

I. Algemeen deel

1.1, vergunningverlening voor nieuwe kerncentrales

De bouw van een of meer nieuwe kerncentrales in Nederland heeft niet alleen gevolgen op de korte, maar ook op de lange termijn. Energiebedrijven bouwen een kerncentrale met het doel om die voor langere tijd open te houden. Het besluit om wel of geen nieuwe kerncentrales te bouwen is daarom bepalend voor hoe onze energievoorziening er in de nabije toekomst uit komt te zien. Welke energiebron zal hoeveel procent van onze energie leveren? Op dit moment is het aandeel kernenergie in onze totale energievoorziening kleiner dan 2%¹. Met de bouw van een of meer nieuwe kerncentrales kan dat aandeel fors toenemen. Dat is een besluit wat niet alleen gevolgen heeft in het hier en nu, maar dat ook gevolgen heeft voor toekomstige generaties. De initiatiefnemer vindt het daarom wenselijk om kiezers de mogelijkheid te geven zich daarover in een referendum uit te spreken.

De directe aanleiding voor dit wetsvoorstel is het kabinetsvoornemen om vergunning te verlenen voor de bouw van nieuwe kerncentrales. In het regeerakkoord schrijft de regering: "Om de CO2-reductie te realiseren en minder afhankelijk te worden bij de energievoorziening, is meer kernenergie nodig. Aanvragen van vergunningen voor de bouw van een of meer nieuwe kerncentrales die voldoen aan de vereisten, worden ingewilligd." De initiatiefnemer doet met dit wetsvoorstel geen uitspraak over de wenselijkheid of onwenselijkheid van nieuwe kerncentrales. Dit wetsvoorstel heeft tot doel om alle Nederlanders de mogelijkheid te geven zich hierover uit te spreken.

Dit wetsvoorstel beoogt Nederlanders actief te betrekken bij deze fundamentele keuze over de toekomst van onze energievoorziening. Daarnaast is het doel van deze wet om lange termijnzekerheid te bieden aan investeerders. De bouw van een nieuwe kerncentrale vraagt om grote investeringen van energiebedrijven. Die hebben er dan ook belang bij te weten of er daadwerkelijk draagvlak bestaat voor nieuwe kerncentrales.

1.2, de Kernenergiewet

Het vergunningstelsel van de Kernenergiewet heeft tot doel om te waarborgen dat geoorloofd gebruik van splijtstoffen zo min mogelijk risico's met zich meebrengt.² Dat doel blijft met dit wetsvoorstel overeind. De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie is belast met de vergunningverlening op basis van artikel 15, onderdeel b, van de Kernenergiewet.³

Op grond van artikel 15 van de Kernenergiewet is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Algemene Wet Bestuursrecht van toepassing op de vergunningverlening voor nieuwe kerncentrales. Dit wetsvoorstel beoogt in aanvulling daarop de mogelijkheid van een raadgevend referendum op te nemen in artikel 15 van de Kernenergiewet.

De bestaande procedure voor de verlening van vergunningen inclusief de rol van de minister van EL en I daarbij, blijft behouden. In aanvulling op die bestaande procedure beoogt de initiatiefnemer van dit wetsvoorstel kiezers de mogelijkheid te geven om het initiatief te nemen voor een bindend, niet-correctief en raadgevend referendum.

¹ <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/industrie-energie/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3367-wm.htm>

² Kamerstukken II, 1959/60, 5861, nr. 3, p.13.

³ Artikel 3 van het Besluit houdende opheffing van de Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat en instellingen van een ministerie van Infrastructuur en Milieu, Stcrt. 2010, 16525.

In de huidige uniforme openbare voorbereidingsprocedure bereidt de minister een ontwerpbesluit voor. In de huidige procedure is de minister verplicht het ontwerpbesluit, samen met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, minimaal zes weken ter inzage te leggen zodat iedereen er kennis van kan nemen. Van deze terinzagelegging dient de minister minimaal kennis te geven in de Staatscourant, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

Dit wetsvoorstel beoogt kiezers de mogelijkheid te geven om in die periode van terinzagelegging het initiatief tot een referendum te nemen. Mochten kiezers daartoe overgaan en een geldig verzoek indienen, dan wordt een referendum gehouden over het al dan niet verlenen van een vergunning voor een nieuwe kerncentrale. Mochten kiezers niet het initiatief nemen tot een referendum, dan wordt de vergunningsprocedure gevolgd zoals die nu reeds bestaat. De minister neemt dan mede op grond van de eventueel ingediende zienswijzen, een definitief besluit.

1.3, het referendum

Op 1 juni 2005 vond het referendum over de Europese Grondwet plaats. Het eerste nationale referendum in Nederland. Dit referendum kon doorgang vinden doordat een meerderheid van de beide Kamers het initiatiefwetsvoorstel van de leden Karimi, Dubbelboer en Van der Ham steunden.

De hoge opkomst bij het referendum en het maatschappelijke debat dat eraan voorafging liet zien dat het referendum een goed instrument kan zijn om Nederlanders te betrekken bij politieke besluitvorming. Het overgrote deel van de kiesgerechtigde bevolking greep het referendum over de Europese Grondwet aan om haar mening kenbaar te maken. Het referendum bleek populair.

Hoewel er overeenkomsten bestaan tussen het referendum over de Europese Grondwet en het referendum over vergunningen voor nieuwe kerncentrales, zoals voorgesteld in deze wet, zijn er ook verschillen. Hoewel het referendum over de Europese Grondwet vanuit democratisch oogpunt succesvol was, is het raadplegend referendum volgens de indiener van dit wetsvoorstel niet de meest wenselijke vorm. Bij een raadplegend referendum vraagt de wetgever een uitspraak aan kiezers. Dit ter correctie of ondersteuning van een reeds ingenomen standpunt door de verschillende partijen in het parlement. Daarbij bestaat het risico dat een referendum wordt ingezet om het eigen standpunt te laten bevestigen of om criticasters de pas af te snijden.

De indiener van dit wetsvoorstel kiest er daarom voor een raadgevend referendum mogelijk te maken in de Kernenergiewet. Dan is het niet de wetgever die een referendum uitschrijft, maar kunnen kiezers zelf het initiatief nemen voor een referendum.

1.4, Een referendum over kernenergie

Waarom zouden we juist een referendum houden over kernenergie en niet over allerlei andere belangrijke onderwerpen? De initiatiefnemer van dit wetsvoorstel is voorstander van een algemene mogelijkheid voor kiezers om het initiatief te nemen voor een bindend en raadgevend referendum, zodat kiezers ook het initiatief kunnen nemen voor referenda over andere belangrijke onderwerpen.

De leden Kalma, Halsema en Van der Ham hebben daarom ook de Wet raadgevend referendum ingediend. Die initiatiefwet gaat over het scheppen van de mogelijkheid dat kiezers het initiatief nemen tot een niet-bindend referendum over wetten in formele zin. Bij vergunningen voor nieuwe kerncentrales gaat het echter niet om wetten in formele zin, maar om beschikkingen. Er is dus een aparte wettelijke regeling nodig om kiezers de mogelijkheid te geven een referendum te houden over de bouw van nieuwe kerncentrales. Een aparte wettelijke regeling bovenop de initiatiefwet van de leden Kalma, Halsema en Van der Ham.

Volgens de indiener is het belangrijk dat kiezers de mogelijkheid krijgen om het initiatief tot een referendum over vergunningen voor nieuwe kerncentrales te nemen. Dit omdat het om een beslissing gaat die naar verwachting nog decennialang bepalend zal zijn voor de samenstelling van de Nederlandse energievoorziening.

1.5, juridische context van een bindend referendum

Een wetsreferendum kan in Nederland per definitie niet bindend zijn, omdat dit in strijd zou zijn met artikel 81 van de Grondwet. Vergunningen op grond van de Kernenergiewet zijn echter geen wetten, maar beschikkingen. Een referendum over deze beschikking is een bestuursreferendum. Aangezien de Grondwet geen bepalingen kent die relevant zijn voor vergunningen voor de bouw van nieuwe kerncentrales en evenmin algemene grenzen stelt aan de mogelijkheid tot het houden van bestuursreferenda, kan de formele wetgever zelf bepalen welke referendumvorm zij van toepassing verklaart op vergunningen voor nieuwe kerncentrales.

Dit wetsvoorstel beoogt kiezers de mogelijkheid te geven om het initiatief te nemen voor een verplicht, bindend, niet-correctief en raadgevend referendum. Verplicht en bindend, omdat je zo maximale macht aan de kiezer geeft. De politiek is verplicht een referendum te houden als kiezers daarvoor een geldig verzoek indienen. Politieke partijen en bewindspersonen zijn bovendien aan de uitkomst van het referendum gehouden. Niet-correctief om ervoor te zorgen dat het referendum gehouden wordt voordat private partijen investeringen gedaan hebben. Op die manier voorkom je dat een referendum de spelregels tijdens het spel verandert. Raadgevend zodat het vanuit de kiezers zelf komt en politieke partijen het referendum niet voor eigen politiek gewin kunnen inzetten.

1.6, mogelijke spanning representatieve democratie en referendum

De indiener van dit wetsvoorstel ziet geen spanning tussen een raadgevend referendum en de representatieve democratie. In Nederlandse gemeenten waar via lokale verordeningen al referenda zijn gehouden, heeft geen uitholling van de lokale, representatieve democratie plaatsgevonden⁴. Ook heeft het referendum over de Europese Grondwet de representatieve democratie niet uitgehold, noch heeft het de positie van politieke partijen verzwakt. Het lijkt er zelfs op dat de verscheidene referenda die in ons land zijn gehouden, de positie van politieke partijen juist versterkt hebben. Politieke partijen moeten als gevolg van referenda het publieke debat aangaan met andere politieke partijen, met kiezers en met private en maatschappelijke organisaties om steun te verwerven voor hun standpunten.

In het buitenland zijn veel voorbeelden te vinden van representatieve democratieën die het instrument referendum kennen. Veel Europese landen en Amerikaanse Staten kennen een vorm van referendum. Zij beschouwen het als een passend instrument in de moderne representatieve verhoudingen. Het referendum vergroot de maatschappelijke betrokkenheid bij grote beslissingen van algemeen belang. Bovendien zorgt een referendum ervoor dat het draagvlak voor dergelijke beslissingen toeneemt.

De mogelijkheid van een raadgevend referendum stimuleert politieke partijen en regeringen om een zo groot mogelijke transparantie na te streven in de vergunningsprocedure voor kerncentrales. Politieke partijen, bewindspersonen en private partijen moeten immers altijd bezig zijn met het verwerven van steun voor hun standpunt.

1.7, Initiatief tot referendum

De indiener is van mening dat de hoeveelheid ondersteuningsverklaringen bij een verzoek tot het houden van een raadgevend niet-correctief referendum aanzienlijk moeten zijn. Voor

⁴

A. Nijeboer, «Referenduminitiatieven in 2003», Referendum Platform, 2003, in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

het inleidende verzoek moeten 10.000 handtekeningen van kiesgerechtigden ingediend worden. Om daadwerkelijk een referendum te houden moeten in de tweede fase 300.000 steunverklaringen van kiesgerechtigden verzameld worden. Volgens de indiener is het in alle redelijkheid een forse klus voor indieners om deze drempels te halen, maar het is zeker niet onmogelijk. Met deze bepalingen wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de Wet raadgevend referendum van de leden Kalma, Halsema en Van der Ham.

Uiteraard is het niet de bedoeling dat de procedure voor het aanvragen van een referendum louter als vertragingstactiek ingezet wordt. Dit wetsvoorstel beoogt daarom strikte termijnen te stellen voor de eerste en tweede fase van het referendumverzoek. In de bestaande vergunningsprocedure is de minister verplicht het ontwerpbesluit, samen met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, minimaal zes weken ter inzage te leggen zodat iedereen er kennis van kan nemen. De eerste fase van het initiatief tot een referendum dient in diezelfde periode afgerond te worden. Als de initiatiefnemers voor een referendum binnen de termijn van terinzagelegging, 10.000 steunverklaringen weten te overleggen, dan wordt de vergunningsprocedure opgeschort. De initiatiefnemers krijgen dan vervolgens nog eens minimaal zes weken de tijd om de voor fase 2 benodigde 300.000 steunverklaringen bij elkaar te krijgen. Als het onderwerp voldoende leeft in de samenleving, dan zou een periode van in totaal minimaal 12 weken voldoende moeten zijn om het benodigde aantal steunverklaringen te verzamelen. De publiciteit over het referendumonderwerp begint naar verwachting al vanaf het inleidende verzoek.

Als de initiatiefnemers van het referendum er niet in slagen om de benodigde 300.000 steunverklaringen bij elkaar te krijgen, dan rondt de minister de vergunningsprocedure af en neemt hij mede op grond van eventueel ingediende zienswijzen een definitief besluit. Als het de initiatiefnemers wel lukt om 300.000 steunverklaringen te overleggen, dan wordt de vergunningsprocedure opgeschort tot na het referendum. Het referendum wordt minimaal vijftientig dagen na het ontvankelijk verklaren van een verzoek tot referendum en maximaal 5 maanden daarna gehouden. Hiermee wordt aangesloten bij de termijnen zoals die opgenomen zijn in de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet.

1.8, Uitslagquorum

Bij het referendum over de Europese Grondwet is ervoor gekozen om geen opkomstquorum te hanteren. Dit omdat het referendum slechts adviserend was en de verschillende politieke partijen zelf konden oordelen of ze de uitkomst van het referendum al dan niet zouden volgen. In dit wetsvoorstel gaat het echter om een bindend referendum. Het is daarom alleszins redelijk om de uitkomst van het referendum alleen geldig te verklaren als een substantieel deel van de Nederlanders heeft gestemd. De indiener van dit wetsvoorstel stelt daarom voor dat de ontwerpvergunning voor een nieuwe kerncentrale wordt verworpen als een normale meerderheid tegenstemt en als die meerderheid minimaal 30% van de kiesgerechtigden omvat.

1.9, Referendumcommissie

Bij het referendum over de Europese Grondwet is ervoor gekozen om een tijdelijke referendumcommissie in te stellen. De positieve ervaringen met die referendumcommissie zijn aanleiding geweest voor de indiener om ook in deze wet een tijdelijke referendumcommissie voor te stellen. Het is volgens de indiener van groot belang om een aantal taken die uit deze wet voortvloeien bij een onafhankelijke commissie te beleggen. De referendumcommissie heeft onder meer tot taak de datum van het referendum vast te stellen en om subsidie te verstrekken aan organisaties of personen die voor- of tegenstander van nieuwe kerncentrales zijn of die neutrale informatie willen verschaffen.

De referendumcommissie heeft een permanent karakter en de leden worden voor een periode van vier jaar benoemd. Dat is nodig om te voorkomen dat er adhoc een referendumcommissie opgericht moet worden op het moment dat kiezers het initiatief voor

een referendum nemen. Dat zou niet kunnen, omdat de referendumcommissie een belangrijke rol speelt bij het controleren van een initiatief tot referendum en de steunverklaringen. De leden van de referendumcommissie worden bij Koninklijk Besluit benoemd. Het is echter wel wenselijk dat de beide kamers der Staten-Generaal betrokken worden bij de benoeming. Daarom stelt de indiener van dit wetsvoorstel voor dat het benoemingsbesluit niet eerder wordt genomen dan vier weken nadat het voornemen daartoe in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, aan de beide kamers der Staten-Generaal is meegedeeld.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorziet de referendumcommissie waar nodig van een secretaris en andere medewerkers. Deze ambtenaren zijn op het moment dat ze werkzaam zijn voor de commissie alleen aan de commissie verantwoording schuldig. Zo wordt de onafhankelijkheid geborgd.

2.0, Kosten wetsvoorstel

Bij het referendum over de Europese Grondwet was een voorziening getroffen voor het verstrekken van subsidies aan personen die het debat over de Europese Grondwet wilden accommoderen. Dit was een groot succes. Mede dankzij de activiteiten die met behulp van deze subsidies georganiseerd zijn, is er op grote schaal debat gevoerd over de Europese Grondwet.

Deze wet draagt de referendumcommissie op om een subsidieregeling vast te stellen. In de wet staat dat het subsidieplafond maximaal €2 miljoen bedraagt. Het valt onder de beleidsvrijheid van de referendumcommissie om de precieze vormgeving van de subsidieregeling vast te stellen. Voor campagnes over de Europese Grondwet was destijds €1 miljoen beschikbaar. In totaal werd voor €8 miljoen aan subsidies aangevraagd. Hoewel dat aanleiding is om het subsidieplafond te verhogen, meent de indiener ook dat het de verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties is om referendumcampagnes te voeren. Een verdubbeling van het plafond volstaat daarom.

2.1, Wijze van indienen en controle van verzoeken

De initiatiefnemers van een referendum mogen zelf lijsten maken voor het indienen van een referendumverzoek. Op die lijsten moeten initiatiefnemers en ondersteuners in elk geval de titel van het referendum, hun naam, adres en geboortedatum- en plaats vermelden. Dit stelt de initiatiefnemers ook in staat om digitale steunverklaringen te verzamelen. De lijst bevat ook een verklaring dat de initiatiefnemer slechts één referendumverzoek indient en dat een ondersteuner het verzoek slechts één keer ondersteunt.

2.2, Weigeringsgronden

Als de uitslag van het referendum luidt 'voor vergunningverlening', dan verleent de minister van EL en I in principe vergunning. Alleen als de minister tijdens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure vanwege de veiligheid en bescherming van mens en milieu of vanwege internationale verplichtingen tot een negatief oordeel komt, zal hij alsnog afzien van de vergunningverlening. Veiligheid en bescherming gaan volgens de indiener voor alles.