van Financiën goedgekeurde verzekering of andere financiële zekerheid, welke niet meer behoeft te bedragen dan € 195.125.492,92.

2.5.2. Uit de stukken blijkt dat EPZ en Areva zijn overeengekomen dat Areva de noodzakelijke verzekeringen sluit voor de aansprakelijkheid gedurende het vervoer vanaf de kerncentrale van EPZ naar de kerncentrale van Areva te La Hague (Frankrijk). Voorts blijkt uit de stukken dat Areva een verzekering heeft afgesloten door middel van een overeenkomst met TN International voor een bedrag van € 68.602.059,00.

Greenpeace heeft niet onderbouwd waarom het bedrag waarvoor financiële zekerheid is gesteld te laag is en waarom TN International onvoldoende draagkrachtig is om eventuele schade te dekken. In zoverre bestaat geen aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening.

VEILIGHEID

2.6. Greenpeace voert aan dat de veiligheid onvoldoende is gewaarborgd, nu aan de minister niet een volledig draaiboek van de uitvoering van het transport is voorgelegd en dit draaiboek niet is goedgekeurd alvorens de transportvergunning is verleend. Volgens Greenpeace is het

draaiboek noodzakelijk om te voorkomen dat onduidelijkheid ontstaat over de wijze waarop handelingen met deze gevaarlijke stoffen dienen te worden uitgevoerd, om de risico's op blootstelling van mens en milieu aan straling zo klein mogelijk te houden.

2.6.1. De minister voert aan dat aan de transportvergunning voorschriften zijn verbonden omtrent de aspecten veiligheid en beveiliging en dat in het kader van de beveiliging van het transport een draaiboek is opgesteld. Het draaiboek is niet openbaar nu het vertrouwelijke informatie bevat, aldus de minister. Voorts voert de minister aan dat voor de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, zoals genoemd in de Kernenergiewet, de transportverpakking het belangrijkste element vormt. Volgens de minister voldoet de transportverpakking aan de internationaal vastgestelde veiligheidseisen. De minister betoogt dat de veiligheid dan ook voldoende is gewaarborgd.

2.6.2. De voorzitter overweegt dat Greenpeace haar stelling dat de veiligheid onvoldoende is gewaarborgd, niet nader heeft onderbouwd. Voor het treffen van een voorlopige voorziening bestaat in zoverre derhalve geen aanleiding.

ALARA-BEGINSEL

2.7. Greenpeace betoogt dat ten onrechte niet de risico's van transport per schip - als mogelijk alternatief voor transport per spoor waarvoor de transportvergunning is verleend - zijn bepaald. Zij voert aan dat op grond van het ALARA-beginsel onderzocht en beoordeeld dient te worden op welke wijze risico's op blootstelling aan straling zo laag mogelijk kunnen worden gehouden. In dit verband voert Greenpeace aan dat ook voor het transport de in het kader van het ALARA-beginsel minst schadelijke uitvoering moet worden gekozen. Daartoe wijst zij op de nota van toelichting bij het Besluit stralingsbescherming. Volgens Greenpeace kunnen de risico's voor mens, dier en plant bij transport per schip lager uitvallen dan bij transport per spoor.

2.7.1. De minister betoogt dat de risico's van transport per schip terecht niet zijn onderzocht. Daartoe voert de minister aan dat alleen een vergunning voor transport per spoor is aangevraagd. Volgens de minister geeft Greenpeace een te ruime uitleg aan het in artikel 15c, derde lid, van de Kernenergiewet, neergelegde ALARA-beginsel. In dit verband voert de minister aan dat het ALARA-beginsel geen betrekking heeft op de afweging tussen verschillende alternatieve activiteiten, maar ziet op de vraag in hoeverre de nadelige gevolgen van een bepaalde activiteit moeten worden beperkt. De minister wijst daartoe op de uitspraak van de Afdeling van 5 april 2006 in de zaken nrs. [200601716/1](#) en [200601728/1](#).

2.7.2. De voorzitter overweegt dat het in artikel 15c, derde lid, van de Kernenergiewet, neergelegde ALARA-beginsel niet meebrengt dat een vergunning voor de aangevraagde activiteit moet worden geweigerd op de grond dat vergunning voor een andere activiteit had kunnen worden aangevraagd die minder nadelige gevolgen heeft voor mensen, dieren, planten en goederen. Het ALARA-beginsel ziet slechts op de vraag in hoeverre de nadelige gevolgen van de aangevraagde activiteit moeten worden beperkt. Gelet hierop ziet de voorzitter ook in zoverre geen aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening, nog daargelaten of Greenpeace voldoende aanknopingspunten heeft gegeven voor het oordeel dat transport per schip veiliger zou zijn.

Conclusie

2.8. Gelet op het vorenstaande ziet de voorzitter aanleiding de verzoeken om het treffen van een voorlopige voorziening af te wijzen.

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

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

wijst de verzoeken af.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, als voorzitter, in tegenwoordigheid van mr. P. Plambeck, ambtenaar van staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Plambeck
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 7 maart 2011

159-625.