

België komt verplichtingen Espoo/Aarhus-conventies niet na bij levensduurverlenging Tihange 1

Tussen 1975 en 1985 werden in ons land zeven commerciële kernreactoren opgestart, vier in Doel en drie in Tihange. De drie oudste eenheden – Doel 1, Doel 2 en Tihange 1 – dateren van 1975 en kregen een ontwerpleeftijd (design life) van 30 jaar. De ontwerpleeftijd van de vier jongere reactoren bedraagt 40 jaar. In 2003 stemde het parlement een eerste kernuitstapwet, die bepaalde dat alle kernreactoren ten laatste moeten gesloten worden als ze 40 jaar oud zijn. Eind 2013 wijzigde de regering-Di Rupo deze wet door de sluitingsdatum van Tihange 1, voorzien op 1 oktober 2015, met tien jaar op te schuiven.

Om tien jaar langer te mogen open blijven, moeten de operatoren van de kerncentrale een periodieke veiligheidsrevisie doorvoeren en een Long Term Operation-plan opstellen waarin de nodige maatregelen vermeld staan om een verlengde levensduur te verantwoorden. De federale nucleaire toezichthouder FANC oordeelt vervolgens of dit volstaat om te beantwoorden aan de steeds strenger wordende veiligheidsnormen. De laatste fase van de periodieke veiligheidsrevisie die de weg opent voor een levensduurverlenging van Tihange 1, zal plaatsvinden tussen begin juni en eind juli 2015.

De overheid en de nucleaire regulator zien echter een belangrijke zaak over het hoofd, met name dat volgens de verplichtingen die voortvloeien uit het lidmaatschap van het Verdrag van Espoo en het Verdrag van Aarhus, de levensduurverlenging van een kerncentrale onderwerp moet uitmaken van een alomvattende milieueffectrapportage (m.e.r.), met inbegrip van een grensoverschrijdend publiek consultatieproces.

Verdragen van Espoo en Aarhus

“Het Verdrag inzake Milieu-Effectenrapportage in Grensoverschrijdend Verband” werd in 1991 in het Finse Espoo door de EU en alle lidstaten ondertekend. België is partij bij het Verdrag van Espoo, dat op 30 september 1999 in ons land in werking trad.

“Het Verdrag Betreffende Toegang tot Informatie, Inspraak bij Besluitvorming en Toeging tot de Rechter inzake Milieuaangelegenheden” werd in 1998 goedgekeurd in het Deense Aarhus. Het Verdrag van Aarhus werd op 21 januari 2003 door België geratificeerd. Beide verdragen kwamen tot stand binnen UNECE, de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties.

Het Verdrag van Espoo legt de nadruk op de voorkoming, beperking en beheersing van belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieueffecten. Het verplicht de partijen een m.e.r. uit te voeren voor een aantal in de verdragstekst vermelde activiteiten die mogelijk belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieueffecten kunnen hebben. Kerncentrales worden daarbij expliciet vermeld.

De m.e.r. is een procedure die uitmondt in een milieueffectenrapport (MER) waarin de grensoverschrijdende milieueffecten worden beschreven en beoordeeld. Vooraf moeten de overheden van de buurlanden op de hoogte gebracht worden van de geplande activiteit, zodat ze kunnen participeren aan de m.e.r.-procedure. Ook de burgers in de mogelijk getroffen landen

moeten bij het tot stand komen van het milieueffectenrapport betrokken worden door middel van een publieke consultatie. Het Verdrag van Aarhus stipuleert dat ze hiertoe in een voldoende vroeg stadium, wanneer alle opties nog open zijn, noodzakelijke informatie moeten krijgen. Hun inbreng moet vervolgens in rekening genomen worden.

Precedent

Na de voorgeschreven periodieke veiligheidsrevisie gaf de Oekraïense nucleaire regulator SNRIU groen licht voor een verlengde uitbating van twee reactoren van de kerncentrale van Rivne. De Oekraïense ngo Ecoclub maakte de Implementatiecommissie van het Verdrag van Espoo er op attent dat die levensduurverlenging plaats vond zonder een voorafgaande m.e.r.-procedure en publiek consultatieproces in de nabije buurlanden. Dit precedent werd door de Implementatiecommissie zeer zorgvuldig onderzocht, wat in het eindrapport van de 25ste bijeenkomst van de commissie leidde tot volgende vaststelling:

“Following the presentation of the views by each of the Committee members, the Committee reached a consensus that the extension of the life-time of a nuclear power plant, even in absence of any works, was to be considered as a major change to an activity and consequently subject to the provisions of the Convention.”

Op 5 juni 2014 bevestigden de lidstaten van het Verdrag van Espoo, tijdens de Meeting of the Parties, de bevindingen van de Implementatiecommissie:

“Endorses the findings of the Implementation Committee that the extension of the lifetime of the nuclear power plant, subject of the proceedings, after the initial license had expired, should be considered as a proposed activity under article 1, paragraph (v), of the Convention, and is consequently subject to the provisions of the Convention”.

Met andere woorden: een levensduurverlenging van een kerncentrale moet onderhevig gemaakt worden aan een m.e.r.-procedure en een grensoverschrijdend publiek consultatieproces, ook als er geen noemenswaardige wijzigingen aan de installatie hebben plaatsgevonden.

Gevolgen voor levensduurverlenging van Tihange 1

De levensduurverlenging van Tihange 1, waartoe de regering eind 2013 besliste, gaat in op 1 oktober 2015. De obligatoire periodieke revisie die hieraan voorafgaat werd opgesplitst in twee delen, bedoeld om de reactor tijdens de winter 2014-2015 in bedrijf te kunnen houden. Het eerste deel vond plaats tussen eind augustus en half oktober 2014. Het tweede deel van de revisie, dat vooral betrekking heeft op de aspecten van levensduurverlenging, zal plaatsvinden tussen begin juni en eind juli 2015. De Implementatiecommissie van het Verdrag van Espoo is ondubbelzinnig: een dergelijke levensduurverlenging kan enkel ingaan wanneer er vooraf een grondige m.e.r.-procedure en een publiek participatieproces plaatsvond. In het geval van Tihange is het duidelijk dat het gebied waar een mogelijke impact van een levensduurverlenging kan verwacht worden zich minstens uitstrekt tot de Nederlandse provincie Limburg met de stad Maastricht, de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen, met de steden Aken en Keulen, het Groothertogdom Luxemburg en de Franse departementen Nord en Ardennes. Naast de Belgische bevolking moet dus ook de bevolking van deze regio's de mogelijkheid krijgen actief te kunnen participeren in de m.e.r.-procedure.

En voor Doel 1 en Doel 2

De wettelijke levensduur van Doel 1 en Doel 2 lopen af op respectievelijk 15 februari en 1 december 2015. Indien minister Marghem haar plan doordrijft om de levensduur van de tweelingeenheden Doel 1 en Doel 2 met tien jaar te verlengen, dan kan ze er niet onderuit om hieraan voorafgaand een MER te laten opstellen en de bevolking de kans te geven daarin actief te participeren. Gezien de ligging van de kerncentrale van Doel is het evident dat, naast de Belgische burgers, minstens de bevolking van de Nederlandse provincies Noord-Brabant en Zeeland - met steden als Breda, Bergen-op-Zoom en Roosendaal - daarbij betrokken worden. De organisatie van een m.e.r. met bijbehorend publiek inspraakproces in België en in de buurlanden moet op een ernstige manier plaatsvinden. Het is onmogelijk om dit tegen 15 februari 2015 nog rond te krijgen. Een levensduurverlenging kan op dat ogenblik dus niet ingaan.

Wat als België zijn voeten veegt aan zijn internationale verplichtingen?

Naast de ondertekening en ratificatie door de afzonderlijke EU-lidstaten werd het Verdrag van Espoo ook in de Europese regelgeving geïmplementeerd, met name in de EIA Directieve 2011/92/EU, zoals geamendeerd in 2014/52/EU. De interpretatie van de Europese richtlijn is bijgevolg identiek aan de conclusies van de Meeting of Parties betreffende de niet-naleving door Oekraïne van zijn Espoo-verplichtingen. Een levensduurverlenging van een kerncentrale in een ander land is bijgevolg aan dezelfde verplichtingen onderhevig.

De Europese Commissie kan daarom in principe een inbreuk vaststellen en een procedure tegen België beginnen wanneer ons land geen m.e.r. organiseert voor de levensduurverlenging van de kernreactoren Tihange 1, Doel 1 en Doel 2. Wanneer de Commissie zo een initiatief niet zou nemen, kunnen belanghebbende rechtspersonen in principe een klacht indienen bij het Europese Hof. Greenpeace is zo een belanghebbende rechtspersoon.

Greenpeace laat de regering dagvaarden omdat ze haar verplichtingen in het kader van het Verdrag van Espoo niet nakomt. Greenpeace zal een dwangsom eisen om de regering te verplichten een grensoverschrijdend publiek participatieproces en m.e.r. te organiseren en zal de staking eisen van de activiteiten van Tihange 1 indien de levensduurverlenging op 1 oktober 2015 niet aan onze internationale verplichtingen voldoet.