

Vergaderjaar 2012–2013

25 422

Opwerking van radioactief materiaal

Nr. 99

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 27 februari 2013

Binnen de vaste commissie voor Economische Zaken hebben enkele fracties de behoefte een aantal vragen en opmerkingen voor te leggen aan de minister van Economische Zaken over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit in-, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen, het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen en het Besluit stralingsbescherming in verband met de implementatie van richtlijn 2011/70/Euratom van de Raad van 19 juli 2011 tot vaststelling van een communautair kader voor een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval (PbEU 2011, L 199) (Kamerstuk 25 422, nr. 97).

De op 30 januari 2013 toegezonden vragen en opmerkingen zijn met de door de minister bij brief van 26 februari 2013 toegezonden antwoorden hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de vaste commissie,
Hamer

De adjunct-griffier van de vaste commissie,
Van de Wiel

Inhoudsopgave	blz.
I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
Vragen van de leden van de PvdA-fractie	2
Vragen van de leden van de PVV-fractie	2
Vragen van de leden van de D66-fractie	3
Vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie	3
II Antwoord / Reactie van de minister	4

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van Besluit tot wijziging van het Besluit in-, uit- en doorvoer radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen, het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen en het Besluit stralingsbescherming in verband met de implementatie van richtlijn 2011/70/Euratom.

Deze leden hebben nog een aantal vragen en opmerkingen over een aantal punten. Zij vragen daarom het kabinet om op de volgende punten in te gaan.

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven het uitgangspunt dat elke lidstaat zelf verantwoordelijk is voor de opslag van haar eigen kernafval. Zij vragen waarom het vervoer van radioactief afval buiten de verantwoordelijkheid van de lidstaten valt?

De leden van de PvdA-fractie zijn positief over het voornemen om een nationaal programma op te stellen. Gezien dit in 2015 gereed moet zijn, welk tijdspad is het kabinet van plan te bewandelen? Wordt in het nationaal plan ook aangegeven welke plekken er in aanmerking kunnen komen voor permanente opslag, dan wel een concrete stappenplan om uiteindelijk tot die keuze te komen?

Klopt de constatering van deze leden dat elke lidstaat afzonderlijk ten allen tijden kan besluiten om alleen haar eigen radioactief afval op te slaan en daarmee dus ook kan weigeren afval van een andere lidstaat op te slaan? Zijn er concrete plannen om Nederlands afval in een andere lidstaat te bergen dan wel een andere lidstaat toe te staan dat in Nederland te doen? Zo ja welke?

Vragen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende ontwerpbesluit en willen de minister van Economische Zaken nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de PVV-fractie vragen zich allereerst af wat precies het nut is van deze Europese richtlijn, behalve dat het een aantal Brusselse bureaucraten van de straat heeft gehouden? Deze richtlijn verandert immers nauwelijks iets aan het huidige Nederlandse beleid voor radioactief afval. Bovendien is het onduidelijk in hoeverre deze richtlijn iets bijdraagt aan de export, maar vooral ook de import van radioactief afval? In hoeverre verbetert deze richtlijn de mogelijkheden voor COVRA om laag- en middelradioactief afval te importeren? Deelt de minister de mening van de leden van de PVV-fractie dat de aanwezige kennis,

apparatuur en opslagruimte die COVRA tot zijn beschikking heeft economische kansen biedt voor de import van radioactief afval? Zo nee, waarom niet?

Tenslotte zijn deze leden benieuwd wat de implicaties van deze richtlijn zijn voor Thermphos, want daar is nog veel onduidelijkheid over. Immers, in principe geldt dat de vervuiler betaalt, maar wat als de vervuiler in dit geval failliet is? Klopt het dat dan de Nederlandse Staat volledig opdraait voor de kosten, omdat iedere lidstaat verantwoordelijk is voor de eindberging? Zo ja, kan de minister reeds aangeven wat de geschatte kosten hiervan zijn?

Vragen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie vragen het kabinet uiteen te zetten welke beleidsruimte binnen de bepalingen van de richtlijn bestaat, en waar dus keuzes gemaakt zijn ten aanzien van de implementatie, en eventuele verschillen ten aanzien hiervan ten opzichte van andere landen?

Het nationale programma

De leden van de D66-fractie vragen om uiteen te zetten waarom deze bevoegdheden bij de minister voor Economische Zaken zijn belegd, in plaats van bijvoorbeeld de minister voor Infrastructuur en milieu? Kan het kabinet aangeven of een scheiding tussen de verantwoordelijkheid voor de energiesector en de energiemix en de verantwoordelijkheid ten aanzien van de omgang met en de maatregelen ten aanzien van het radioactieve afval wenselijk geweest zou zijn? In hoeveel andere landen is er sprake van een vergelijkbare combinatie van «dubbele petten»?

De leden van de D66-fractie vragen of het kabinet de Kamer nader kan informeren over het beoogde tijdspad met betrekking tot het uitwerken van het nationale programma tussen nu en de deadline in 2015? Waarom krijgt dit programma, zo vragen deze leden, geen wettelijke verankering of andere juridische borging? Kan het kabinet in ieder geval wel toezeggen om bij de voorbereiding van het nationale programma de mogelijkheid tot inspraak en consultatie voor maatschappelijk betrokken partijen of burgers een plek te geven?

Uitvoer van radioactief afval voor eindberging

De leden van de D66-fractie vragen het kabinet of zij voornemens is eindberging in andere landen dan Nederland te laten plaatsvinden, en zo ja, waarom?

Regeling van financiële middelen

De leden van de D66-fractie vragen het kabinet wanneer de aangekondigde herziening te verwachten valt? Wordt deze wijziging nog voor het nationale programma vormgegeven?

Vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit over opwerking van radioactief materiaal. Zij stellen enkele vragen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen nadere toelichting over het slechts borgen van «eindberging» (artikel I, onderdeel A) en niet «terugneembaarheid». In de nota van toelichting wordt terugneem-

baarheid wel als optie genoemd. In welke gevallen is terugnemen een noodzakelijke optie? Op welke manier wordt terugneembaarheid geborgd in het besluit?

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen op artikel 9 van de richtlijn, waarin wordt geëist dat bij de financiering voldoende rekening moet worden gehouden met de verantwoordelijkheid van de producenten van radioactief afval. Gaat dit slechts om toekomstige kosten of wordt ook gekozen voor terugwerkende kracht?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen tot slot op welke manier artikel 10.2 van de richtlijn wordt uitgevoerd, waarin deelname van het publiek wordt geëist aan het besluitvormingsproces.

II Antwoord / Reactie van de minister

Vragen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van enkele op de Kernenergiewet gebaseerde besluiten in verband met de implementatie van richtlijn 2011/70/Euratom. De leden van de PvdA-fractie onderschrijven het uitgangspunt dat elke lidstaat zelf verantwoordelijk is voor de opslag van haar eigen kernafval. Zij vragen waarom het vervoer van radioactief afval buiten de verantwoordelijkheid van de lidstaten valt.

Het toepassingsgebied van de onderhavige richtlijn is beperkt tot het verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval. Daaronder valt niet het vervoer van verbruikte splijtstof en radioactief afval. Dit laatste is, voor zover het binnenlands vervoer betreft, geregeld in nationale regelgeving die is gebaseerd op diverse internationale vervoersverdragen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Voor het vervoer van splijtstoffen en radioactieve stoffen (inclusief afval) zijn deze verdragen geïmplementeerd in het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen.

In aanvulling hierop wordt het toezicht en de controle op het vervoer van verbruikte splijtstof en radioactief afval over nationale grenzen geregeld door de richtlijn 2006/117/Euratom. Deze richtlijn vereist onder meer een goedkeuring van het land naar waar de verbruikte splijtstof of radioactief afval wordt overgebracht. Deze richtlijn is geïmplementeerd in het Besluit in-, uit- en doorvoer radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen.

Op grond van dit besluit is een vergunning verplicht bij invoer, uitvoer of doorvoer van radioactief afval en verbruikte splijtstof. Het is dus niet het geval dat het vervoer van radioactief afval en verbruikte splijtstof buiten de verantwoordelijkheid van de lidstaten valt.

De leden van de PvdA-fractie zijn positief over het voornemen om een nationaal programma op te stellen. Zij vragen welk tijdspad het kabinet van plan is te bewandelen, aangezien dit in 2015 gereed moet zijn. Ook de leden van de D66-fractie vragen hiernaar.

Ik ben voornemens de Tweede Kamer voor de zomer een brief te sturen met daarin de stappen en een inhoudsopgave van het programma. Eind 2014 verwacht ik de Kamer een ontwerp van het programma te kunnen sturen.

Daarnaast vragen of in het nationaal plan ook wordt aangegeven welke plekken er in aanmerking kunnen komen voor permanente opslag, dan wel een concrete stappenplan om uiteindelijk tot die keuze te komen.

Het radioactief afval dat in Nederland is ontstaan wordt momenteel voor tenminste 100 jaar opgeslagen bij COVRA in Vlissingen. Na deze periode is eindberging voorzien. Met het oog op deze lange opslagperiode is het in 2014 nog te vroeg om locaties aan te geven die in aanmerking komen voor eindberging. Het programma zal daarom een stappenplan bevatten om tot een locatiekeuze voor een eindberging voor radioactief afval te komen.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of hun constatering klopt dat elke lidstaat afzonderlijk ten allen tijden kan besluiten om alleen haar eigen radioactief afval op te slaan en daarmee dus ook kan weigeren afval van een andere lidstaat op te slaan.

Deze constatering is juist. Richtlijn 2006/117/Euratom stelt voorwaarden aan de export van verbruikte splijtstof en radioactief afval, maar doet geen afbreuk aan het recht van een lidstaat om de import van verbruikte splijtstof en radioactief afval te weigeren. Richtlijn 2011/70/Euratom brengt hier geen verandering in aan.

Zij vragen tenslotte of er concrete plannen om Nederlands afval in een andere lidstaat te bergen, dan wel een andere lidstaat toe te staan dat in Nederland te doen, en zo ja welke. Ook de leden van de D66-fractie vragen naar het bestaan van dergelijke plannen.

In de richtlijn wordt aangegeven dat iedere lidstaat weliswaar zelf verantwoordelijk is voor het beheer van het in eigen land ontstane radioactieve afval, maar dat samenwerking tussen lidstaten mogelijk moet zijn. Op dit moment zijn er geen plannen voor de eindberging van Nederlands afval in andere landen of de eindberging van afval uit andere landen in Nederland. Op het moment dat voornemens daartoe zijn, zal dit worden opgenomen in het Nationaal Programma en zal uw Kamer daar ook over worden geïnformeerd.

Vragen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie hebben met interesse kennis genomen van het voorliggende ontwerpbesluit. Zij vragen zich af wat precies het nut is van deze Europese richtlijn. Deze leden zijn van mening dat de richtlijn nauwelijks iets verandert aan het huidige Nederlandse beleid voor radioactief afval.

Richtlijn 2006/117/Euratom beoogt de vaststelling van een communautair kader voor een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval. Een dergelijk kader ontbreekt momenteel in Europa. Dit betekent dat de richtlijn voor Nederland een ondersteuning is van het huidige beleid voor radioactief afval. Implementatie van de richtlijn leidt daarnaast tot een zelfde niveau van veiligheid en een gelijk speelveld bij het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval in heel Europa.

Bovendien vinden deze leden het onduidelijk in hoeverre deze richtlijn iets bijdraagt aan de export, maar vooral ook de import van radioactief afval. Zij vragen in hoeverre deze richtlijn de mogelijkheden voor COVRA verbetert om laag- en middelradioactief afval te importeren. Daarnaast vragen zij of ik hun mening deel dat de aanwezige kennis, apparatuur en opslagruimte die COVRA tot zijn beschikking heeft economische kansen biedt voor de import van radioactief afval, en zo nee, waarom niet.

Allereerst wordt opgemerkt dat de richtlijn niet bijdraagt aan export of import van radioactief afval. Dat is ook niet de doelstelling van de richtlijn. In de richtlijn wordt aangegeven dat iedere lidstaat weliswaar zelf

verantwoordelijk is voor het beheer van het in eigen land ontstane radioactieve afval, maar dat samenwerking tussen lidstaten mogelijk moet zijn; het staat lidstaten vrij daar in onderleg overleg nadere afspraken over te maken. Op dit moment zijn er geen plannen voor de eindberging van Nederlands afval in andere landen of de eindberging van afval uit andere landen in Nederland. Op het moment dat voornemens daartoe aan de orde mochten zijn, zal de Tweede Kamer daar uiteraard over worden geïnformeerd. Ook zal dat dan worden opgenomen in het Nationaal Programma.

Tenslotte zijn deze leden benieuwd wat de implicaties van deze richtlijn zijn voor Thermphos, want daar is nog veel onduidelijkheid over. Immers, in principe geldt dat de vervuiler betaalt, maar wat als de vervuiler in dit geval failliet is? Zij vragen of het klopt dat dan de Nederlandse Staat volledig opdraait voor de kosten, en zo ja, vragen zij naar de geschatte kosten hiervan.

Voor wat betreft het Thermphos-dossier verwijs ik verder naar de beantwoording van de vragen van de leden Jan Vos en Albert de Vries (beiden PvdA) aan mij en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het bericht «Geen doorstart voor fosforfabrikant Thermphos» (2013Z01186). Van belang daarbij is overigens nog dat de richtlijn nog niet van kracht is.

Vragen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie vragen uiteen te zetten welke beleidsruimte binnen de bepalingen van de richtlijn bestaat, en waar dus keuzes gemaakt zijn ten aanzien van de implementatie, en eventuele verschillen ten aanzien hiervan ten opzichte van andere landen.

De beleidsruimte van de richtlijn is gelegen in de invulling van het Nationaal Programma voor het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval. Het ontwerp daarvan zal ik eind 2014 naar de Tweede Kamer sturen. In dit programma wordt het nationale beleid voor het huidige en toekomstige beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen uiteengezet. Ook wordt erin aangegeven hoe dat beleid zal worden uitgevoerd. De richtlijn schrijft voor aan welke minimumeisen dit nationale programma moet voldoen; deze minimumeisen zijn in het ontwerpbesluit overgenomen, en op dit punt bestaat geen beleidsruimte. Rekening houdend met deze minimumeisen kan een lidstaat keuzes maken om dit programma in te vullen.

Verder vragen de leden van de D66-fractie om uiteen te zetten waarom de bevoegdheden voor het nationale programma bij de minister voor Economische Zaken zijn belegd, in plaats van bijvoorbeeld de minister voor Infrastructuur en milieu.

Sinds 18 oktober 2010, bij de opheffing van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), is de Minister van Economische Zaken van belast met alle taken van de voormalige minister van VROM op het terrein van energie, met inbegrip van kernenergie, de verantwoordelijkheid voor de Kernenergiewet en de aansturing van de bijbehorende onderdelen van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en het Agentschap NL en van de Kernfysische dienst¹. Hiermee is de Minister van Economische Zaken tevens belast met de wet- en regelgeving en het beleid met betrekking tot radioactief afval, inclusief eindberging. In het verlengde daarvan wordt de bevoegdheid tot het

¹ Stcrt. 2010, 16525 en 18531

vaststellen van het nationaal programma radioactief afval bij de Minister van Economische Zaken belegd.

De leden van de D66-fractie vragen of het kabinet kan aangeven of een scheiding tussen de verantwoordelijkheid voor de energiesector en de energiemix en de verantwoordelijkheid ten aanzien van de omgang met en de maatregelen ten aanzien van het radioactieve afval wenselijk geweest zou zijn. Zij vragen zich af in hoeveel andere landen er sprake is van een vergelijkbare combinatie van «dubbele petten».

De verantwoordelijkheid voor het energiebeleid is belegd bij de Minister van Economische Zaken. In dat beleid worden randvoorwaarden gesteld, waarbinnen de invulling van de energiemix aan de markt wordt overgelaten.

Als gevolg van de hierboven genoemde opheffing van het ministerie van VROM is de verantwoordelijkheid voor de wet- en regelgeving en het beleid met betrekking tot radioactief afval, inclusief eindberging, eveneens bij de Minister van Economische Zaken komen te liggen.

Uit onder meer de nationale rapportages van verschillende landen in het kader van het Joint Convention verdrag blijkt dat de situatie per land aanzienlijk verschilt, en ook vaak lastig onderling te vergelijken is vanwege de verschillende staatkundige verhoudingen in landen. Mede ter voorbereiding van het bezoek van het IAEA in 2014, bezie ik wel of verbeteringen mogelijk zijn op het gebied van deskundigheid en kritische massa door bundeling van de bij de Kernenergiewet betrokken organisaties.

Vervolgens vragen deze leden zich af waarom het nationale programma geen wettelijke verankering of andere juridische borging krijgt.

In het ontwerpbesluit wordt voorgesteld om de verplichting om een nationaal programma vast te stellen op te nemen in het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en erts en in het Besluit stralingsbescherming. Daarmee is er sprake van een wettelijke verankering.

De leden van de D66-fractie vragen, net als de leden van de fractie van de ChristenUnie, naar de mogelijkheid tot inspraak en consultatie voor maatschappelijk betrokken partijen of burgers bij de voorbereiding van het nationale programma.

Burgers, bedrijven en overheden zullen worden betrokken bij de vormgeving van het beleid voor het beheer van verbruikte splijtstoffen en radioactief afval. Ik zal de uitkomsten van deze participatie betrekken bij het opstellen van het ontwerp-programma, dat ik vervolgens ter goedkeuring zal voorleggen aan de ministerraad. Daarna krijgt een ieder de mogelijkheid om op het ontwerp-programma in te spreken. Tegelijkertijd met deze inspraak wordt het ontwerp-programma overgelegd aan de beide Kamers van de Staten-Generaal. Na het verwerken van de reacties zal ik het nationale programma vaststellen.

Tenslotte vragen de leden van de D66-fractie wanneer de aangekondigde herziening van het Bijdragebesluit te verwachten valt, en of deze wijziging nog voor het nationale programma wordt vorm gegeven.

Ik verwacht dat het nieuwe Bijdragenbesluit volgend jaar in werking kan treden. Dat is dus ruim voor het beschikbaar komen van het ontwerp van het Nationaal Programma.

Vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen nadere toelichting over het slechts borgen van «eindberging» (artikel I, onderdeel A) en niet «terugneembaarheid». In de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit wordt terugneembaarheid wel als optie genoemd. Deze leden vragen in welke gevallen terugnemen een noodzakelijke optie is, en op welke manier terugneembaarheid wordt geborgd in het besluit.

De richtlijn maakt een onderscheid tussen opslag en eindberging. Bij opslag is de intentie van het terugnemen van radioactief afval aanwezig, terwijl bij eindberging die intentie juist ontbreekt. Dat wil echter niet zeggen dat bij eindberging terugneembaarheid per definitie is uitgesloten. Maar tevens is terugneembaarheid bij eindberging ook geen vereiste van de richtlijn. Als nu terugneembaarheid in het ontwerp-besluit wordt opgenomen als eis waaraan een eindberging moet voldoen, zou dat een nationale kop bij de implementatie van de richtlijn hebben betekend. Overigens laat de richtlijn de lidstaten wel de ruimte om terugneembaarheid in hun beleid op te nemen. Het is reeds jarenlang het beleid in Nederland dat aan een inrichting voor eindberging van radioactief afval de eis wordt gesteld dat het radioactief afval dat er in wordt gebracht terugneembaar is. Het ontwerp-besluit verandert dat niet. Terugneembaarheid is noodzakelijk om voor toekomstige generaties de mogelijkheid open te houden om bijvoorbeeld andere beheermethoden voor radioactief afval toe te passen als deze beschikbaar komen zoals hergebruik van het afval en/of omzetten van het afval in minder schadelijke stoffen. Ook kan het noodzakelijk zijn om de bergingsmethode te toetsen en zondig aan te passen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen op artikel 9 van de richtlijn, waarin wordt geëist dat bij de financiering voldoende rekening moet worden gehouden met de verantwoordelijkheid van de producenten van radioactief afval. Zij vragen of dit gaat om toekomstige kosten of dat ook wordt gekozen voor terugwerkende kracht.

De richtlijn verplicht de lidstaten er onder meer toe er voor te zorgen dat het nationale kader voorschrijft dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn voor het uitvoeren van het nationale programma en in het bijzonder voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof. Daarbij moet voldoende rekening worden gehouden met de verantwoordelijkheid van degenen die radioactief afval of verbruikte splijtstof hebben laten ontstaan. In Nederland wordt hieraan uitvoering gegeven doordat de COVRA de kosten voor de conditionering, tijdelijke opslag en de toekomstige eindberging van radioactief afval op een kostendekkende wijze in rekening brengt bij haar klanten. Voor vergunninghouders van kernreactoren bestaat er daarnaast een wettelijke verplichting om ervoor te zorgen dat er onder alle omstandigheden gelden beschikbaar zijn voor ontmanteling en sanering.

Een dergelijke verplichting bestaat er niet voor andere ondernemers. Bij het opstellen van het Nederlandse nationale programma zal worden overwogen of deze verplichting moet worden uitgebreid. Hoewel het niet mogelijk is dergelijke verplichtingen met terugwerkende kracht te introduceren, is het wel mogelijk deze verplichtingen, indien gewenst, voor zowel bestaande als nieuwe situaties te laten gelden.