

Verzoek om interne herziening van de goedkeuringsbesluiten van de Commissie inzake staatssteunbeslissingen ten aanzien van Pallas en NHC

Stichting Laka, gevestigd te Amsterdam, Nederland (hierna: Laka) (**bijlage 1**), verzoekt om interne herziening van de besluiten van de Europese Commissie (hierna: Commissie) van 26 juli 2024 (kenmerken **SA.103925** en **SA.103926**), gepubliceerd op 1 augustus 2025 in het Publicatieblad van de Europese Unie (kenmerk: C/2025/4348) tot goedkeuring van steunmaatregelen van de staten op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie¹. De besluiten gaan hierbij (**bijlage 2** en **bijlage 3**). Het gaat om de goedkeuring van door Nederland aan de projecten Pallas en NHC verleende steunmaatregelen.

De gesteunde activiteit waar het in dit verzoek om herziening gaat, en aspecten van de staatssteunmaatregelen die met deze besluiten van de Commissie zijn goedgekeurd en die niet te scheiden zijn van het doel van de steun, zijn in strijd zijn met een specifieke regel of specifieke regels van het Europees milieurecht. Dit zal in het navolgende uiteen worden gezet.

De gesteunde activiteit: realiseren van de Pallas-kernreactor en het NHC

De door Nederland gesteunde activiteit betreft het realiseren van de Pallas-kernreactor en het Nuclear Health Center (hierna: NHC), nabij bewoond gebied en beschermde natuur. Het hoofddoel van de gesteunde activiteiten is de productie van medische isotopen.



Figure 1: Visualisatie van de te realiseren infrastructuur (Pallas-reactor & Nuclear Health)

¹ <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.103925> en <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.103926>

Nederland draagt € 2.400 miljoen² bij aan de realisatie van deze installaties, hoewel inmiddels voor vrijwel alle te produceren medische isotopen minder milieubelastende alternatieven voorhanden zijn.

Ontbreken beoordeling stikstofdepositie van de bouwfase op beschermde natuur

De Nederlandse onder de Habitatrichtlijn³ en Vogelrichtlijn⁴ aangewezen Natura 2000-gebieden zijn zwaar overbelast met stikstof. Dit komt door stikstofdepositie uit landbouw, verkeer en industrie. Laka verwijst in dit verband ter illustratie van de problematiek naar een brief van de Commissie van 16 februari 2024, Ares(2024)1180355 (**bijlage 4**).

De locatie waar deze installaties worden gebouwd, ligt in de directe nabijheid van Natura 2000-gebied Zwanenwater en Pettemerduinen. In dit Natura 2000-gebieden is sprake van stikstofoverbelasting⁵. Recent heeft de Nederlandse Ecologische Autoriteit, ingesteld door de minister voor Natuur en Stikstof, geadviseerd over de Natuurdoelanalyse over het gebied, waarin de gevolgen van met name stikstof voor het gebied wordt beschreven en maatregelen worden geformuleerd. Over de staat waarin de beschermde natuur in Natura 2000-gebied Zwanenwater en Pettemerduinen verkeert, stelde de Ecologische Autoriteit in haar advies van 30 april 2024 onder andere het volgende;

“In Zwanenwater & Pettemerduinen is verslechtering niet uit te sluiten, maar kan door gebrek aan informatie niet worden bepaald of verslechtering reeds is opgetreden. Hierdoor is het onzeker of met bestaande maatregelen de doelen gehaald worden.”

En:

“Maatregelen die snel genomen moeten worden zijn: het verminderen van stikstofbelasting, het bevorderen van verstuiwingsdynamiek, (intensiever) bestrijden van exoten en verminderen van de harde scheiding met aangrenzende landbouwgebieden (bufferzones).”

De gesteunde activiteit leidt tot een toename van stikstofdepositie op Zwanenwater en Pettemerduinen, waardoor significante effecten op voorhand niet kunnen worden uitgesloten. Daarom is een natuurvergunning verplicht, de door artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn vereiste voorafgaande toestemming. In het kader van de vergunningverlening wordt beoordeeld of uitgesloten kan worden dat depositietoenames een significant negatief effect zal hebben op de beschermde natuurwaarden van het Natura 2000-gebied. De gesteunde activiteit leidt immers tot een toename van de stikstofdepositie op de genoemde Natura 2000-gebieden, terwijl de stikstofbelasting juist verminderd moet worden.

Ten tijde van het verlenen van de natuurvergunning voor de gesteunde activiteit, werden vanwege een wettelijke vrijstelling die gold voor stikstofdepositie als gevolg van de bouwfase van een project en die was neergelegd in de Nederlandse Wet natuurbescherming, in deze toetsing echter alleen de

² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33626-32.html>

³ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna

⁴ Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand

⁵ <https://www.natura2000.nl/gebieden/noord-holland/zwanenwater-pettemerduinen>

gevolgen voor het Natura 2000-gebied beoordeeld van de exploitatiefase van de gesteunde activiteit, en niet de gevolgen van de bouwfase van de gesteunde activiteit. Op grond van deze partiële toetsing is op 13 december 2021 een natuurvergunning verleend voor NHC en op 5 januari 2022 voor de Pallas-reactor⁶. Deze vergunningen zijn heden onherroepelijk.

Op 2 november 2022 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in het kader van een procedure tegen de verleende toestemming voor een ander project (Porthos) geoordeeld dat de in de Wet natuurbescherming opgenomen bouwvrijstelling niet voldeed aan artikel 6 van de Habitatrichtlijn⁷. Hoewel de bouwvrijstelling buiten toepassing is verklaard in die uitspraak, geldt dat niet ten aanzien toestemmingen die al waren verleend en (mede) berustten op die tot dan geldende bouwvrijstelling in de Wet natuurbescherming.

Nu de gesteunde activiteit plaatsvindt in de directe nabijheid van het met stikstof overbelaste Natura-2000 gebied Zwanenwater en Pettemerduinen, maar door het toepassen van de vrijstelling voor de bouwfase niet met de vereiste zekerheid is uitgesloten dat de activiteit de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden zal aantasten, is de staatssteunmaatregel in strijd met Europees milieurecht verleend.

Voor de staatssteun die Nederland heeft toegekend voor de gesteunde activiteit had op grond van deze strijd met Europees milieurecht geen goedkeuring mogen worden verleend door de Commissie. Dit verzoek om herziening dient er daarom toe te leiden dat de verleende goedkeuringsbesluiten worden herzien en dat de Commissie alsnog goedkeuring weigert wegens strijd met artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

Ontbreken van toetsing aan het kostenveroorzakersbeginsel radioactief afval

De gesteunde activiteit produceert gedurende de levensduur van de installaties, die bepaald is op 80 jaren, radioactief afval. Dit afval wordt verwerkt zonder dat daarbij het kostenveroorzakersbeginsel op grond waarvan ‘de vervuiler betaalt, is gewaarborgd en in acht wordt genomen. Ook dit is in strijd met Europees milieurecht.

“De vervuiler betaalt” is als leidend beginsel voor het milieubeleid van de Europese Unie neergelegd in artikel 191, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit betekent dat producenten van radioactief afval de kosten die samenhangen met de verwerking en de definitieve eindberging van hun afval dienen te dragen.

In Nederland geproduceerd radioactief afval wordt opgehaald door de ophaaldienst voor radioactieve afvalstoffen en splijtstoffen en erts bevattende afvalstoffen COVRA⁸. COVRA is volledig eigendom van de Nederlandse Staat. Bij acceptatie van radioactief afval neemt COVRA radioactief

⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2021-12361.html> (Nuclear Health Center),
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2022-235.html> (Pallas Reactor)

⁷ <https://www.raadvanstate.nl/@133608/bouwvrijstelling-stikstof-van-tafel/>

⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2007-246-p48-SC83774.html>

afval van producenten over in eigendom. De ophaaldienst doet dit op basis van finale kwijting. Daarna kunnen COVRA noch de afvalproducent verlangen dat radioactief afval aan de producent van het afval wordt geretourneerd, of dat het eigendom weer aan de producent wordt overgedragen⁹.

Momenteel is het Nederlandse beleid om in jaar 2130 een eindberging voor radioactief afval in gebruik te nemen. Het is nog niet besloten waar in Nederland deze eindberging wordt aangelegd of hoe deze wordt uitgevoerd. De lange periode tot de ingebruikname van de Nederlandse eindberging en de onzekerheid omtrent precieze planning en de uiteindelijke hoeveelheid radioactief afval in de eindberging zijn een bron van onzekerheid bij de raming van de kosten van de nog te realiseren eindberging. Op grond van het beginsel ‘de vervuiler betaalt’ zou deze onzekerheid moeten doorwerken in de tarieven voor radioactief afval.

COVRA bepaalt haar tarieven aan de hand van, onder meer, haar kostenraming voor eindberging. In 2017 betrof deze raming €2,05 miljard¹⁰. In 2024 betrof deze raming € 10,9 miljard¹¹. We zien dat COVRA in haar tarieven echter geen onzekerheidsmarge hanteert¹². In 2018 heeft ook de Nederlandse toezichthouder ANVS, de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Straling, tijdens een inspectie geconstateerd dat in langlopende radioactief afval-contracten bij het bepalen van de kostprijs voor opslag geen onzekerheidsmarge wordt aangehouden¹³.

Doordat COVRA bij producenten van radioactief afval geen (effectieve) onzekerheidsmarges in rekening brengt en het afval onder finale kwijting accepteert, dragen afvalproducenten niet de volledige kosten van het door hen geproduceerde radioactief afval.

Omdat het financiële risico van door COVRA geaccepteerd radioactief afval overgaat naar de Staat, kan deze wijze van afvaloverdracht worden gekenmerkt als indirecte staatssteun aan radioactief afval-producenten¹⁴.

In Duitsland en België zijn vergelijkbare staatssteunmaatregelen voor radioactief afval-producenten getoetst door de Europese Commissie en, mede op basis van de in die gevallen voor opslag wel gehanteerde aanzienlijke onzekerheidsmarges, als geoorloofde staatssteun toegestaan en goedgekeurd¹⁵.

Nu COVRA – c.q. de Nederlandse Staat – geen onzekerheidsmarge in rekening brengt voor de opslag en de daaraan verbonden definitieve overdracht van radioactief afval aan COVRA met finale kwijting van de afvalproducent, terwijl sprake is van een aanzienlijke onzekerheid voor wat betreft de

⁹ <https://www.covra.nl/app/uploads/2020/01/Algemene-Voorwaarden-2025.pdf>, artikel 10

¹⁰ https://www.covra.nl/app/uploads/2019/08/Jaarrapport_COVRA_2017.pdf, p. 45

¹¹ <https://www.covra.nl/app/uploads/2025/06/COVRA-jaarrapport-2024.pdf>, p. 25

¹² <https://www.covra.nl/app/uploads/2021/01/Toelichting-tarieven-2024-1501202.pdf>

¹³ https://www.laka.org/info/afval/2018-12_inspectierapport_ANVS.pdf, p. 8

¹⁴ Zie ook staatssteunklacht SA.48882, ingediend namens 12 personen door Laka (31 juli 2017)

¹⁵ EC State aid register SA.106107 (België, 2025), SA.45296 (Duitsland, 2017)

uiteindelijke kosten van eindberging, kan niet worden gesteld dat alle kosten die voortkomen uit het beheer van het tijdens de activiteit geproduceerde radioactief afval aan de activiteit worden toegerekend.

Daarmee is het beginsel ‘de vervuiler betaalt’ inzake de gesteunde activiteit niet gewaarborgd. Kosten van radioactief afval die tijdens de gesteunde activiteit ontstaan, worden immers aldus uiteindelijk afgewenteld op de Staat.

De staatssteun aan de gesteunde activiteit draagt daarmee bij aan het bestendigen van een situatie die in strijd is met het Europees milieurecht. De Commissie dient dan ook bij de herziening van de goedkeuringsbesluit alsnog volledig te toetsen aan artikel 191, tweede lid, VWEU dan wel aan het milieurechtelijke beginsel van de Europese Unie dat de vervuiler betaalt.

Strijd met innovatie en milieudoelstellingen onder artikel 173 VWEU

Artikel 173 VWEU vereist dat het industriebeleid van de Unie gericht is op het bevorderen van innovatie, aanpassing aan structurele veranderingen en milieuvriendelijke productie. Staatssteun kan daardoor in strijd komen met de doelstellingen van artikel 173 VWEU indien:

- De steun innovatie ontmoedigt of verdringt;
- De steun leidt tot marktverstarring, bijvoorbeeld door gevestigde technologieën te bevoordelen en toetreding van innovatieve aanbieders te belemmeren;
- De steun leidt tot *lock-in* van milieubelastende productiemethoden, in strijd met het streven naar duurzame industriële ontwikkeling.

In de besluiten tot goedkeuring van de staatssteun voor de Pallas-reactor en het NHC reflecteert de Commissie slechts beperkt op de positie van innovatieve spelers, waaronder SMART en SHINE, die met veel minder risico's voor mens en milieu de benodigde isotopen produceren, waarvoor ook de gesteunde activiteit wordt verricht. Dit zijn uitdrukkelijk slechts voorbeelden; in de EU zijn meerdere innovatieve initiatieven ontwikkeld op het gebied van de productie van medische isotopen, waarbij geen productie door middel van een kernreactor nodig is. De beoordeling in het besluit van de Commissie blijft ten onrechte beperkt tot mededingingsrechtelijke aspecten. De milieu- en innovatievoordelen van deze alternatieven ten opzichte van de gesteunde activiteit worden niet meegewogen. En dat is in strijd met artikel 173 VWEU. De voornoemde, als voorbeeld aangehaalde projecten, SMART en SHINE, beogen de productie van medische isotopen via versnellertechnologie, zonder gebruik van een kernreactor. Dit leidt bijvoorbeeld tot:

- Minder radioactief afval;
- Geen verbruikte splijtstof;
- Verminderd risico op nucleaire proliferatie;
- Minder maatschappelijke onrust;
- Minder grondstoffenverbruik en lagere ontmantelingslasten.

De Commissie erkent dat SHINE en SMART technologische alternatieven zijn, maar stelt dat deze nog onvoldoende zijn gevalideerd op industriële schaal. Daarmee miskent de Commissie dat juist de incidentele schaarste in de afgelopen jaren aanleiding was voor innovatieve initiatieven zoals SMART (voorheen ASML-Lighthouse) om alternatieve productiemethoden te ontwikkelen¹⁶. Ook de behoudende medische sector zelf heeft in tijden van schaarste actief gewerkt aan alternatieven, zoals PET-scans, waarmee isotopen via cyclotrons kunnen worden geproduceerd. De Commissie stelt in, onder meer, randnummer (54) van het goedkeuringsbesluit (kenmerk SA.103925) dat onderzoeksreactoren waar momenteel door België, Duitsland en Frankrijk in wordt geïnvesteerd tezamen te weinig capaciteit zullen hebben om aan de verwachte vraag naar medische isotopen te voldoen. De Commissie laat bij deze prognose echter mogelijke toekomstige productiecapaciteit bij alternatieven zonder reactor ten onrechte buiten beschouwing.

Door langdurige staatssteun goed te keuren voor de gesteunde activiteit, een klassieke kernreactor met een beoogde levensduur van 80 jaar, creëert de Commissie een structurele toetredingsbarrière voor innovatieve producenten van medische isotopen. Dit leidt tot een *lock-in* van verouderde technologie en ondermijnt zowel het innovatiepotentieel als de milieudoelstellingen van de Europese Unie die gediend zijn met de productie van medische isotopen door middel van minder milieubelastende technieken dan met behulp van een kernreactor zoals wordt voorzien in de gesteunde activiteit.

Deze strijdigheid van het steunen van een activiteit die niet innovatief is, milieubelastend is en innovatieve ontwikkelingen in de weg staat, raakt niet alleen artikel 173 VWEU, maar ook bredere Unierechtelijke kaders waaronder artikel 191 VWEU, dat milieubescherming als doelstelling formuleert, artikel 3 VEU, dat duurzame ontwikkeling als fundamentele waarde van de Unie benoemt en het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventie uit het milieurecht.

Door niet aan de relevante innovatie- en milieudoelstellingen te toetsen in de goedkeuringsbesluiten over de steunmaatregelen aan de Pallas-reactor en het NHC heeft de Commissie de artikelen 173 VWEU en 191 VWEU geschonden en de daarin verankerde essentiële beginselen van Europees milieurecht. In herziening dient alsnog een volledige toetsing te worden uitgevoerd door de Commissie.

¹⁶ Zie ook De Volkskracht, 19 oktober 2018: <https://www.volkskrant.nl/economie/hoe-een-revolutionaire-topinnovatie-door-hollandse-zuinigheid-over-de-grens-verdween~b3bf5f4d/>, “Toen Patrick de Jager (49) in 2014 in een Brandpunt Reporter-documentaire zag hoe Canada de schaarse medische isotoop molybdeen-99 produceerde, dacht hij: dat kunnen wij bij ASML veel beter.”

De Commissie gaat in de goedkeuringsbesluiten ten onrechte niet in op de gevolgen van mogelijke insolventie

In de besluiten tot goedkeuring van de staatssteun legt de Commissie een aantal voorwaarden op voor de exploitatie van de Pallas-reactor en het Nuclear Health Centre (NHC):

- Er moet sprake zijn van volledige kostendekking (*Full Cost Recovery*, FCR) voor alle producten en diensten;
- Kruissubsidiëring tussen gesubsidieerde R&D&I-activiteiten en commerciële productie is verboden;
- Er moet een redelijke winstmarge worden gehanteerd;
- Een onafhankelijke Monitoring Trustee wordt aangesteld om jaarlijks toezicht te houden op naleving.

Hoewel deze voorwaarden zijn bedoeld om marktverstoring te voorkomen, blijft onduidelijk hoe zij doorwerken in het geval van een structureel verlieslatende exploitatie of een eventueel faillissement van de gesteunde activiteit. Als de Pallas-reactor eenmaal is gebouwd, en bijvoorbeeld door financiële problemen of insolventie niet meer gebruikt wordt voor de productie van medische isotopen, dan zou de gesteunde activiteit alleen nog voor kernenergie-onderzoek kunnen worden gebruikt. Het project zou echter, indien het vanaf het begin beoordeeld was als een activiteit voor kernenergieonderzoek mogelijk nooit substantiële of vergelijkbare staatssteun toegekend hebben gekregen.

Laka vreest dat in de hier beschreven situatie de installatie gebruikt zal worden voor (nog) veel kernenergieonderzoek. En ook daarvoor geldt dat partijen die dan vervolgens diensten van de Pallas-reactor en het NHC zullen afnemen – met name de nucleaire industrie - niet voor alle kosten, inclusief het afbetalen van de kernreactor, zullen betalen, waarmee de gesteunde activiteit de nucleaire industrie zal bevorderen, zonder dat de vervuiler daarvoor betaald. De kosten van de kernreactor en de installaties worden immers betaald met staatssteun.

Een voorbeeld is dat Kerncentrale Borssele staalmonsters met hoge neutronenflux laat bestralen in de HFR om te zien of deze ook onder bedrijfsduurverlenging nog voldoende taai zijn. Maar de gesteunde activiteit zou dan ook kunnen worden ingezet voor commercieel bestralingsonderzoek ten behoeve van de vele Small Modular Reactors (SMRs) die in ontwikkeling zijn.

Als de gesteunde activiteit zich hier na bijvoorbeeld insolventie op gaat toeleggen, nadat de *business case* voor medisch isotopen niet meer rond komt, verwacht Laka niet dat een prijs voor inzet van de gesteunde activiteit in rekening zal worden gebracht die aan het beginsel van *Full Cost Recovery* voldoet, omdat de door de Commissie in de goedkeuringsbesluiten opgelegde voorwaarden ten onrechte niet zover strekken en niets voorzien ten aanzien van ander toekomstig gebruik van de gesteunde activiteit dan voor de productie van medische isotopen. Mocht de business case voor de gesteunde activiteit niet houdbaar zijn in de toekomst, zoals Laka voorziet, dan blijft over een milieubelastende kernreactor die niet meer kan worden ingezet waarvoor deze met staatssteun werd gefinancierd. Ook dit acht Laka in strijd met de beginselen van het Europese milieurecht, het voorzorgsbeginsel en het beginsel ‘de vervuiler betaalt’.

Indien de *Full Cost Recovery*-verplichting leidt tot structureel hogere tarieven dan die van innovatieve concurrenten, is het reëel te veronderstellen dat de gesteunde activiteit op termijn niet aan haar financiële verplichtingen kan voldoen. In dat scenario is een aanvraag tot uitstel van betaling of faillissement niet uitgesloten. Het verbod op kruissubsidiëring beperkt bovendien de mogelijkheid om verliezen op commerciële activiteiten te compenseren met inkomsten uit gesubsidieerde R&D&I, waardoor het risico op insolventie toeneemt.

Een faillissement zou echter niet betekenen dat de fysieke infrastructuur in de Pettemerduinen wordt ontmanteld. Gezien de beoogde technische levensduur van 80 jaar is het aannemelijk dat de faciliteit in stand blijft, ook bij discontinuïteit van de oorspronkelijke exploitant en beëindiging van de productie van medisch isotopen, waarvoor de staatssteun werd verleend. Dit roept de vraag op of en hoe de *Full Cost Recovery*-verplichting doorwerkt bij een doorstart of overname door een andere partij. Wordt die partij eveneens gehouden aan de FCR-voorwaarden, of ontstaat dan ruimte om tegen marktprijzen te opereren, met mogelijk marktverstoringende gevolgen?

De besluiten van de Commissie tot goedkeuring van de verleende staatssteun zijn daarom onvoldoende onderbouwd en in strijd met het beginsel van goed bestuur (*'good administration'*) en met het voorzorgsbeginsel. De hiervoor geschetste situatie kan immers leiden tot een exploitatie van de Pallas-reactor en het NHC, waarbij naleving van de door de Commissie in de goedkeuringsbesluiten opgelegde voorwaarden niet kan worden afgedwongen, zodat de met staatssteun gefinancierde activiteit kan worden voortgezet of de daarmee gefinancierde installaties voor andere doelen kunnen worden aangewend, zonder naleving van de in de goedkeuringsbesluiten opgenomen voorwaarden. Het is daarom van groot belang dat de goedkeuringsbesluiten van de Commissie worden herzien, zodat de daarin opgelegde, voor de hierboven geschetste scenario's ernstig te kort schietende voorwaarden worden aangepast. .

Daarnaast is het onduidelijk hoe de *Full Cost Recovery*-verplichting zich verhoudt tot een situatie waarin de Staat besluit om de leningen aan de gesteunde activiteit (deels) af te schrijven. Een omzetting van lening in een gift is immers in beginsel strijdig met het *Full Cost Recovery*-verplichting, dat vereist dat alle kosten – inclusief kapitaalslasten – worden doorberekend in de te hanteren productprijzen.

Tot slot blijft onduidelijk welke instrumenten de in de goedkeuringsbesluiten door de Commissie genoemde *'Monitoring Trustee'* heeft om effectief in te grijpen bij structurele onderdekking inzake de verstrekte leningen. De mogelijkheid om een boete-opslag op de rente toe te passen is genoemd, maar het is de vraag of dit voldoende is om insolventie te voorkomen of marktverstoring te corrigeren. De Commissie lijkt dit ten onrechte niet te hebben getoetst, althans hiervan blijkt niet uit de goedkeuringsbesluiten.

Nu deze "*backend*" van de steunmaatregel onvoldoende is uitgewerkt, voorziet Laka dat als dit scenario werkelijkheid zou worden, wat verre van uit te sluiten is, grote juridische en beleidsmatige onzekerheid zal ontstaan. Een eenmaal opgeleverde faciliteit zal niet eenvoudig buiten gebruik

worden gesteld, maar het voortzetten van de exploitatie zonder duidelijke waarborgen zal leiden tot strijd met de beginselen van Europees milieurecht, waaronder het kostenveroorzakersbeginsel.

De staatssteunbeslissing bevat een uitgebreid kader voor de toepassing van het beginsel van *Full Cost Recovery* en het toezicht daarop, maar laat cruciale vragen onbeantwoord over de robuustheid van dit model bij financiële tegenvallers, insolventie of structurele marktverstoringen. Juist in het scenario waarin de activiteit niet rendabel blijkt en faillissement dreigt, ontstaat een juridisch en beleidsmatig vacuüm: het is ten onrechte in de goedkeuringsbesluiten van de Commissie onduidelijk gebleven of en hoe de *Full Cost Recovery*-verplichting dan nog afdwingbaar is, of hoe een doorstartende partij zich daartoe moet verhouden.

Deze lacune is des te problematischer gezien de fysieke en maatschappelijke verankering van de gesteunde activiteit in Petten, en de lange technische levensduur van de infrastructuur. Zonder duidelijke waarborgen bestaat het risico dat publieke middelen worden ingezet voor een activiteit die – na een faillissement – alsnog tegen marktprijzen opereert, zonder naleving van de doelstellingen die ten grondslag lagen aan de oorspronkelijke goedkeuring van de steun, maar die er mede toe geleid hebben dat deze vervuilende gesteunde activiteit die grote gevolgen kan hebben voor mens en milieu mogelijk is gemaakt.

Laka acht het daarom noodzakelijk dat de Commissie alsnog naar aanleiding van dit verzoek om herziening in de goedkeuringsbesluiten expliciet maakt hoe de *Full Cost Recovery*-verplichting doorwerkt in het geval van discontinuïteit, afschrijving van leningen of een doorstart. Zonder die duidelijkheid dreigt het *Full Cost Recovery*-model een papieren constructie te blijven, met grote risico's voor marktwerking, innovatie en milieubescherming.

Strijd met de Europese m.e.r.-richtlijn

De verstrekte staatssteun en de gevolgen daarvan voor de milieueffecten van de gesteunde activiteit zijn ten onrechte niet in de opgestelde milieueffectrapportage (MER) beschreven en beoordeeld. Dit is onder andere in strijd met de artikelen 3 en 5 van de m.e.r.-richtlijn¹⁷

Hoewel de staatssteunbeslissingen zelf geen project zijn, vormen deze een essentieel onderdeel van het project, omdat de staatssteun de realisatie van een nucleaire installatie met potentieel significante milieugevolgen mogelijk maakt, terwijl zonder staatssteun het project niet had kunnen worden gerealiseerd. De steun maakt de bouw en exploitatie van een kernreactor mogelijk, en daarmee ook van daarmee samenhangende milieubelastende activiteiten zoals:

- Afvoer van kernafval naar COVRA;
- Stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden;
- Risico's voor waterkwaliteit en biodiversiteit.

¹⁷ Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten

- Belasting van mens en milieu met nucleaire straling.

De staatssteunbeslissingen zijn dan ook besluiten die mede tot deze milieugevolgen leiden en deze milieugevolgen mogelijk maken. Op grond hiervan is het ontbreken van een beschrijving en beoordeling van de gevolgen daarvan in het MER in strijd is met de hiervoor aangehaalde bepalingen van de m.e.r.-richtlijn, maar ook van de daarin opgenomen bepalingen betreffende inspraak en toegang tot de rechter, neergelegd in de artikelen 6 en 11 van de m.e.r.-richtlijn. Daarbij hoort dat een ontwerp van de staatssteunbeslissing in een vroegtijdig stadium met de overige voor de beoordeling van de milieueffecten van het project NHC en de Pallas-reactor van belang zijnde stukken voor het publiek ter inzage hadden moeten worden gelegd. Aan deze verplichtingen uit de m.e.r.-richtlijn is niet voldaan, zodat de Commissie goedkeuring aan de staatssteun had moeten onthouden.

Op basis van het voorgaande had de Commissie moeten toetsen of de wijze van totstandkoming van de besluitvorming inzake de gesteunde activiteit voldoet aan de vereisten van de m.e.r.-richtlijn, wat niet het geval is, zodat de goedkeuring had moeten worden geweigerd.