

Vergaderjaar 2014–2015

25 422

Opwerking van radioactief materiaal

Nr. 121

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 mei 2015

Met ingang van 1 mei 2015 is mijn verantwoordelijk voor de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming in het kader van de Kernenergiewet overgedragen aan de Minister van Infrastructuur en Milieu (Kamerstuk 34 000 XII, nr. 67). Ter afsluiting van mijn verantwoordelijkheid op dit terrein informeer ik uw Kamer hierbij over een aantal activiteiten die de afgelopen periode op dit terrein hebben plaatsgevonden. In deze brief ga ik in op:

- het rapport van het IAEA in het kader van de Integrated Regulatory Review Service (IRRS) en de reactie van het kabinet daarop;
- het rapport over een zogenaamde OSART (Operation Safety Review Team)-missie georganiseerd door het IAEA;
- de stand van zaken met betrekking tot de 10-jarlijkse veiligheidsevaluatie van de kerncentrale Borssele;
- het Nationaal Programma radioactief Afval.

Reactie van het kabinet op het verslag van de IRRS-missie

In mijn brief van 11 december 2014 (Kamerstuk 25 422, nr. 118) heb ik uw Kamer geïnformeerd over het conceptrapport van audit van het beleid op het terrein van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming die het IAEA bij de rijksoverheid heeft uitgevoerd (de IRRS-missie). Bijgaand stuur ik uw Kamer, mede namens de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het definitieve rapport (zie bijlage 1¹).

Kabinetsreactie op het IRRS-rapport

In mijn brief van 11 december 2014 is al melding gemaakt van de betekenis van de voorbereiding en van de audit zelf voor de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) en diens werkzaamheden. De IRRS-missie heeft voor Nederland 26 aanbevelingen (in het

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

rapport aangeduid met R van recommendations), 19 suggesties (in het rapport aangeduid met S van suggestions) en 2 «good practices» geformuleerd. De observaties richten zich enerzijds op de rol van de regering en anderzijds op de uitvoering van de taken van de ANVS. Veel van de aanbevelingen en suggesties zijn ook naar voren gekomen in de eigen evaluatie («self assessment») en al opgenomen in het actieplan, die het IAEA voorafgaand aan de IRRS-missie verlangt van de lidstaat.

Ik heb in eerdere reacties al aangegeven dat het kabinet grote waarde hecht aan de adviezen van het IAEA. Het kabinet zal de komende jaren de aanbevelingen en suggesties van het IAEA oppakken. Bovendien zal er over enkele jaren een follow-up missie plaatsvinden, waarin het IAEA komt toetsen hoe Nederland met de aanbevelingen en suggesties van het IAEA is omgegaan.

In het vervolg ga ik nader in op de aanbevelingen en suggesties.

Het IAEA beveelt aan (R1) om een overkoepelend nationaal document op te stellen waarin het beleid en de strategie voor veiligheid, afval en eindberging worden beschreven, inclusief de bijbehorende personele en financiële middelen, en het beleid voor onderzoek en ontwikkeling. Het kabinet stelt dat document op en zal daarbij tevens ingaan op benodigde competenties en de voorzieningen die nodig zijn voor opleiding en training voor uitoefening van de taken en functies van de ANVS (R5, R9, R10, Fukushima conclusie 1).

Aanbevelingen ten aanzien van de ANVS

De audit vond plaats terwijl ik bezig was met de vormgeving van de ANVS. Alleen al daarom kwam de audit op een goed moment; ik heb dankbaar gebruik kunnen maken van de expertise van een dertigtal deskundigen van buitenlandse autoriteiten en van het IAEA voor de verdere opzet en ontwikkeling van de ANVS. Vanzelfsprekend zal het kabinet de aanbeveling opvolgen om de ANVS verder vorm te geven overeenkomstig de kaders die het IAEA daarvoor aanreikt en daarbij tevens een reeks aanbevelingen en suggesties meenemen (R3, R4, R6, R7, R8, S2, S11) over de onafhankelijkheid, de organisatie, de coördinatie, afstemming en samenwerking tussen de ANVS en de andere betrokken bevoegde gezagen en toezichthouders, het leren van ervaringen in andere landen, het oprichten van eventuele adviesorganen en de veiligheids-cultuur.

De ANVS is samengesteld uit vier organisatieonderdelen van verschillende herkomst uit de rijksoverheid. Een efficiënte en effectieve autoriteit kan niet zonder een goed managementsysteem. Onder andere voor de planning en control cyclus, voor opdrachtverlening, het systematisch en effectief inspecteren, het bevorderen van consistentie in de vergunningverlening en voor de te doorlopen procedures bij een ongeval is een goed managementsysteem onmisbaar. Om later de integratie eventueel te vergemakkelijken hebben vooruitlopend op de vorming van de ANVS de betrokken onderdelen van de rijksoverheid reeds gekozen voor hetzelfde managementsysteem en is vorig jaar gewerkt aan de opbouw en invulling daarvan. Nu de contouren van de nieuwe ANVS organisatie duidelijk zijn, kan het managementsysteem worden geïntegreerd tot één geheel, verder worden uitgewerkt en kan worden gestart met de implementatie daarvan. Daarvoor heeft het IRRS-team een aantal goede aanbevelingen en suggesties gedaan (R11, R12, R21, S3, S5, S10, S12, S17), welke meege-nomen zullen worden bij de verdere uitwerking.

Aanbevelingen ten aanzien van wet- en regelgeving

Ook om een andere reden is de IRRS-missie op een geschikt moment naar Nederland gekomen. In 2013 heeft de EU de richtlijn 2013/59 over de basisnormen voor stralingsbescherming vastgesteld, waarin diverse richtlijnen voor de bescherming tegen ioniserende straling bij medische blootstelling, het informeren van de bevolking bij stralingsgevaar, de bescherming van werknemers tegen ioniserende straling en de controle op hoog actieve bronnen en weesbronnen zijn geïntegreerd en gemoderniseerd. Daarnaast is de richtlijn nucleaire veiligheid recent herzien. De implementatie van beide richtlijnen biedt de gelegenheid om een reeks aanbevelingen en suggesties uit het IRRS-rapport mee te nemen (R2, R24, R26, S1, S2, S5, S6, S14, S16, S19) alsmede een aantal acties die voortvloeien uit de zelfevaluatie:

- Het kabinet zal nagaan hoe de verantwoordelijkheid voor de veiligheid meer eenduidig en expliciet in de wet neergelegd kan worden bij de vergunninghouder (S1) en of en hoe de financiële zekerheid (R2) en de import en export van met name hoogactieve bronnen (S6) vorm moet krijgen;
- De vorming van een actueel register van bronnen (S4), waarmee vorig jaar is begonnen, wordt afgerond;
- Ten aanzien van consumentenproducten heeft Nederland vorig jaar het initiatief genomen om binnen de EU na te gaan of het mogelijk is om voor de rechtvaardiging van het gebruik van radioactieve stoffen in consumentenproducten de eisen aan consumentenproducten beter te harmoniseren (S19). Deze actie zet het kabinet voort;
- De regelgeving voor bestaande blootstellingssituaties (R24, R26) zal tegen het licht worden gehouden en waar nodig aangepast. Als blijkt dat het beter is om de IAEA-categorisering over te nemen in plaats van het handhaven van de huidige categorie A en B ongevallen voor installaties en activiteiten (S14), of de actieniveaus en interventieniveaus voor de bevolking en hulpverleners en richtniveaus voor hulpverleners in lijn te brengen met de IAEA normen (S16), dan zullen deze aanpassingen ook met de implementatie van de richtlijn 2013/59 worden meegenomen.

Het ongeval bij Fukushima-Daiichi heeft op diverse terreinen een internationale impuls gegeven om de nucleaire veiligheid te versterken en samenwerking op verschillende terreinen te bevorderen. Ook op het gebied van de voorbereiding op kernongevallen en de nazorg is internationaal veel in beweging. Daar werkt Nederland actief aan mee. Nederland neemt daarbij de aanbevelingen en suggesties van het IAEA (R21, R22, S14, S15, S16, S17) mee. Juridisch zullen wijzigingen worden meegenomen in de implementatie van de richtlijn Basisnormen en de richtlijn Nucleaire Veiligheid.

Het IRRS-team heeft geconstateerd dat de consistentie in de vergunningverlening voor nucleaire installaties aandacht behoeft (R13, S13, S7, S8, R15). Nederland had hiervoor bijzondere aandacht gevraagd door dit thema aan te dragen als onderwerp voor vrije discussie (de lidstaat die de IRRS-missie ontvangt krijgt gelegenheid om onderwerpen hiervoor aan te reiken). Nederland heeft een beperkt aantal nucleaire installaties, maar wel van iedere soort één. Daarom zijn in het verleden specifieke regels, die alleen voor één bepaald type installatie van belang zijn, vaak rechtstreeks in de vergunning opgenomen in plaats van in algemene regelgeving. Dit heeft geleid tot verschillen in de vergunningen voor nucleaire installaties. Daarnaast zijn de afgelopen decennia de nucleaire vergunningen aangepast, zodra nieuwe ontwikkelingen en inzichten daarom vroegen («continuous improvement»). In de zelfevaluatie die is uitgevoerd vooruitlopend op de IRRS-missie is de consistentie van vergunningver-

lening als aandachtspunt opgemerkt en opgepakt. Om voor het verlenen van nucleaire vergunningen de consistentie waar mogelijk te bevorderen, zijn vorig jaar procedures en standaardteksten opgesteld. Er zullen wel specifieke eisen overblijven die niet elk afzonderlijk in regelgeving vastgelegd zullen worden. De ANVS streeft ernaar om dit jaar op de website van de autoriteit het beleid voor vergunningverlening te publiceren.

Aanbevelingen ten aanzien van de praktijk

De IRRS-missie heeft een positieve indruk gekregen van de bescherming tegen ongewenste gevolgen van ioniserende straling door medisch handelen. Zo is de verspreiding van radiologische apparatuur in Nederland klein, aangezien deze apparatuur vrijwel uitsluitend in ziekenhuizen wordt gebruikt. Ook signaleert het IAEA een robuust systeem op het gebied van scholing en training voor de medische toepassing van röntgenstraling. Tevens is geconstateerd dat het in de medische zorg gebruikelijke systeem van «veldnormen» breed is geaccepteerd en in de praktijk wordt gebruikt. Wel is gesuggereerd om deze staande praktijk nadrukkelijker vast te leggen in regelgeving (R23, S18). Mijn collega van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is hierover al in overleg met het veld.

De zelfevaluatie heeft onder andere in beeld gebracht dat – om het hoofd te kunnen bieden aan de afname van de middelen in de laatste decennia – het grote aantal transporten, de ongeveer 1200 vergunninghouders en de diversiteit daarvan vragen om adequaat toezicht met een gestructureerde benadering, waarbij aangegeven wordt hoe geprioriteerd wordt met een op risico's gebaseerde benadering. De aanbeveling en suggesties van het IAEA om een basisinspectieplan te ontwikkelen en richtlijnen uit te werken voor de verschillende soorten inspecties en toezichtvelden (R14, S9, S15) neemt het kabinet over.

Tenslotte heeft de IRRS-missie aandacht geschonken aan het beleid voor ontmanteling (R16, R17, R18, R19, R20). Bij de ontmanteling van enkele radioactief besmette niet-nucleaire installaties, zoals cyclotrons, dat het wenselijk is om dit beleidsterrein in de toekomst verder te ontwikkelen. Korthedshalve verwijs ik naar de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 14 juni 2014, waarin in onderdeel F de voornemens van het kabinet op dit beleidsterrein zijn weergegeven (Kamerstuk 26 956, nr. 195).

Het IAEA heeft twee zaken benoemd die tot voorbeeld kunnen strekken voor andere landen. Het betreft de wijze waarop Nederland de controle heeft geregeld op radioactief besmet schroot. Ik heb het IAEA desgevraagd toegezegd om andere landen informatie te geven over de positieve Nederlandse ervaringen. Het tweede voorbeeld betreft het initiatief van Nederland om ervaringen uit te wisselen tussen landen buiten Duitsland met een Duitse (Siemens/ KWU) reactor op hun grondgebied. In Nederland is dit de kerncentrale Borssele. In juli van dit jaar zullen de bevoegde autoriteiten van Brazilië, Duitsland, Spanje, Zwitserland en Nederland voor de derde maal hun jaarlijkse bijeenkomst houden. Naarmate de sluiting van dit type reactoren in Duitsland naderbij komt (2022), wordt dit gremium steeds belangrijker voor de ANVS.

Vervolg

In de systematiek van de IRRS is voorzien dat er follow-up missies plaatsvinden naast de IRRS-missies, die eens in de 10 jaar worden gehouden (overeenkomstig de EU-richtlijnen voor Nucleaire Veiligheid en

voor Afval en Verbruikte Splijtstof). Deze follow-up missies richten zich op de voortgang die de lidstaat boekt bij het doorvoeren van aanbevelingen en suggesties uit het IRRS-rapport. De follow-up missies borgen zodoende dat een IRRS missie geen papieren exercitie is maar daadwerkelijk tot verbeteringen leidt. De timing van de follow-up missies zal mede afhankelijk zijn van de voortgang van de (juridische) vormgeving en ontwikkeling van de ANVS.

Met het oog op de transparantie stelt het IAEA er prijs op, dat een rapport van de Integrated Regulatory Review Service (IRRS) over een audit openbaar wordt. Aan die wens tot transparantie wil ik hierbij gaarne voldoen. Tevens zal het rapport naar de Europese Commissie worden gestuurd.

Rapport OSART-missie

Als onderdeel van haar toezichtstrategie laat de ANVS elke 10 jaar de operationele veiligheid van de kerncentrale Borssele toetsen aan de meest actuele veiligheidsstandaarden. In de periode van 2 tot 18 september 2014 heeft hiertoe op uitnodiging van de Kernfysische Dienst (thans onderdeel van de ANVS) een zogenaamde OSART (Operation Safety Review Team)-missie plaatsgevonden, georganiseerd door het IAEA. Ik heb het rapport op 21 april jl. ontvangen (zie bijlage 2²).

De missie is met een jaar vervroegd ten opzichte van de oorspronkelijke planning met het oog op internationale afspraken die zijn gemaakt in september 2011 naar aanleiding van het ongeval in Fukushima-Daiichi. Naar aanleiding van dit ernstige ongeval is de standaard lijst van onderwerpen van de missie uitgebreid met het onderwerp «Beheersing van ernstige ongevallen». Verder zijn aan het missieprogramma twee extra onderwerpen toegevoegd, die wenselijk waren naar het oordeel van de KFD en/of de vergunninghouder: de veiligheidscultuur en de aan de veiligheid gerelateerde activiteiten op het niveau van de onderneming EPZ (corporate management), als eigenaar van de kerncentrale. Deze onderwerpen zijn behandeld in de laatste drie hoofdstukken van het rapport.

Evenals bij de IRRS-missie is aan het einde van de missie het concept rapport aangeboden aan de betrokken partijen (in dit geval de vergunninghouder en de ANVS) om hen in de gelegenheid te stellen een controle uit te voeren op de feiten, vanzelfsprekend niet op de bevindingen. In de maanden daarna heeft het IAEA het rapport verder gereed gemaakt en definitief vastgesteld.

Het IAEA rapporteert haar bevindingen volgens een vast stramien met evenals bij de IRRS-missie een aantal aanbevelingen, suggesties en «good practices». De belangrijkste resultaten met betrekking tot goede praktijken en aanbevelingen treft u aan in de samenvatting van het rapport. Daaruit blijkt dat EPZ zich committeert tot het veilig bedienen van de installatie maar dat er ook verbeterpunten zijn. EPZ geeft aan deze aanbevelingen te zullen oppakken. Op basis van de aanbevelingen van het IAEA zal EPZ een actieplan uitvoeren waarvan de effecten worden getoetst tijdens de IAEA follow-up missie in de loop van 2016. De ANVS zal erop toezien dat het actieplan wordt opgesteld en wordt uitgevoerd.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

10-jaarlijkse veiligheidsevaluatie van kerncentrale Borssele

Tijdens het AO kernenergie op 21 april 2011 heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd om uw Kamer te informeren over de periodieke veiligheidsevaluatie van de kerncentrale in Borssele. Ik heb uw Kamer per brief gemeld dat EPZ haar verbeterplan in mei 2015 zal aanbieden aan de ANVS (Kamerstuk 25 422, nr. 119). De afgelopen maanden zijn de potentiële maatregelen uit de evaluatie verder uitgewerkt. In die fase heeft EPZ op basis van een gedocumenteerd en door de ANVS beoordeeld selectieproces de veiligheidsimpact van de maatregelen afgewogen tegen de kosten. De uiteindelijke maatregelen resulteren in een implementatieplan. Dit implementatieplan wordt samen met de resultaten van de integrale veiligheidsbeoordeling naar verwachting voor de zomer toegezonden aan de ANVS, als onderdeel van het zogeheten Conceptueel Verbeterplan. De ANVS zal het Conceptueel Verbeterplan beoordelen. Een beperkt deel van de maatregelen uit het Conceptueel Verbeterplan vereist voor de uitvoering een vergunning op grond van de Kernenergiewet.

Nationaal Programma radioactief Afval

Ik heb uw Kamer toegezegd dat het Nationaal Programma radioactief Afval voor de zomer van dit jaar naar de Kamer zal worden gestuurd (Kamerstuk 25 422, nr. 119). Inmiddels is gebleken dat hiervoor enkele maanden extra benodigd is. Het ontwerpprogramma zal naar de Tweede Kamer worden gestuurd nog voordat het naar de Europese Commissie wordt verzonden.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp