

EVALUATIE KERNENERGIEWET

STRUCTURELE EVALUATIE MILIEUWETGEVING (STEM)



Structurele Evaluatie Milieuwetgeving

Auteurs:

Mw. prof. mr. R. Uylenburg
Mw. mr. drs. E.M. Vogelesang-Stoute
Dhr. dr. R. Neerhof
Mw. mr. N.M. van der Grijp

STEM publicatie 2006/4

STEM is het samenwerkingsverband tussen het Centrum voor Milieurecht (CvM, Universiteit van Amsterdam), Maastrichts Europees instituut voor Transnationaal Rechtswetenschappelijk Onderzoek (METRO, Universiteit Maastricht), het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM, Vrije Universiteit Amsterdam) en ARCADIS.

27 augustus 2007
110643/CE7/172/000360

STEM

STEM staat voor "Structurele Evaluatie Milieuwetgeving".

Het programma, en alle binnen dit programma uitgevoerde evaluatieonderzoeken, worden uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het onderzoeksprogramma loopt van september 2004 tot en met december 2008, en is een concreet vervolg op de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM) die de evaluatie van milieuwetgeving tot 1 januari 2004 op zich heeft genomen.

In het vierjarig onderzoeksprogramma worden zowel ex ante als ex post evaluatie van milieuwetgeving verricht. De resultaten van de onderzoeken dragen bij aan kennis inzake regulering op het milieubeleidsterrein, dat wil zeggen inzake de mogelijkheden om via wetgeving het milieu in brede zin te beschermen. De resultaten van de onderzoeken zullen tevens gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit van regelgeving in brede zin, waaronder in ieder geval worden begrepen vraagstukken van subsidiariteit (is regelgeving (in de gegeven vorm) wenselijk), de effectiviteit, efficiëntie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving, de vormgeving van de waarborgen voor burgers (kenbaarheid, inspraak, rechtsbescherming) en de rechtmatigheid.

Per jaar wordt, mede aan de hand van dit meerjarig onderzoeksprogramma, een jaarprogramma opgesteld waarin de concreet uit te voeren evaluatiestudies worden benoemd.

Eerder is in het kader van STEM verschenen:

- 2005/1: Implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid; een verkenning naar de bevoegde instantie(s) in Nederland
- 2005/2: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 1: Inleidend rapport
- 2005/3: Decentraliseren of dereguleren? Milieuregulering door decentrale overheden bij deregulering van VROM-wetgeving
- 2005/4: Het milieujaarverslag, zes jaar later
- 2005/5: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 2: Praktijkonderzoek
- 2005/6: Modernisering van VROM-pseudowetgeving
- 2005/7: De verdeling van broeikasgasemissierechten in de EU bezien in het licht van concurrentieverhoudingen
- 2006/1: Bijdrage aan de startnotitie evaluatie emissiehandel, juridisch deel
- 2006/2: Evaluatie Besluit financiële zekerheid
- 2006/3: Bodembescherming via ruimtelijke ordening, milieu- en waterspoor

Verdere informatie is te vinden op www.evaluatiemilieuwetgeving.nl. Daar zijn ook de uitgebrachte evaluatiestudies te downloaden.

Inhoud

Lijst van gebruikte afkortingen

1	Inleiding	9
1.1	Inleiding	9
1.2	Afbakening van het onderzoek	9
1.3	Doel van het onderzoek	10
1.4	De onderzoeksvragen	10
1.5	Methode van onderzoek	11
1.6	Opbouw van het rapport	12
2	Structuur van de Kernenergiewet	13
2.1	Inleiding	13
2.2	Totstandkoming van de Kernenergiewet	13
2.3	Doelstellingen van de Kernenergiewet	14
2.4	Internationale normering	15
2.5	Overzicht van het instrumentarium van de Kernenergiewet	17
2.5.1	Splijststoffen, ertsen, inrichtingen en uitrustingen	17
2.5.2	Radioactieve stoffen en ioniserende straling uitzendende toestellen	20
2.6	Verhouding met de Wet milieubeheer	22
2.7	Beoordelingskader voor Wm-aspecten	23
2.8	Conclusies inzake de structuur van de Kew	27
3	Internationale context	29
3.1	Inleiding	29
3.2	Internationale regelgeving	29
3.2.1	Verdrag inzake Nucleaire Veiligheid	30
3.2.2	Gezamenlijk Verdrag inzake de veiligheid van het beheer van bestraalde splijstof en radioactief afval	33
3.2.3	IAEA Safety standards	40
3.2.4	IAEA Fundamental Safety Principles	43
3.2.5	IAEA Requirements, Guides and Practices	45
3.2.6	IAEA-verdragen met betrekking tot verschillende veiligheidsaspecten	46
3.2.7	Bescherming van werknemers	47
3.2.8	Verdragen met betrekking tot gebruik van kernenergie voor militaire doeleinden	49
3.2.9	Verdragen ter bescherming van specifieke gebieden	52
3.3	Europese regelgeving	53
3.3.1	Euratom-verdrag	54
3.3.2	Regelgeving met algemene basisnormen met betrekking tot ioniserende straling	56
3.3.3	Regelgeving met betrekking tot het overbrengen van radioactief materiaal	63
3.3.4	Besluiten en regelgeving met betrekking tot informatieverstrekking	71

3.3.5	Richtlijnen met betrekking tot sectoren	72
3.3.6	Regelgeving die niet van toepassing is	74
3.3.7	Voorstellen voor richtlijnen	76
3.4	Bevindingen	79
3.4.1	Internationale regelgeving	79
3.4.2	Europese regelgeving	81
3.4.3	Komende Europese regelgeving	82
4	De vergunningstelsels van de Kernenergiewet	83
4.1	Inleiding	83
4.1.1	Bevoegd gezag vergunningverlening Kew	84
4.1.2	Beginselen in verband met blootstelling aan ioniserende straling	85
4.1.3	Algemene uitzonderingen op de Kew-vergunningplicht	90
4.1.4	Verhouding Kew tot andere wetgeving en beleid	92
4.1.5	Bijdragenregeling Kew	94
4.2	Het vergunningstelsel van art. 15 Kew	94
4.2.1	De reikwijdte van het vergunningstelsel van art. 15 Kew	94
4.2.2	Bevoegd gezag en betrokkenheid andere bestuursorganen bij art. 15-vergunningen	101
4.2.3	Doelstellingen en te beschermen belangen in het kader van art. 15-vergunningen	102
4.2.4	Weigeringsgronden voor de art. 15-vergunningen	103
4.2.5	Beginselen voor de art. 15-vergunningverlening en voor het stellen van vergunningvoorschriften	105
4.2.6	Aard van de voorschriften van art. 15 Kew-vergunningen	106
4.2.7	Wijzigen en intrekken van voorschriften en van de vergunning	107
4.2.8	Procedurele aspecten en afstemming met Awb, Wm en Wvo	109
4.2.9	De art. 15-vergunning en de uitvoeringsregelingen	110
4.2.10	Conclusies over het vergunningstelsel van art. 15 Kew	111
4.3	Het vergunningstelsel van art. 29 Kew	112
4.3.1	De reikwijdte van het vergunningstelsel van art. 29 Kew	113
4.3.2	Bevoegd gezag en andere betrokken bestuursorganen	118
4.3.3	Doelstellingen en te beschermen belangen in het kader van art. 29-vergunningen	119
4.3.4	Weigeringsgronden voor de art. 29-vergunning	119
4.3.5	Beginselen voor art. 29-vergunningverlening en voor het stellen van voorschriften	120
4.3.6	Aard van de voorschriften van de art. 29-vergunning	121
4.3.7	Wijzigen en intrekken van voorschriften en van de art. 29-vergunning	121
4.3.8	Procedurele aspecten en afstemming met Awb en Wm	122
4.3.9	Het karakter van de vergunning	123
4.3.10	Verhouding van art. 29-vergunningplicht tot algemene regels en meldingsplicht	124
4.3.11	Conclusies over het vergunningstelsel van art. 29 Kew	125
4.4	Het vergunningstelsel van art. 34 Kew	126
4.4.1	De reikwijdte van het vergunningstelsel van art. 34 Kew	126
4.4.2	Bevoegd gezag en betrokkenheid andere bestuursorganen	127
4.4.3	Doelstellingen en te beschermen belangen in het kader van art. 34 Kew-vergunningen	128

4.4.4	Weigeringsgronden voor de art. 34 Kew-vergunning	129
4.4.5	De beginselen voor de art. 34-vergunning en voor het stellen van voorschriften daarbij	129
4.4.6	Aard van de voorschriften van de art. 34-vergunning	129
4.4.7	Wijzigen en intrekken van voorschriften en van de art. 34-vergunning	129
4.4.8	Procedurale aspecten, afstemming met Awb, Wm en Wvo	130
4.4.9	Het karakter van de vergunning	131
4.4.10	Verhouding tot algemene regels en uitzonderingen op de vergunningplicht	131
4.4.11	Conclusies over het vergunningstelsel van art. 34 Kew	132
4.5	Het vergunningstelsel van art. 67 Kew	132
4.5.1	De reikwijdte van het vergunningstelsel	133
4.5.2	Bevoegd gezag	133
4.5.3	Doelstellingen en te beschermen belangen	133
4.5.4	Weigeringsgronden voor de art. 67-vergunningen	133
4.5.5	Voorschriften bij de art. 67-vergunning	134
4.5.6	Wijzigen en intrekken van de art. 67-vergunning	134
4.5.7	Het karakter van de vergunning en de verhouding tot de andere vergunningen	134
4.5.8	Conclusies over de art. 67-vergunning	135
4.6	Geheimhouding, openbaarheid en inspraak	135
4.7	Handhaving en rechtsbescherming	138
4.8	Samenvatting en conclusies vergunningstelsels Kew	142
5	De vergunning op grond van 15 onder b nader bekeken	147
5.1	Inleiding	147
5.2	Algemeen	148
5.3	Soorten voorschriften	148
5.3.1	Gehele inrichting	148
5.3.2	Voorschriften inzake handelingen met splijtstoffen	151
5.3.3	Stralingsbescherming	152
5.3.4	Radioactieve stoffen/ioniserende straling uitzendende toestellen	153
5.3.5	Milieubelasting als gevolg van het nucleaire karakter van de inrichting	153
5.3.6	Milieubelasting als gevolg van de niet op straling betrekking hebbende aspecten van de inrichting	155
5.3.7	Beveiliging	159
5.3.8	Financiële zekerheid	159
5.3.9	Nadere eisen	159
5.4	Conclusies	160
6	Ervaringen uit de praktijk	163
6.1	Inleiding	163
6.2	Karakterisering van de Kernenergiewet	164
6.3	Doelstellingen en integrale aanpak	165
6.4	Structuur van het vergunningstelsel	167
6.5	Regelgeving inzake de splijtstofcyclus	168
6.6	Regelgeving inzake stralingsbescherming	179
6.7	Conclusie	185

7 Conclusies	187
7.1 Inleiding	187
7.2 Doelstellingen van de Kew	187
7.2.1 De dubbele doelstelling	187
7.2.2 De beschermingsdoelstelling van de wet	190
7.3 De inhoudelijke normering van de stralingsbescherming	191
7.3.1 Beginselen in het Besluit stralingsbescherming	192
7.3.2 Continu verbeteren	195
7.3.3 Vertaling van Safety Standards naar de wet?	196
7.4 Wetstechnische aspecten	197
7.4.1 Toegankelijkheid en inzichtelijkheid van de Kew	198
7.4.2 Structuur van de wet en de uitvoeringsbesluiten	199
7.4.3 Bevoegdheden	201
7.4.4 Conclusies	202
7.5 Het vergunningstelsel van de Kew	203
7.5.1 Samenhang tussen de verschillende vergunningstelsels	203
7.5.2 Het karakter van de vergunningen	203
7.5.3 Tarieven vergunningenstelsel	204
7.5.4 Vergunningen in relatie tot meldingen	204
7.6 De relatie met de vergunning op grond van de Wet milieubeheer	205
7.7 Betrokkenheid van burgers en andere overheden	207
7.8 Planning en rapportages	208
7.9 Regulering van afval	209
Bijlage 1 Leden begeleidingscommissie	211
Bijlage 2 Vragenlijst interviews Evaluatie Kernenergiewet	213
Bijlage 3 Lijst van geïnterviewde personen	217

Colofon

Lijst van gebruikte afkortingen

ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State
AGRvS	Afdeling geschillen van bestuur Raad van State
Alara	As low as reasonably achievable
Amvb	Algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Biudras	Besluit in-, uit- en doorvoer radioactieve afvalstoffen
Bkse	Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen
Bs	Besluit stralingsbescherming
Bvser	Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen
EC	Europese Commissie
EG	Europese Gemeenschap
EU	Europese Unie
Euratom	Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
EVOA	Europese verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen
FAO	Food and Agricultural Organisation
IAEA	International Atomic Energy Agency
ICRP	International Commission on Radiological Protection
ILO	International Labour Organisation
IMO	International Maritime Organisation
IPPC	Integrated Prevention and Pollution Control
Kew	Kernenergiewet
KFD	Kernfysische dienst
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan
NRG	Nuclear Research Group
NPV	Non Proliferatie Verdrag
NVR	Nucleaire veiligheidsregels
OECD	Organisation for Economic and Cultural Development
OSPAR	Convention for the protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (Oslo/Paris)
Pb	Publicatieblad
SNB	Afdeling Straling, Nucleaire en Bioveiligheid ministerie VROM
Stb.	Staatsblad
UNEP	United Nations Environment Programme
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wed	Wet op de economische delicten
WHO	World Health Organisation
Wm	Wet milieubeheer
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren

HOOFDSTUK 1 Inleiding

1.1 INLEIDING

De Kernenergiewet (Kew) dateert van 1963. In de loop der jaren is de Kew verschillende malen gewijzigd, maar dat waren geen van alle fundamentele wijzigingen. De wijzigingen betroffen enerzijds het regelen van nieuwe beleidsonderwerpen, zoals aanpassing aan de Euratom-basisnormen (96/29/Euratom), en het inrichten van een kernongevallenbestrijdings-organisatie, anderzijds waren het aanpassingen van de Kew aan wijzigingen van andere wetgeving, zoals bijvoorbeeld de Wet milieubeheer of de Algemene wet bestuursrecht. In essentie is derhalve sprake van een meer dan 40 jaar oude wet, waarnaar de laatste decennia geen breed evaluatieonderzoek is gedaan. Hierin ligt op zich al voldoende reden om evaluatieonderzoek te verrichten naar de Kernenergiewet.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie. De samenstelling van de begeleidingscommissie is opgenomen in bijlage 1.

Het onderzoek is uitgevoerd door het Centrum voor Milieurecht (UvA), METRO (UM) en het Instituut voor Milieuvraagstukken (VU).

1.2 AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek is toegespitst op de belangrijkste instrumenten, neergelegd in de hoofdstukken 3 en 4 van de Kernenergiewet. In deze hoofdstukken zijn regelingen voor verschillende instrumenten neergelegd op grond waarvan het bevoegd gezag regels kan stellen ten aanzien van vele verschillende handelingen met splijtstoffen, radioactieve stoffen en ioniserende straling uitzendende toestellen: administratie en registratie, aangifte, vergunningen, algemene regels, enz.

In dit onderzoek ligt de nadruk op de vergunningen en algemene regels, aangezien deze instrumenten de kern van de wet vormen. Een reden voor de keuze voor het vergunninginstrument is ook het project Vereenvoudiging vergunningen, in welk kader onder meer de ‘vergunningen’ op grond van de Kernenergiewet onderzocht dienen te worden. Het Project Vereenvoudiging vergunningen¹ is in oktober 2005 van start gegaan en heeft tot doel het verminderen van de vergunninglast en het verbeteren van de vergunningverlening. Binnen dit project worden de bestaande

¹ Dit project is aangekondigd in de Kabinetsreactie op het Advies van de Taskforce vereenvoudiging Vergunningen, Kamerstukken II 2005/06, 29 515, nr. 93.

vergunningstelsels doorgelicht waarbij het uitgangspunt is dat een vergunning doeltreffend moet zijn en in een redelijke verhouding tot het beoogde doel moet staan. Nagegaan moet worden of het betreffende belang niet ook zonder voorafgaande individuele toetsing kan worden beschermd.

Ten tijde van het onderzoek was een wijziging van de Kernenergiewet in behandeling bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 30 429). In overleg met de begeleidingscommissie is afgesproken dat dit voorstel geen specifiek onderwerp van het onderzoek zou vormen, maar zonnodig in de analyse zou worden meegenomen.

1.3

DOEL VAN HET ONDERZOEK

Doel van het onderzoek is het juridisch ‘doorlichten’ van de Kernenergiewet, teneinde bouwstenen aan te dragen voor een Kernenergiewet die ‘bij de tijd is’. De centrale doelstelling (zie considerans) van de Kernenergiewet is:

“Bevordering van een goede ontwikkeling op het gebied van de vrijmaking van kernenergie en de aanwending van radioactieve en ioniserende straling uitzendende toestellen, zomede ter bescherming tegen de hieraan verbonden gevaren.”

De bescherming van mens en milieu tegen mogelijk nadelige gevolgen van straling maakt derhalve onderdeel uit van de doelstelling van de wet. Dit onderzoek ter evaluatie van de Kernenergiewet zal zich *niet* richten op de vraag of de ontwikkelingen tot vrijmaking van kernenergie en de aanwending van radioactieve en ioniserende stralen uitzendende toestellen, voldoende wordt gestimuleerd door de wettelijke instrumenten. De focus zal liggen op de vraag of door het instrumentarium van de Kernenergiewet voldoende bescherming wordt geboden tegen de gevaren van straling. Doel van het onderzoek is derhalve het optimaliseren van de werking van de Kernenergiewet op dit punt.

1.4

DE ONDERZOEKSVRAGEN

Uit het voorgaande volgt als centrale onderzoeksvraag:

Kan met de onderzochte instrumenten in de Kew op adequate wijze bescherming worden geboden tegen de gevaren die zijn verbonden aan het vrijmaken van kernenergie en het omgaan met ioniserende straling?

Onder ‘adequaaf’ wordt hierbij verstaan: effectief en efficiënt met het oog op de doelstelling van de wet en passend binnen het juridisch kader van het Nederlandse bestuursrecht en van Europese en internationale regelgeving.

Het onderzoek richt zich in het bijzonder op het vergunningstelsel van de wet. De volgende aspecten worden onderscheiden:

- de mate waarin het instrumentarium (en de toepassing ervan) aansluit bij vergelijkbare instrumenten in andere wetten. Hiertoe behoren ook de toegankelijkheid van de regelgeving, de openbaarheid van informatie, de rechtsbescherming en de handhaving;
- de mate waarin het instrumentarium (en de toepassing ervan) aansluit bij Europese en internationale regelgeving;

- de vraag of met de onderzochte instrumenten de beoogde doelen kunnen worden bereikt;
- de vraag of sprake is van lacunes: worden (aspecten van de) instrumenten gemist?
- de mate waarin sprake is van een efficiënt instrumentarium. Is wellicht sprake van overbodige instrumenten of overbodige administratieve lasten?

1.5

METHODE VAN ONDERZOEK

De nadruk in dit evaluatieonderzoek ligt op de juridische analyse van het instrumentarium van de wet. Daarbij is uitdrukkelijk onderzocht in hoeverre de Kernenergiewet en de uitvoeringsregelgeving in overeenstemming zijn met de relevante Europese en internationale regelgeving. Daarnaast zijn in dit onderzoek aan bedrijven verleende vergunningen geanalyseerd. Doel daarvan is te onderzoeken in hoeverre de uitvoering van het vergunningstelsel van de Kew afwijkt van, dan wel nadere invulling geeft aan, de wettelijke regeling.

Het empirisch deel van het onderzoek is in omvang beperkt geweest, waarbij de nadruk heeft gelegen op het toetsen van bevindingen uit het juridisch deelonderzoek en niet zozeer op het verkrijgen van een algemeen en representatief beeld van de uitvoering in de praktijk.

Het onderzoek is uitgevoerd in 3 fasen.

Fase 1. Juridische analyse van de instrumenten

In de eerste fase van het onderzoek zijn door middel van een analyse van de tekst en de wetsgeschiedenis, de reikwijdte van de doelstelling van de Kew en de achtergronden voor de keuze van instrumenten geanalyseerd. Daarnaast zijn de internationale achtergronden van de regulering van de Kew onderzocht, teneinde eventuele randvoorwaarden voor het instrumentarium in kaart te brengen. Er zijn in deze fase twee gesprekken gevoerd met deskundigen (nationaal- en internationaal/europeesrechtelijk) op het gebied van de kernenergieregulering. Vervolgens is per onderzocht instrument een - op de wet en uitvoeringsbesluiten, wetsgeschiedenis, jurisprudentie, beleidsstukken en literatuur gebaseerde - analyse gegeven. In deze beschrijving is de aard van het instrument gerelateerd aan de doelstelling(en) ervan.

Fase 2. Empirisch onderzoek en analyse vergunningen

In de tweede fase van het onderzoek is empirisch onderzoek uitgevoerd. Het doel hiervan betrof vooral het toetsen van de conclusies uit fase 1 en het verkrijgen van een indruk over de ervaringen uit de praktijk. Het empirisch onderzoek is uitgevoerd door middel van interviews met zogenaamde sleutelfiguren, dat wil zeggen personen die goed op de hoogte zijn van de uitvoeringspraktijk. In totaal zijn 8 interviews gedaan. In de tweede fase van het onderzoek is ook een (juridische) analyse gemaakt van vergunningen, die zijn verleend op grond van art. 15 onder b Kew.

Fase 3. Integrale analyse

In de derde fase van het onderzoek zijn de onderzoeksresultaten uit fase 1 en 2 gecombineerd, zodat conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de verschillende instrumenten in de Kew geformuleerd konden worden. In deze fase is ook aandacht besteed aan de aansluiting van het juridisch instrumentarium van de Kew bij de regulering van vergelijkbare instrumenten in meer recente (milieu)wetten. Daarnaast is het instrumentarium van de Kew in samenhang bekeken. Op basis van het onderzoeksmateriaal is vervolgens de centrale onderzoeksvraag beantwoord in hoeverre met het instrumentarium uit de Kernenergiewet op de meest adequate wijze bescherming wordt geboden tegen de gevaren van straling.

1.6

OPBOUW VAN HET RAPPORT

De opbouw van het rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt de structuur van de Kernenergiewet in algemene lijnen behandeld. Hoofdstuk 3 gaat uitgebreid in op de internationale en EU-context. In hoofdstuk 4 worden de verschillende vergunningstelsels van de Kernenergiewet geanalyseerd. Hoofdstuk 5 bevat een nadere analyse van de vergunningen die op grond van art. 15 onder b Kew zijn verleend. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de resultaten van de interviews. Hoofdstuk 7 bevat conclusies.

HOOFDSTUK 2 Structuur van de Kernenergiewet

2.1

INLEIDING

De Kernenergiewet (Kew) is in 1963 in het Staatsblad gepubliceerd en is in 1970 in werking getreden. De Kew is in de jaren daarna verschillende keren op onderdelen gewijzigd, in het bijzonder met betrekking tot de regeling inzake de kernongevallenbestrijding. Op hoofdlijnen is de regeling voor de instrumenten van de Kew echter niet gewijzigd. De belangrijkste instrumenten vinden hun grondslag in de hoofdstukken III en IV van de wet. Kenmerkend voor de Kew is dat de uitwerking van die instrumenten geregeld is in op de wet gebaseerde uitvoeringsbesluiten. Om die reden wordt in dit hoofdstuk niet alleen de structuur van de Kew zelf, maar juist ook de relatie met de amvb's op grond van de wet besproken.

Ook wordt apart aandacht geschonken aan de relatie tussen de Kew en de Wet milieubeheer en de Algemene wet bestuursrecht. Daaraan voorafgaand wordt eerst kort ingegaan op de totstandkoming van de Kew, de doelstellingen van de Kew en de internationale achtergrond van veel van de regelingen in de Kew.

2.2

TOTSTANDKOMING VAN DE KERNENERGIEWET

De ontdekking van verschillende vormen van straling vond plaats aan het eind van de negentiende eeuw.² Het besef dat straling gevaar voor de gezondheid kon hebben, ontstond ook al snel. De International Commission on Radiological Protection (ICRP) stelde al in 1928 beschermingsnormen op die in vele verdragen en nationale regelingen zijn opgenomen.

Tot de inwerkingtreding van de Kernenergiewet bestonden enkele verspreide regelingen met als doel de regulering van en bescherming inzake straling. In 1931 is een Röntgenstralenwet tot stand gebracht (Stb. 1931, 299), maar deze is nooit in werking getreden. De Hinderwet was sinds 1957 tot de inwerkingtreding van de Kernenergiewet, van toepassing op inrichtingen waarin splijtstoffen of ertsen

² Röntgen ontdekte de röntgenstraling in 1895, Bequerel beschreef de straling van uraniumzouten in 1896 en de heer en mevrouw Curie ontdekten de straling van radium in 1898.

worden bewerkt of verwerkt.³ Op grond van de Warenwet bestond een Radioactieve stoffenbesluit (1958). Ter bescherming van werknemers was er een Veiligheidsbesluit ioniserende stralen (Stb. 1957, 587) gebaseerd op de Veiligheidswet 1934 en de Wet gevaarlijke werktuigen.

Een voorstel voor een Kernenergiewet is in 1960 naar de Tweede Kamer gezonden. Daaraan voorafgaand was een Nota inzake kernenergie aangeboden aan de Tweede Kamer,⁴ waarin de Kernenergiewet (toen nog aangeduid als Atoomwet) werd aangekondigd. In deze wet zou volgens de nota 'onder meer aandacht worden besteed aan het belangrijke veiligheidsaspect alsmede aan de verplichtingen, voortvloeiende uit de door de Staat gesloten internationale overeenkomsten.' Een aangepaste nota is op 4 juli 1960 aangeboden en daarna besproken in de Kamer. Deze nota bevat het regeringsbeleid inzake kernenergie. Het voorlopig verslag inzake het voorstel voor de Kernenergiewet⁵ betreft ook de Nota inzake de kernenergie.⁶

De beschermingsaspecten spelen in de behandeling in de Kamer zeker wel een rol, maar (veel) meer aandacht gaat uit naar met de wet samenhangende organisatorische kwesties, in het bijzonder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de verschillende ministers voor de vergunningverlening en de onafhankelijkheid van de Kernenergieraad. Daarnaast is in de parlementaire behandeling vooral veel aandacht voor de vraag of het beleid inzake kernenergie (en daarvoor ondersteunend het instrumentarium van de Kernenergiewet) voldoende stimulerend werkt voor de bevordering van kernenergie en of Nederland op het terrein van de kernenergie niet 'de boot mist' in vergelijking met andere landen.

De Kernenergiewet staat betrekkelijk snel in het Staatsblad (Stb. 1963, nr. 82). In 1963 trad echter alleen hoofdstuk II betreffende de Adviesinstanties in werking. Pas op 1 januari 1970 trad de Kernenergiewet als geheel in werking. In 1983 zijn de beschermingsmaatregelen voor werkers uit het Veiligheidsbesluit ioniserende stralen in de uitvoeringsbesluiten op grond van de Kernenergiewet (het Toestellenbesluit en het Radioactieve stoffenbesluit) opgenomen.

2.3

DOELSTELLINGEN VAN DE KERNENERGIEWET

Blijkens de considerans heeft de Kernenergiewet twee doelstellingen:

- de bevordering van een goede ontwikkeling op het gebied van het vrijmaken van kernenergie en de aanwending van radioactieve stoffen en straling uitzendende toestellen;
- de bescherming van mens en milieu tegen de hieraan verbonden gevaren.

³ De voor de kerncentrale Dodewaard verleende vergunning op grond van de Hinderwet werd bij de inwerkingtreding van de Kernenergiewet gelijk gesteld met een vergunning op grond van art. 15 onder b Kew.

⁴ Op 3 juli 1957, Kamerstukken II, 4727, nrs. 1 en 2.

⁵ Kamerstukken II 1960/61, 5861, nr. 6.

⁶ Alsmede ook de Nota inzake de opleiding op het gebied van de atoomenergie (Rijksbegroting voor 1958, 5300, hoofdstuk VI, nr. 16).

Gesteld zou kunnen worden dat in de loop der jaren, in het bijzonder ook als een gevolg van het ongeluk met de kerncentrale in Tsjernobyl in 1986, de beschermingsdoelstelling van de Kew meer aandacht heeft gekregen. De wet heeft evenwel nog altijd een dubbele doelstelling, welke ook doorwerkt in de structuur van de wet en de uitvoeringsbesluiten.

De Kernenergiewet is – ook wanneer alleen gekeken wordt naar de beschermingsdoelstelling – niet te kenmerken als een milieuwet. De bescherming ziet op meer dan het milieu. De bescherming van mensen, dieren, planten en goederen is slechts één van de belangen waarmee, bij de verlening van vergunningen, onder meer voor handelingen met splijtstoffen en ertsen en inrichtingsvergunningen op grond van hoofdstuk 15 Kew, rekening gehouden moet worden. Daarnaast worden belangen genoemd als de veiligheid van de staat en de energievoorziening. Ook het voor de vergunningverleningpraktijk (in het bijzonder met betrekking tot de aan de vergunning te verbinden voorschriften) belangrijkste criterium ‘bescherming van mensen, planten en dieren’ betreft meer dan milieubescherming. In de memorie van toelichting bij de Kew zijn genoemd:

- de bescherming van meer algemene belangen, zoals die van de volksgezondheid, arbeidsbescherming, landbouw en veeteelt, waterstaat en economische belangen;
- de bescherming van meer specifieke belangen, zoals de brandbeveiliging (de wijze van brandbestrijding, aanschaf van blusmiddelen, middelen ter voorkoming van ongevallen bij brand e.d.).⁷

Opvallend is dat de Kernenergiewet zeer uiteenlopende handelingen reguleert. Dat betreft zowel de opwekking van kernenergie als de toepassing van ioniserende straling. Achtergrond hiervan is dat de straling, ook al is de oorsprong daarvan verschillend, dezelfde effecten heeft. Ook zouden afzonderlijke regelingen tot overlap leiden.⁸

2.4

INTERNATIONALE NORMERING

Inzake de bescherming tegen straling en de nucleaire veiligheid zijn vele regelingen op internationaal niveau getroffen. Hieronder vallen niet alleen verdragen, maar ook een groot aantal uitvoeringsbesluiten en aanbevelingen op grond van deze verdragen. Een gevolg hiervan is dat een groot deel van de nationale regelgeving (de Kew en de uitvoeringsregelingen op grond van de Kew) als implementatiewetgeving is te karakteriseren. Een aantal belangrijke verdragen is in het kader van het International Atomic Energy Agency (IAEA) gesloten. Belangrijk zijn het Verdrag inzake Nucleaire Veiligheid en het Gezamenlijke Verdrag inzake de veiligheid van het beheer van bestraalde splijtstof en veiligheid van het beheer van radioactief afval.

Door het IAEA zijn recentelijk de Fundamental Safety Standards vastgesteld waarin belangrijke algemene principes neer zijn gelegd met betrekking tot de

⁷ Kamerstukken II 1959/60, 5861, nr. 3, p. 17.

⁸ Kamerstukken II 1959/60, 5861, nr. 3, p. 12.

veiligheid van nucleaire installaties, faciliteiten en activiteiten.⁹ Hiertoe behoren onder meer het optimaliserings- en het rechtvaardigingsbeginsel, het vereiste van een onafhankelijke toezichthouder, en primaire verantwoordelijkheid van de exploitant van een nucleaire installatie of faciliteit voor de veiligheid. Ter uitwerking van de algemene principes zijn door het IAEA vele 'Requirements' en 'Guides' opgesteld. De genoemde IAEA-documenten binden de staten niet, maar vormen aanbevelingen. Zij vormen een belangrijk hulpmiddel om te kunnen voldoen aan veiligheidsverplichtingen, waaronder die welke zijn neergelegd het genoemde Gezamenlijke Verdrag.

Bij de relevante verdragen verdient nog vermelding het Non-proliferatieverdrag, omdat dit verdrag mede betrekking heeft op de controle op kernmateriaal om onttrekking voor het vervaardigen van kernwapens te voorkomen. Van belang is ook de ILO-convention concerning the Protection of Workers against Ionising Radiation.

Bedacht moet worden dat ook verdragsbepalingen die zich richten tot staten, rechtstreekse werking kunnen hebben, hetgeen betekent dat burgers er bij de nationale rechter een beroep op kunnen doen. Ook niet direct werkende verdragsbepaling en aanbevelingen van de IAEA zijn voor de nationale regelgeving en praktijk van groot belang. Deze regelgeving wordt uitgebreid besproken in paragraaf 3.2.

De Europese regelgeving verdient aparte aandacht. Hieronder vallen het Euratom-verdrag en Euratom-verordeningen, richtlijnen en aanbevelingen die voorzien in regels met betrekking tot het gebruik van kernenergie en van apparatuur die ioniserende straling uitzendt, het overbrengen van radioactieve stoffen en splijtstoffen van en naar een andere lidstaat of een staat buiten de Europese gemeenschap, de bescherming van burgers tegen blootstellingen aan ioniserende straling en het informeren van burgers en andere lidstaten ingeval van stralingsgevaar. De verordeningen zijn rechtstreeks toepasselijk. De Europese regelgeving bestaat echter voor een groot gedeelte uit richtlijnen, die door de nationale wetgever binnen een gestelde termijn moeten worden geïmplementeerd. Onder meer het rechtvaardigingsbeginsel, het optimalisatiebeginsel, het beginsel van de dosislimieten zijn in de richtlijnen neergelegd en worden daarin uitgewerkt. Als geen tijdige en correcte implementatie van een richtlijn heeft plaatsgevonden, kunnen zij rechtstreekse werking krijgen.

De Euratom-regelgeving is volop in ontwikkeling. Zo zijn voorstellen bij de Raad van Ministers van de EU aanhangig voor nieuwe richtlijnen inzake fundamentele verplichtingen en algemene beginselen op het gebied van de veiligheid van nucleaire installaties. Recent is een nieuwe richtlijn over het overbrengen van radioactief afval en bestraalde splijtstoffen vastgesteld.

De Euratom-regelgeving wordt uitgebreid besproken in paragraaf 3.3.

⁹ Dit is de opvolger van de Safety Fundamentals.

2.5

OVERZICHT VAN HET INSTRUMENTARIUM VAN DE KERNENERGIEWET

De Kernenergiewet is een raamwet. De inhoud van de normering is grotendeels vastgelegd in algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. De belangrijkste instrumenten van de Kew zijn neergelegd in de hoofdstukken III en IV.

De hoofdstukken III en IV bevatten instrumenten voor uiteenlopende activiteiten. Hoofdstuk III ziet op handelingen met splijtstoffen en ertsen en het vrijmaken en toepassen van kernenergie. De toepassing van de in dit hoofdstuk neergelegde instrumenten vindt minder vaak plaats dan die van hoofdstuk IV. In hoofdstuk IV zijn instrumenten gereguleerd die zijn gericht op het gebruik van radioactieve stoffen en op ioniserende straling uitzendende toestellen. Deze instrumenten worden in veel grotere aantallen toegepast, bijvoorbeeld voor de toepassing van straling in ziekenhuizen en in de industrie.

Nadere regels met betrekking tot de vergunningverlening op grond van hoofdstuk III zijn neergelegd in het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen en het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen. Ook het Besluit stralingsbescherming is hier van toepassing. De verbodsbepaling inzake toestellen (art. 34) is uitgewerkt in het Besluit stralingsbescherming. Tenslotte is, ter implementatie van Euratom-regelgeving, op basis van art. 67 Kew een vergunningstelsel neergelegd in het Besluit in-, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen.

2.5.1

SPLIJTSTOFFEN, ERTSEN, INRICHTINGEN EN UITRUSTINGEN

De in hoofdstuk III neergelegde instrumenten betreffen zogenaamde registratieplichten (art. 14), de vergunningplichten van artikel 15, de mogelijkheid algemene regels te stellen (art. 21 lid 1) en de aangifteplichten van artikel 22 Kew. In dit onderzoek staan de vergunningplichten centraal. Deze komen uitgebreid aan de orde in hoofdstuk 4 van dit rapport. Hieronder worden alle instrumenten kort toegelicht. In algemene zin kan gesteld worden dat ten aanzien van handelingen met splijtstoffen en ertsen het instrument van de vergunning centraal staat en dat de registratie- en aangifteplichten ondersteunend zijn.

Op grond van artikel 14 is een ieder die splijtstoffen, ertsen en andere stoffen waaruit splijtstoffen kunnen worden verkregen en die naar gewicht gerekend ten minste een tiende % uranium of drie % thorium bevatten, vervoert, voorhanden heeft, binnen of buiten Nederland brengt of doet brengen of zich daarvan ontdoet, verplicht om:

- daarvan administratie te voeren;
- daarvan aangifte te doen ten behoeve van het register dat overeenkomstig artikel 13 Kew wordt beheerd.

Op grond van artikel 15 is het verboden om zonder vergunning:

- splijtstoffen of ertsen te vervoeren, voorhanden te hebben, binnen of buiten Nederlands grondgebied te brengen of te doen brengen, dan wel zich daarvan te ontdoen;

- een inrichting waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt, splijtstoffen kunnen worden vervaardigd, bewerkt of verwerkt, dan wel splijtstoffen kunnen worden opgeslagen in werking te hebben, in werking te houden, buiten gebruik stellen, te ontmantelen of te wijzigen;
- een uitrusting, geschikt om een vaartuig of ander vervoermiddel door middel van kernenergie voort te bewegen, daarin aan te brengen of aangebracht te houden, dan wel zodanige andere daarin aangebrachte uitrusting in werking te brengen, in werking te houden of te wijzigen.

In de praktijk zijn de vervoersvergunningen (art. 15 onder a) en de vergunningen voor inrichtingen (art. 15 onder b) de belangrijkste vergunningen. Het gaat hier echter niet om grote hoeveelheden vergunningen. Op grond van artikel 15 onder a Kew worden 80 vergunningen per jaar verleend. Voor 7 inrichtingen zijn vergunningen op grond van artikel 15 onder b Kew van kracht.

De vergunning van artikel 15 onder a Kew is nodig voor elke feitelijke handeling met splijtstoffen of ertsen. Blijkens de memorie van toelichting bij de wet is met de woorden ‘vervoeren, voorhanden hebben, binnen of buiten Nederlands grondgebied brengen en zich ontdoen’ bedoeld alle handelingen met deze stoffen onder de vergunningplicht te brengen.¹⁰ Daarom is het opmerkelijk dat in het Besluit kerninstallaties splijtstoffen en ertsen (Bkse) wel een uitzondering op de vergunningplicht is geformuleerd, onder meer voor handelingen met splijtstoffen, ‘voor het zich ontdoen van splijtstoffen voor product- of materiaalhergebruik indien het betreft een feitelijke levering door enkele overgave aan een derde met het oog op gebruik, product-, of materiaalhergebruik van splijtstoffen’ (art. 42 lid 3 Bkse). Voorwaarde is wel dat de ondernemer zich ervan heeft vergewist dat de ontvanger in het bezit is van een vergunning voor de desbetreffende handeling of anderszins gemachtigd is de stoffen te ontvangen (art. 42 lid 4 Bkse).¹¹ In de memorie van toelichting bij de momenteel aanhangige wijziging van de Kernenergiewet is aangekondigd dat deze uitzondering op de vergunningplicht door middel van wijziging van het Bkse ongedaan zal worden gemaakt voor zover het betreft de gebruikte splijtstof waarvan het de bedoeling is dat deze opgewerkt wordt.¹² (Zie hierover ook par. 4.2.1.) In de praktijk wordt op grond van artikel 15 onder a met name vergunning verleend voor het vervoer van gebruikte splijtstoffen naar opslagplaatsen.

De vergunning van artikel 15 onder b Kew is noodzakelijk voor inrichtingen waar kernenergie wordt opgewekt (kernreactoren), maar ook voor opwerkingsinstallaties voor splijtstoffen, inrichtingen waarin kernfysisch onderzoek wordt verricht en voor inrichtingen waarin splijtstoffen worden vervaardigd, be- of verwerkt of worden opgeslagen. Ook het buitengebruik stellen en ontmantelen van een inrichting is vergunningplichtig op grond van artikel 15 onder b Kew. Voor 7 inrichtingen, waaronder 1 (actieve) kerncentrale voor energieopwekking en twee onderzoeksreactoren, zijn vergunningen op grond van artikel 15 onder b Kew verleend.

¹⁰ Kamerstukken II, 1959/60, 5861, nr. 3, p. 16.

¹¹ Zie voor een bevestiging van deze uitzondering Vz ABRvS 5 april 2006, LJN AW1253, 200601739/1.

¹² Kamerstukken II, 2005/06, 30 429, nr. 3, p. 4.

De vergunningen voor inrichtingen op grond van artikel 15 onder b Kew zijn integrale vergunningen, in die zin dat niet een aparte vergunning nodig is op grond van de Wet milieubeheer. Aan de vergunning op grond van de Kew worden derhalve ook voorschriften verbonden ter bescherming van het belang van het milieu die geen verband houden met stralingsbescherming (zie voorts hierna onder 2.6).

Het afwegingskader voor de vergunningen op grond van artikel 15 Kew kan deels in de wet zelf worden gevonden. Daarnaast moet ook het Bkse en het Besluit stralingsbescherming (Bs) worden geraadpleegd.

De gronden voor weigering van de vergunningen van artikel 15 Kew staan in artikel 15b. De daar opgesomde belangen op grond waarvan geweigerd kan worden, zijn ook de belangen op grond waarvan voorschriften aan een vergunning kunnen worden verbonden (art. 15c lid 3) en de belangen op grond waarvan een vergunning kan worden gewijzigd (art. 19 lid 1) of ingetrokken (art. 20a lid 1). De belangen opgesomd in artikel 15b Kew zijn:

- a. de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen;
- b. de veiligheid van de Staat;
- c. de bewaring en bewaking van splijtstoffen en van ertsen;
- d. de energievoorziening;
- e. het zeker stellen van de betaling van de vergoeding, aan derden toekomende voor schade of letsel hun toegebracht;
- f. de nakoming van internationale verplichtingen.

Bij amvb kunnen de weigeringsgronden worden aangevuld (art. 15b lid 2 Kew). Een dergelijke amvb dient wel binnen drie maanden na inwerkingtreding te worden gevolgd door een wetswijziging (art. 15b lid 3). Hieruit kan worden afgeleid dat de verschillende weigeringsgronden die al sinds 2001 zijn opgenomen in artikel 18 lid 1-3 Bkse, en die niet zijn gevolgd door wetswijziging op dit punt, niet gebaseerd zijn op artikel 15b Kew. Deze weigeringsgronden betreffen deels de artikel 15 vergunning in het algemeen (art. 18 lid 1) en deels de vergunning op grond van artikel 15 onder b (art. 18 lid 2-3). Op deze weigeringsgronden van artikel 18 Bkse waarvan, aldus de toelichting bij dit Besluit, het eerste lid is 'ontleend aan artikel 39 Bs', wordt ingegaan in par. 4.2.4.¹³

In de artikelen 31 tot en met 40 Bkse zijn verschillende onderwerpen aangegeven waaromtrent voorschriften moeten of kunnen worden gesteld. Dat betreft onder andere voorschriften ter voorkoming en beperking van schade, voorschriften ter bescherming van de staat (met name inzake geheimhouding), inzake het bewaren en bewaken van splijtstoffen en ertsen, voorschriften met het oog op de energievoorziening en voorschriften tot het stellen van financiële zekerheid. Ingevolge artikel 15e lid 2 Kew kan een voorschrift ook de verplichting inhouden aan te stellen nadere eisen te voldoen.

Een belangrijk beginsel bij de verbinding van voorschriften aan de vergunningen op grond van artikel 15 Kew is het ALARA-beginsel zoals neergelegd in artikel 15c

¹³ Nota van toelichting bij het Bkse, Stb. 2002, 407, p. 23, art. gewijze toelichting.

lid 3, tweede volzin, Kew. Daarin is bepaald dat voor zover door het verbinden van voorschriften aan de vergunning de nadelige gevolgen voor mensen, dieren, planten en goederen niet kunnen worden voorkomen, daaraan de voorschriften worden verbonden, die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen die gevolgen, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd. Het ALARA-beginsel is verder uitgewerkt in artikel 31 Bkse.

Op grond van artikel 22 Kew moet een ieder die, zonder daartoe bevoegd te zijn, splijtstoffen, ertsen, dan wel stoffen waarvan hij redelijkerwijs moet vermoeden dat het splijtstoffen of ertsen zijn, onder zich heeft of krijgt, daarvan terstond aangifte te doen bij B&W.

In artikel 22 e.v. is een regeling opgenomen op grond waarvan de splijtstoffen en ertsen door middel van bestuursdwang in bezit kunnen worden genomen en op grond waarvan degene die bevoegd is om de in bezit genomen splijtstoffen en ertsen onder zich te houden, de afgifte van de in bezit genomen goederen kan vorderen.

2.5.2

RADIOACTIEVE STOFFEN EN IONISERENDE STRALING UITZENDENDE TOESTELLEN

In hoofdstuk IV zijn instrumenten neergelegd die betrekking hebben op radioactieve stoffen (afdeling 1) en op ioniserende straling uitzendende toestellen (afdeling 2). Voor radioactieve stoffen bestaat een administratieplicht (art. 28), een vergunningplicht (art. 29), de mogelijkheid tot het stellen van algemene regels (art. 32) en een aangifteplicht voor onbevoegd aangetroffen stoffen (art. 33). Voor ioniserende straling uitzendende toestellen bevat artikel 34 Kew de grondslag voor het stellen van algemene regels, waarin algemene verboden kunnen worden opgenomen, op grond waarvan algemene regels kunnen worden gesteld en waarin ook in een vergunningplicht kan worden voorzien.

Op grond van artikel 28 Kew heeft een ieder die radioactieve stoffen bereidt, vervoert, voorhanden heeft, toepast, binnen of buiten Nederlands grondgebied brengt, dan wel zich daarvan ontdoet, de plicht om daarvan een administratie te voeren.

Op grond van artikel 29 Kew is het verboden om zonder vergunning bij amvb aan te wijzen radioactieve stoffen te bereiden, te vervoeren, voorhanden te hebben, toe te passen, binnen of buiten Nederlands grondgebied te brengen of te doen brengen, dan wel zich daarvan te ontdoen. Deze vergunningplicht is neergelegd in het Bs (art. 24 e.v.).

Naast de vergunningplicht van art. 29, kunnen op grond van artikel 32 Kew algemene regels worden gesteld inzake radioactieve stoffen. Op grond van die regels kunnen verplichtingen worden opgelegd om te voldoen aan nadere eisen en kan een meldingsplicht worden opgelegd voor bepaalde handelingen.

Op grond van artikel 33 Kew moet een ieder die, zonder daartoe bevoegd te zijn, radioactieve stoffen, dan wel stoffen waarvan hij redelijkerwijs moet vermoeden dat het radioactieve stoffen zijn, onder zich heeft of krijgt, daarvan terstond aangifte te doen bij B&W.

In artikel 33 is een regeling opgenomen op grond waarvan de radioactieve stoffen door middel van bestuursdwang in bezit kunnen worden genomen. De artikelen 23 en 24 Kew, op grond waarvan degene die bevoegd is om de in bezit genomen splijtstoffen en ertsen onder zich te houden, de afgifte van de in bezit genomen goederen kan vorderen, zijn van overeenkomstige toepassing.

Op grond van artikel 34 Kew kunnen bij amvb regels worden gesteld ten aanzien van toestellen die kunnen inhouden:

- a. een verbod om aangewezen toestellen te gebruiken;
- b. een verbod om aangewezen toestellen te gebruiken zonder vergunning;
- c. voorwaarden waaraan gebruikers van aangewezen toestellen moeten voldoen;
- d. voorwaarden waaraan aangewezen toestellen moeten voldoen;
- e. regels inzake de plaatsen, waar, de wijze waarop en de omstandigheden waaronder aangewezen toestellen moeten voldoen;
- f. regels die een verplichting houden tot het melden van het gebruik van aangewezen toestellen.

De amvb die op grond van artikel 34 tot stand is gebracht, is het Besluit stralingsbescherming. Dit besluit bevat onder meer regelingen voor het doen van meldingen en het aanvragen van vergunningen voor ioniserende straling uitzendende toestellen in de artikelen 21 en 23 e.v. van het Besluit.

Eind 2005 waren er voor radioactieve stoffen en toestellen ongeveer 1600 vergunningen verleend, waaronder 100 á 200 verzamelvergunningen (vooral voor ziekenhuizen).¹⁴

Het Besluit stralingsbescherming kent in artikel 39 algemene weigeringsgronden voor de verschillende vergunningen op grond van dit Besluit. Daarbij wordt verwezen naar de beginselen van rechtvaardiging en optimalisatie (neergelegd in de artikelen 4, 5 en 6) en de blootstellingsnormen voor de bevolking respectievelijk voor werknemers in de artikelen 48 respectievelijk 76-77 van het Besluit.

In artikel 4 van het Besluit stralingsbescherming is het uitgangspunt neergelegd dat een handeling slechts is toegestaan indien zij door Onze ministers is gerechtvaardigd, dan wel behoort tot een categorie van handelingen die door Onze Ministers is gerechtvaardigd. Voor die rechtvaardiging is, blijkens de tweede volzin van artikel 4 lid 1 van het Besluit stralingsbescherming slechts plaats indien “de economische, sociale en andere voordelen van de betrokken handeling of categorie van handelingen opwegen tegen de gezondheidsschade die hierdoor kan worden toegebracht.”

Op grond van artikel 4 lid 2 Besluit is een ministeriële ‘Regeling bekendmaking rechtvaardiging gebruik van ioniserende straling’¹⁵ gemaakt waarbij in bijlagen de (categorieën) handelingen en werkzaamheden zijn vermeld die door de ministers wél (bijlage 1) en niet (bijlage 2) gerechtvaardigd worden geacht. Indien een aanvraag wordt gedaan voor een vergunning voor een handeling die op grond van

¹⁴ Zie C.W.M. Timmermans, P. de Jong, G.A. Oostdijk, J.Wils, ‘Vergunningverlening Besluit stralingsbescherming’, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, rapport 2006.

¹⁵ Regeling van 18 december 2002, nr. SAS/2001144917.

de Regeling gerechtvaardigd is, moet bij die aanvraag naar de Regeling worden verwezen (art. 4 lid 4). Indien vergunning wordt aangevraagd voor een handeling die niet of als niet-gerechtvaardigd is vermeld, moet bij de vergunningaanvraag ook een verzoek om rechtvaardiging van de handeling worden gedaan (art. 4 lid 5).

Het optimalisatiebeginsel, zoals neergelegd in artikel 5 Besluit stralingsbescherming, vormt een uitwerking van het alara-beginsel. Dit optimalisatiebeginsel houdt in dat de ondernemer ervoor zorg moet dragen dat:

- de effectieve of equivalente doses van individuele personen, in samenhang met het aantal blootgestelde personen, ten gevolge van een handeling zo laag zijn als redelijkerwijs mogelijk is;
- met betrekking tot potentiële blootstellingen zowel de doses bij blootstellingen als de kans op een blootstelling zo laag is als redelijkerwijs mogelijk is.

Hoewel het Besluit stralingsbescherming ziet op radioactieve stoffen, geldt een belangrijk deel van de bepalingen van dit besluit ook voor splijtstoffen en ertsen, omdat de betreffende bepalingen voor splijtstoffen en ertsen van overeenkomstige toepassing zijn verklaard.

2.6

VERHOUDING MET DE WET MILIEUBEHEER

Het integrale karakter van de vergunning van art. 15 onder b van de Kernenergiewet heeft tot gevolg dat voor inrichtingen die op grond van artikel 15 onder b Kew een vergunning nodig hebben op grond van de Kew, daarnaast geen vergunning op grond van de Wet milieubeheer vereist is. Dit is een gevolg van het bepaalde in artikel 22.1 van de Wet milieubeheer, maar is niet expliciet in de Kernenergiewet zelf bepaald. Met betrekking tot de vergunning ingevolge de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) geldt dat deze vergunning voor het lozen (van splijtstoffen, ertsen of radioactieve andere stoffen) niet vereist is *voor zover* voor die handeling een Kew-vergunning vereist is (art. 35 Wvo). Hier zal dus voor een inrichting waarvoor een art. 15 onder b vergunning vereist is, wel een Wvo-vergunning vereist zijn voor de niet-radioactieve aspecten van de lozing.

De Kew-vergunning op basis van art. 15 onder b moet derhalve ook voorschriften bevatten die zien op de bescherming van het milieu tegen gevolgen van de inrichting (geluid, afvalstoffen, luchtverontreiniging enz.) die niet een gevolg zijn van de nucleaire activiteiten in de inrichting. In de memorie van toelichting bij de totstandkoming van de Kew stond hierover de passage: "Het spreekt vanzelf, dat deze vergunning zich niet zal uitstrekken tot met de 'kern-inrichting' verbonden inrichtingen, waarin geen sprake is van specifieke – uit het gebruik of aanwezig zijn van splijtstoffen of ertsen voortvloeiende – gevaren. Hiervoor blijven de bestaande regels gelden."¹⁶

Het Bkse, waarin is aangegeven inzake welke onderwerpen voorschriften aan de vergunning kunnen worden verbonden, geeft echter geen grondslag voor vergunningvoorschriften die zien op het voorkomen en beperken van

¹⁶ Kamerstukken II, 1959/60, 5861, nr. 3, p. 17.

milieugevolgen anders dan die een gevolg zijn van straling. In artikel 31 en artikel 33 Bkse wordt immers slechts aangegeven dat voorschriften kunnen worden gesteld ter beperking en voorkoming van *schade*. Het begrip schade is in artikel 1 lid 2 Bkse, waarbij wordt verwezen naar artikel 1 lid 1 Bs gedefinieerd als schade *als gevolg van straling* voor mens, dier, planten en goederen.¹⁷

Praktijk is wel dat aan de vergunningen voor inrichtingen op grond van artikel 15 onder b Kew ook voorschriften worden verbonden die niet zien op de bescherming van de omgeving tegen straling, maar op de bescherming tegen andere gevolgen voor het milieu van de inrichting (zie hoofdstuk 5).

Wanneer vergunningen voor radioactieve *stoffen en toestellen* worden verleend voor toepassing binnen een inrichting, is wel een afzonderlijke Wm-vergunning nodig, waarin de niet-stralingsaspecten van de inrichting aan voorschriften worden verbonden.

2.7

BEOORDELINGSKADER VOOR WM-ASPECTEN

Opmerkelijk is dat de Kew en het Bkse geen verwijzing bevatten naar het beoordelingskader in de Wet milieubeheer voor de niet met de straling samenhangende milieuaspecten van de vergunning. In de Kew ontbreekt een verwijzing naar het toetsingskader (artikel 8.10 en 8.11 lid 3) van de Wet milieubeheer. Toch kan gesteld worden dat krachtens de Kew wel regels worden gesteld voor de beoordeling van de niet-stralingsgerelateerde onderdelen van de vergunning. De normen voor weigering van de vergunning op grond van artikel 15 b lid 1 omvatten immers mede 'het belang van mensen, dieren en planten'.¹⁸ Ter bescherming van dat belang kunnen voorschriften aan de vergunning worden verbonden en moet het ALARA-beginsel, zoals neergelegd in artikel 15c lid 3 tweede volzin en uitgewerkt in artikel 31 Bkse, worden toegepast.

Door het niet verwijzen naar het beoordelingskader van de Wet milieubeheer ontbreekt een wettelijke relatie met in amvb's of provinciale verordeningen neergelegde milieukwaliteitseisen en andere voor een inrichting geldende wettelijke regels (vergelijk art. 8.8 en 8.9 Wm). Daar waar deze milieukwaliteitseisen gebaseerd zijn op direct werkende Europees rechtelijke verplichtingen tot het hanteren van grenswaarden, kan in het Europees recht een grondslag worden gevonden voor het toepassen van deze eisen bij de vergunningverlening.

¹⁷ Voordat het begrip schade werd gedefinieerd in het Besluit stralingsbescherming, stond in art. 33 Bkse dat voorschriften gesteld konden worden 'ter beperking van gevaar, schade en hinder buiten de inrichting'. Aangenomen werd dat hierin een grondslag lag voor voorschriften aan de art. 15 onder b-vergunning voor niet-nucleaire aspecten: zie in deze zin ook H.J. van Zwam, Kernenergierecht, Gouda Quint Arnhem 1985, p. 51.

¹⁸ Dit is ook gesteld in de Memorie van Antwoord bij de Kernenergielwet, Kamerstukken II 1961/62, 4727, 5300, 5861, p. 18-19.

Met het nationaal milieubeleidsplan moet ingevolge artikel 4.6, derde lid jo. de bijlage van de Wet milieubeheer, bij de uitvoering van de Kernenergiewet door organen van het Rijk rekening gehouden worden.

Bescherming van mensen, dieren, planten en goederen en bescherming van het milieu

De vraag kan gesteld worden of de ‘bescherming van mensen, dieren en planten’ een meer beperkte inhoud heeft dan de bescherming van ‘het belang van het milieu’ uit de Wet milieubeheer. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat het de bedoeling is geweest een integrale vergunning tot stand te brengen. Niet werd bedoeld de bescherming die de toenmalige Hinderwet bood, te beperken.¹⁹ Vastgesteld moet echter worden dat de formulering ‘bescherming van mens, dieren en planten’ tekstueel een beperktere bescherming inhoudt dan ‘bescherming van het milieu’, omdat de aspecten ‘bodem’, ‘lucht’ en ‘ecosysteem’ ontbreken. Daarbij moet overigens wel opgemerkt worden dat als gevolg van de formulering in de Kew, wel de levende organismen in de bodem en lucht worden beschermd. De bescherming die de Kew biedt is weer ruimer in die zin dat ook de bescherming van de werknemers binnen de inrichtingen en van patiënten onder de reikwijdte van de Kew valt.

De omschrijving van het begrip milieu in art. 1.1 lid 2 Wm²⁰ omvat mede het belang van de bescherming van goederen. Dit belang wordt in de omschrijving afzonderlijk genoemd. Uit deze omschrijving blijkt dat het milieubelang in de Wm ruimer is dan het Kew-begrip ‘de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen’. Art. 1.1 lid 2 onder a Wm beschrijft wat *in ieder geval* wordt verstaan onder de gevolgen voor het milieu. Hiertoe behoren de gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen. Daarnaast worden genoemd het belang van water, bodem en lucht en van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden en van de beheersing van het klimaat, alsmede van de relaties daartussen. Vervolgens wordt in art. 1.1 lid 2 onder b Wm aangegeven wat onder de gevolgen voor het milieu *mede* wordt verstaan. Dit betreft onder meer de gevolgen verband houdend met een doelmatig beheer van afvalstoffen en van afvalwater en gevolgen in verband met het verbruik van energie en grondstoffen, alsmede gevolgen in verband met het verkeer van personen of goederen van en naar de inrichting.

Gezien deze Wm-invulling van het begrip ‘milieu’ kan worden geconcludeerd dat de Kew omschrijving ‘mensen, dieren, planten en goederen’ niet aansluit bij de Wm-omschrijving. De Kew-omschrijving is beperkter. Aangenomen moet worden

¹⁹ Kamerstukken II, 1959/60, 5861, nr. 3, p. 17: buiten twijfel wordt gesteld dat ook de door de Hinderwet te beschermen belangen bij de verlening van de vergunning krachtens onderhavige wet ten volle in de overwegingen zullen worden betrokken. Zie ook Kamerstukken II 1989/90, 21 078, nr. 6, p. 27 waar expliciet is gesteld dat onder bescherming van mens, dieren en planten ook de bescherming van ecosystemen moet worden begrepen.

²⁰ Deze omschrijving werd in 2005 in de Wm opgenomen na een door de Europese Commissie gestarte ingebrekestellingsprocedure vanwege de niet correct geachte omzetting van de milieueffectbeoordelingsrichtlijnen (Stb. 2005, 477; Kamerstukken 30 046).

dat een dergelijke beperking van de beschermingsdoelstelling niet beoogd is. Een van de Wm afwijkende doelstelling schept in het bijzonder onduidelijkheid ten aanzien van de integrale aanpak die met de Kew wordt beoogd ten aanzien van de art. 15 onder b-inrichtingsvergunningen. Aanbevolen wordt daarom met de omschrijving van te beschermen belangen aan te sluiten bij de gevolgen voor het milieu zoals omschreven in art. 1.1. lid 2. Om de bescherming van de werknemers en patiënten onder de reikwijdte van de vergunningen op grond van de Kew te houden, zal de bescherming van de Kew gericht moeten zijn op 'mens en milieu'.

Beste beschikbare technieken

Het afwegingskader van de Wet milieubeheer is recent gewijzigd.²¹ De weigeringsgronden voor de Wet milieubeheer-vergunning zijn, ter implementatie van de IPPC-richtlijn, aangevuld. Een vergunning moet geweigerd worden indien door verlening daarvan niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast (art. 8.10, lid 2, onder a Wm).

Op 31 oktober 1999 verstreek de implementatietermijn voor de IPPC-richtlijn (96/61/EG). Deze richtlijn gaat uit van een integrale regulering van verontreiniging en eist een vergunningplicht voor 'installaties' en belangrijke wijzigingen van installaties. Dit betreft de in een bijlage bij de IPPC-richtlijn opgesomde installaties.²² Elke vergunning moet volgens de IPPC-richtlijn emissiegrenswaarden bevatten voor bepaalde verontreinigende stoffen. Die grenswaarden moeten ingevolge artikel 9, lid 4 van de richtlijn gebaseerd zijn op 'de beste beschikbare technieken, zonder dat daarmee het gebruik van een bepaalde techniek of technologie wordt voorgeschreven, met inachtneming van de technische kenmerken en de geografische ligging van de betrokken installatie, alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden.'

Het ALARA-beginsel is daarmee uit de Wet milieubeheer geschrapt en vervangen door de verplichting de beste beschikbare technieken toe te passen. Het uitgangspunt dat de beste beschikbare technieken moeten worden toegepast, geldt voor alle inrichtingen die ingevolge de Wet milieubeheer vergunningplichtig zijn en dus niet alleen voor installaties in de zin van de IPPC-richtlijn. Als gevolg daarvan is er nu een verschil tussen de beoordeling van Kew-inrichtingen, waarvoor het ALARA-beginsel uitgangspunt is – juist voor de conventionele milieuaspecten – en de beoordeling van de Wm-inrichtingen.

Niet duidelijk is of dit verschil in terminologie ook tot inhoudelijke verschillen zal leiden, in het bijzonder omdat het ALARA-beginsel van de Kew wordt aangevuld

²¹ Stb. 2005, 432.

²² Dat betreft volgens onderzoek van Grontmij in maart 2005 uitgevoerd: 1286 agrarische bedrijven en 1055 industriële inrichtingen (Stb. 2005, 527, NvT, p. 12). De inrichtingen waarvoor een vergunningplicht geldt op grond van artikel 15, onder b Kew, vallen overigens niet onder de werking van de IPPC-richtlijn.

met het optimalisatiebeginsel, zoals neergelegd in het Besluit stralingsbescherming.

Wijzigingen die niet leiden tot andere of grotere gevolgen van de inrichting dan vergund

Opvallend verschil tussen de regeling voor de Wm-vergunning en de vergunning op grond van artikel 15 onder b Kew betreft de regeling in artikel 17, lid 2, onder d. Deze bepaling staat toe dat een vergunning zonder het doorlopen van de openbare voorbereidingsprocedure wordt gewijzigd indien al eerder een vergunning is verleend en naar het oordeel van het bevoegd gezag niet te verwachten is dat door gebruikmaking van de gevraagde vergunning nadeliger gevolgen voor mensen, planten, dieren of goederen worden veroorzaakt dan bij de eerder verleende vergunning in aanmerking zijn gekomen (zie nader hoofdstuk 4.6).²³

In artikel 18 van de Kew is de regeling van artikel 8.19 lid 2 tot en met 7 Wm voor het wijzigen van de inrichting met een meldingsplicht van overeenkomstige toepassing verklaard voor de vergunningen voor inrichtingen op grond van artikel 15 onder b Kew. Deze van toepassing verklaring is in de toelichting gemotiveerd door te wijzen op de gewenste snelheid waarmee ingespeeld moet kunnen worden op de meest recente technische ontwikkelingen.²⁴ Artikel 8.19 lid 2 Wm is van toepassing op zowel de nucleaire als niet-nucleaire onderdelen van de inrichting.

De verhouding tussen artikel 17 lid 2 onder d en artikel 18 Kew is onhelder. Niet duidelijk is voor welke wijzigingen wél een wijziging van de vergunning, maar niet het doorlopen van de openbare voorbereidingsprocedure nodig is, en welke wijzigingen niet vergunningplichtig zijn, maar wel de meldingsprocedure moeten doorlopen.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Bij de Tweede Kamer is een wetsvoorstel voor een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in behandeling.²⁵ Dit voorstel houdt onder andere een integratie in van vele plaatsgebonden vergunningen, ontheffingen, meldingsplichten enz. die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving (in de toelichting bij het wetsvoorstel 'toestemmingen' genoemd) die nodig zijn op grond van vele verschillende regelingen voor activiteiten. Dat betreft onder andere de bouwvergunning en de vergunningen op grond van de Wet milieubeheer. In dit voorstel is niet voorzien in een integratie van de vergunning op grond van de Kernenergiewet in de omgevingsvergunning. Hierover werd in de toelichting bij het ontwerp opgemerkt dat een aantal toestemmingsstelsels, waaronder die voor kerninstallaties, niet geselecteerd zijn voor integratie in de omgevingsvergunning, waarbij onder meer gekeken is naar factoren als de omstandigheid dat een activiteit waarvoor toestemming wordt gevraagd sporadisch voorkomt en dat bij de uitvoering en handhaving van de toestemming zeer specialistische kennis is vereist

²³ Overigens is volgens de regering op grond van jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak duidelijk dat de toepassingsmogelijkheden van artikel 17, lid 2, onder d beperkt zijn (Kamerstukken II 1999/00, 26 996, nr. 3, p. 2).

²⁴ Kamerstukken II 1999/00, 26 996, p. 2-3.

²⁵ Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nrs. 1-3.

(Toelichting bij ontwerp Wabo, november 2005, p. 6). In de memorie van toelichting bij de Wabo is echter ook aangegeven dat het feit dat de vergunning voor kernenergie-installaties niet zijn geïntegreerd of 'aangehaakt' niet betekent dat deze toestemming daarvoor niet geschikt is. Gesteld wordt: "Bij het selecteren van de toestemmingen is uitgegaan van een groei-model. In eerste instantie wordt een groot aantal essentiële toestemmingen onderdeel van de omgevingsvergunning. In een volgende fase kan de reikwijdte van de omgevingsvergunning worden uitgebreid."²⁶

2.8

CONCLUSIES INZAKE DE STRUCTUUR VAN DE KEW

- De Kew is een raamwet, waarbij niet alleen de uitwerking van bevoegdheden, maar ook het normeringskader voor de uitoefening van die bevoegdheden in de uitvoeringsregelingen is terug te vinden. Dit geldt in het bijzonder voor de beginselen van rechtvaardiging en optimalisatie en de maximaal toelaatbare doses, die in het Besluit stralingsbescherming zijn neergelegd. Het geldt ook voor toetsingscriteria en voor uitzonderingen op de vergunningplichten, welke voor een belangrijk deel in uitvoeringsbesluiten zijn opgenomen.
- De Kew bevat een dubbeldoelstelling; de wet beoogt zowel de bevordering van de ontwikkeling van kernenergie en de toepassing van radioactieve stoffen en ioniserende straling uitzendende toestellen, als de bescherming van mens en milieu tegen straling. De wet reguleert zeer uiteenlopende handelingen, zowel met betrekking tot de toepassing van kernenergie als met betrekking tot andere vormen van gebruik van radioactieve stoffen en ioniserende straling uitzendende toestellen, zoals medische toepassingen.
- De kenbaarheid van de regelgeving is niet eenvoudig, onder meer doordat de Kew steeds in samenhang moet worden gezien met diverse uitvoeringsbesluiten. De uitvoeringsbesluiten verwijzen bovendien onderling naar elkaar, ook voor de inhoudelijke normstelling.
- De Kew en de uitvoeringsregelgeving zijn sterk beïnvloed door internationale regelgeving.
- Hoewel uit de wetsgeschiedenis naar voren komt dat met de wet beoogd wordt ten aanzien van de bescherming van mens en milieu een ruim afwegingskader te bieden, duidt de tekst van de wet, met het begrip 'bescherming van mensen, dieren, planten en goederen' niet op een ruime milieufweging. De Kew-omschrijving is beperkter dan de omschrijving die recentelijk in de Wm is opgenomen.
- De Kew is een integrale wet, waarbij de beoordeling van het milieubelang onderdeel vormt van de besluitvorming op grond van de wet. De Kew-inrichtingsvergunning bevat ook voorschriften ter bescherming van mensen, planten en dieren in verband met milieuaspecten die niet een gevolg zijn van de nucleaire activiteiten van de inrichting. In de Kew en de uitvoeringsregelingen ontbreekt echter een expliciet normeringskader voor de beoordeling van de milieuaspecten.
- Sinds de wijziging van de Wet milieubeheer waarbij het ALARA-beginsel vervangen is door de verplichting tot het toepassen van de beste beschikbare technieken, is er een verschil tussen de beoordeling van milieuaspecten van

²⁶ Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3. p. 16.

Kew-inrichtingen, waarvoor het ALARA-beginsel uitgangspunt is, en de beoordeling van de Wm-inrichtingen.

- Hoewel de Kew op diverse procedurele punten aansluit bij of verwijst naar de Wm, zijn er ook verschillen. Belangrijk voorbeeld daarvan is het uitzonderen van de openbare voorbereidingsprocedure in bepaalde situaties waarin al eerder vergunning is verleend (art. 17 lid 2 onder d Kew). De verhouding tussen art. 17 lid 2 onder d en art. 18 Kew (niet-vergunningplichtige wijzigingen) is onhelder.

HOOFDSTUK

3 Internationale context

3.1

INLEIDING

Inzake de bescherming tegen straling en de nucleaire veiligheid zijn vele regelingen op internationaal niveau getroffen. De inhoud van de Kernenergiewet en de daarop gebaseerde regelgeving wordt als gevolg daarvan sterk beïnvloed door internationale afspraken. In dit hoofdstuk zal een analyse worden gemaakt van de eisen die uit het internationaal recht voortvloeien ten aanzien van de Kernenergiewet en de nadere regelgeving. Hieronder wordt eerst een beschrijving gegeven op hoofdlijnen van de internationale regelgeving die relevant is voor de Kernenergiewet (par. 3.2). Verdragen die betrekking hebben op de veiligheid van nucleaire installaties en op opslag van radioactief afval komen aan de orde. Tevens wordt aandacht besteed aan aanbevelingen van het IAEA met betrekking tot nucleaire veiligheid, in het bijzonder de Fundamental Safety Standards waarin algemene principes zijn neergelegd met betrekking tot de veiligheid van nucleaire installaties, faciliteiten en activiteiten. Enige aandacht wordt besteed aan het Non-proliferatieverdrag, omdat dit verdrag mede betrekking heeft op de controle op kernmateriaal om onttrekking voor het vervaardigen van kernwapens te voorkomen.

De Europese regelgeving wordt in een aparte paragraaf besproken (par 3.3). Het Euratom-verdrag, verordeningen, richtlijnen en aanbevelingen voorzien in regels met betrekking tot het gebruik van kernenergie, apparatuur waar ioniserende straling vanuit gaat, overbrengen van radioactieve stoffen en splijtstoffen en bescherming van burgers tegen blootstellingen aan ioniserende straling. Deze regelgeving strekt tot bescherming van de bevolking tegen te hoge straling en nucleaire rampen en voorziet in vele verplichtingen voor de Lidstaten om die bescherming te realiseren. De Euratom-regelgeving is volop in ontwikkeling. Ingegaan wordt op voorstellen voor nieuwe richtlijnen inzake fundamentele verplichtingen en algemene beginselen op het gebied van de veiligheid van nucleaire installaties en het overbrengen van radioactief afval en splijtstoffen. Ten slotte wordt het hoofdstuk afgesloten met bevindingen op basis van de besproken internationale en Europese regelgeving (par. 3.4).

3.2

INTERNATIONALE REGELGEVING

De internationale regelgeving is neergelegd in verdragen en in uitvoerende besluiten van internationale organisaties. De relevante internationale regelgeving met betrekking tot kernenergie, splijtstoffen en radioactieve stoffen wordt hieronder beschreven. De regelgeving is omvangrijk. In deze paragraaf wordt

aandacht besteed aan de meest relevante documenten. Hieronder wordt niet per bepaling nagegaan of burgers hierop voor hun eigen nationale rechter een beroep kunnen doen, ofwel of de bepaling zogenaamde rechtstreekse werking heeft. Opgemerkt wordt, dat voor de beantwoording van de vraag of rechtstreekse werking aan de orde is, de aard van de rechtsregel bepalend is. Daarbij is met name van belang of de regel zodanig is geformuleerd dat daaruit kan worden afgeleid dat het de bedoeling is daarmee rechten te creëren waarop ook burgers een beroep kunnen doen. De formulering is echter niet alles bepalend. Veel van de bepalingen in verdragen die hieronder worden besproken, zijn zodanig geformuleerd dat de verdragsluitende partijen zich verplichten om bepaalde maatregelen te nemen. Een dergelijke wijze van formuleren hoeft er echter geenszins aan in de weg te staan dat de bepaling rechtstreekse werking heeft.²⁷

3.2.1

VERDRAG INZAKE NUCLEAIRE VEILIGHEID

Reikwijdte en doelstellingen

Het Verdrag inzake Nucleaire Veiligheid (Nuclear Safety Convention)²⁸ is gericht op het bereiken en handhaven van een hoog niveau van nucleaire veiligheid door middel van internationale samenwerking. Euratom is tot dit verdrag toegetreden.²⁹ Het heeft op grond van een besluit van de Commissie voor een gedeelte ook kracht van gemeenschapsrecht.³⁰

Doelstellingen van het verdrag zijn:

- het wereldwijd realiseren en handhaven van een hoog niveau van nucleaire veiligheid door het versterken van nationale maatregelen en internationale samenwerking;
- het vestigen en handhaven van effectieve bescherming in nucleaire installaties tegen potentiële stralingsrisico's;
- het voorkomen van ongelukken met stralingsgevolgen en het beperken van de gevolgen als zij zich toch voordoen (art. 1).

De conventie heeft betrekking op de veiligheid van kerncentrales, dus geen andere installaties zoals researchreactoren (art. 3).

Belangrijk is dat van bestaande inrichtingen na inwerkingtreding van het verdrag de veiligheid zo spoedig mogelijk moet zijn getoetst. Wanneer dat urgent is, worden verbeteringen gerealiseerd om de veiligheid van nucleaire installatie te verzekeren. Als dat niet kan, worden plannen uitgevoerd om de installatie buiten werking te stellen (art. 6).

²⁷ P.H. Kooijmans, Internationaal publiekrecht in vogelvlucht, Deventer 2002, p. 85-86.

²⁸ Wenen, 17 juni 1994. Trb. 1995,105. De conventie is in werking getreden op 24 oktober 1996. Nederland heeft haar ondertekend op 20 september 1994 en het instrument van 'acceptance' gedeponeerd op 15 oktober 1996, waarmee de Conventie voor Nederland op 13 januari 1997 van kracht is geworden.

²⁹ Bij Besluit van de Commissie van 16 november 1999, nr. 1999/819/Euratom, Pb 1999 L 318, is de toetreding van Euratom tot het Verdrag inzake nucleaire veiligheid van 1994 goedgekeurd.

³⁰ Besluit Europese Commissie 29 april 2004, nr. 2004/491/Euratom.

Wettelijk- en toezichtkader

De lidstaten zijn gehouden tot het in het leven roepen van een wettelijk kader en toezichtkader ten behoeve van de veiligheid van nucleaire installaties, met een veiligheidseis, een vergunningenstelsel, een systeem van inspectie en beoordeling, en een systeem van handhaving (art. 7). Een afzonderlijk orgaan houdt toezicht. De functies van het toezichthoudend orgaan zijn effectief gescheiden van die van enig ander lichaam of organisatie die betrokken is met de bevordering of het gebruik van nucleaire energie (art. 8). De organisaties die betrokken zijn bij kernenergie geven prioriteit aan veiligheid (art. 10). Een belangrijke vraag is of in het genoemde wettelijk- en toezichtkader de doelstelling van bescherming tegen ioniserende straling en de gevolgen ervan en de doelstelling van de bevordering van de toepassing van kernenergie zouden mogen worden verenigd. In dit verband is met name van belang of het geoorloofd is dat één en hetzelfde orgaan door de wetgever met bevoegdheden mag worden toegerust waarbij beide belangen zijn betrokken. De tekst van het verdrag doet daar geen expliciete uitspraak over. Het schrijft niet voor dat het orgaan dat is belast met het waken over de veiligheid geen betrokkenheid mag hebben met de uitvoering van een wettelijke regeling die mede strekt tot bevordering van de toepassing van kernenergie. Echter, het verenigen van beide doelstellingen in één wet en in de taken en bevoegdheden waarmee een bestuursorgaan wordt uitgerust, lijkt niet erg in de geest te zijn van het vereiste van een wettelijke en toezichtkader ten behoeve van de doelstelling van veiligheid van het verdrag en van een onafhankelijke toezichthouder. Ook de hierna te bespreken voorstellen voor Euratom-richtlijnen met betrekking tot fundamentele verplichtingen en algemene beginselen op het gebied van de veiligheid van nucleaire installaties en inzake beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval eisen een onafhankelijke regelgevende instantie en functiescheiding (zie par. 3.3). De primaire verantwoordelijkheid voor het verzekeren van de veiligheid van een nucleaire installatie moet berusten bij de vergunninghouder (art. 9).

Algemene veiligheidsaspecten

De lidstaten nemen maatregelen opdat organisaties die betrokken zijn bij activiteiten die verband houden met nucleaire installaties prioriteit geven aan nucleaire veiligheid (art. 10).

Het verdrag voorziet in verplichtingen om zorg te dragen voor middelen en mensen om de veiligheid van een installatie tijdens zijn levensduur te garanderen (art. 11 en 12).

Er worden kwaliteitsborgingsprogramma's vastgesteld en geïmplementeerd met het oog op nucleaire veiligheid tijdens de levensduur van een nucleaire installatie (art. 13).

Alomvattend en systematisch veiligheidsonderzoek wordt uitgevoerd voordat een inrichting wordt gebouwd en in werking gesteld en gedurende zijn levensduur. Zij vindt plaats onder toezicht van een toezichthouder. Verificatie op basis van analyse, surveilleren, testen en inspectie vindt plaats om te verzekeren dat de inrichting in overeenstemming functioneert met de nationale veiligheidseisen (art. 14).

De lidstaten nemen maatregelen opdat de blootstelling aan ioniserende straling voor werkers en het publiek zo laag als redelijkerwijs mogelijk is en dat geen

individueel aan straling wordt blootgesteld die de nationale dosislimieten overschrijdt (art. 15).

De staten treffen maatregelen die garanderen dat er noodplannen zijn, die vooraf zijn uitgetest voor nucleaire installaties, en die voorzien in handelingen die verricht moeten worden in geval van nood. Zorg wordt gedragen voor informatie van de eigen bevolking en de bevoegde overheden ten behoeve van planning en respons in geval van noodsituaties (art. 16).

Veiligheid van een installatie

De staten ontwikkelen procedures die voorzien in evaluatie van alle locatiegebonden factoren die van belang zijn voor de veiligheid van een nucleaire installatie tijdens haar geplande levensduur en de waarschijnlijke gevolgen van een geplande inrichting op individuen, samenleving en milieu. Herbeoordeling van deze factoren en gevolgen vindt plaats om te verzekeren dat de installatie blijft voldoen aan de veiligheidseisen (art. 17, aanhef en onder i, ii en iii). Het gaat dus om een periodieke evaluatie, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan de continue verbetering.³¹ De procedures voorzien in het raadplegen van andere verdragsluitende staten in de nabijheid van de geplande nucleaire installatie voor zover deze op hun territorium waarschijnlijk gevolgen zullen ondervinden van deze installatie en in het leveren van informatie op verzoek van deze staten, zodat zij zich een oordeel kunnen vormen over de waarschijnlijke gevolgen van de nucleaire installatie voor de veiligheid op het eigen territorium (art. 17, aanhef en onder iv).

Bij het ontwerp en de constructie van een nucleaire installatie wordt rekening gehouden met verschillende betrouwbaarheidsniveau's en methoden van bescherming tegen het vrijkomen van radioactieve stoffen, met het oog op het voorkomen van ongelukken en het mitigeren van hun radiologische gevolgen als ze gebeuren. De technologie die aan het ontwerp en de constructie ten grondslag ligt, is gebaseerd op ervaringskennis en dient te zijn gekwalificeerd op basis van onderzoek en analyse. Het ontwerp voorziet in betrouwbare, stabiele en werkbare wijze van functioneren van de installatie, waarbij menselijke factoren en de relatie mens en machine worden meegenomen (art. 18).

De lidstaten nemen de maatregelen om te verzekeren dat de toestemming voor het functioneren van de installatie berust op een adequate veiligheidsanalyse en een programma voor ingebruikname dat aantoont dat de installatie zoals deze is geconstrueerd voldoet aan ontwerp en veiligheidseisen (art. 19 aanhef en onder i). De grenzen en voorwaarden voor het in bedrijf zijn van de inrichting zijn gebaseerd op veiligheidsanalyse, testen en operationele ervaring die wordt gedefinieerd en gereviseerd voor zover noodzakelijk voor het identificeren van veiligheidsgrenzen (art. 19, aanhef en onder ii). De werking, het onderhoud, de inspectie en het testen van een nucleaire installatie geschiedt in overeenstemming met goedgekeurde procedures (art. 19, aanhef en onder iii). Er worden procedures gevestigd voor het inspelen op ongelukken en voorziene operationele gebeurtenissen (art. 19 aanhef en onder iv). De noodzakelijke ondersteuning is

³¹ Zie over 'continu verbeteren' uitgebreider par. 3.2.2.

aanwezig voor alle veiligheidsgerelateerde aspecten gedurende het in werking zijn van de installatie (art. 19, aanhef en onder v). Incidenten die raken aan de veiligheid worden tijdig gerapporteerd door de vergunninghouder aan de toezichthouder (art. 19, aanhef en onder vi). In de lidstaten worden programma's ontwikkeld om ervaringen in de operationele praktijk te verzamelen en te analyseren. Op basis van de verkregen resultaten en de getrokken conclusies wordt actie ondernomen. De bestaande mechanismen worden gebruikt om belangrijke ervaringen te delen met internationale lichamen en andere operationele organisaties en toezichthouders (art. 19, aanhef en onder vii).

De productie van radioactief afval als gevolg van het in werking zijn van een inrichting wordt tot het minimum beperkt, in activiteit en volume. Bij iedere noodzakelijke behandeling of opslag van verbruikte splijtstoffen en afval die verband houdt met de werking van de inrichting en plaatsvindt op dezelfde locatie als die van de installatie wordt rekening worden gehouden met 'conditioning' en verwijdering van afval (art. 19, aanhef en onder viii).

Toetsing van naleving en peer reviews

Op grond van het verdrag vinden minimaal eens per drie jaar toetsingsbijeenkomsten van de verdragspartijen plaats (art. 20 en 21). Hierin worden rapporten getoetst die de verdragsluitende staten moeten uitbrengen over de wijze waarop de verplichtingen uit het verdrag zijn geïmplementeerd (art. 5). Bijzondere bijeenkomsten kunnen worden georganiseerd als de meerderheid van de verdragsluitende staten dat wenst. (ar. 23). Het verdrag voorziet in de praktijk in 'peer review'. Verdragspartijen beoordelen in een toetsingsbijeenkomst in peer reviews elkaars rapportage. Tijdens de bijeenkomst zijn exploitanten aanwezig om toelichting en uitleg te geven over de wijze waarop in de praktijk aan bepaalde principes en eisen in hun installaties vorm wordt gegeven. Op basis van beoordeling en onderlinge vergelijking van de praktijk in expertpanels worden de 'best practices' vastgesteld.³²

3.2.2

GEZAMENLIJK VERDRAG INZAKE DE VEILIGHEID VAN HET BEHEER VAN BESTRAALDE SPLIJTSTOF EN RADIOACTIEF AFVAL

In het kader van een algemene conferentie van het IAEA is de Joint convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management³³ gesloten. In het Tractatenblad is zij gepubliceerd als 'Gezamenlijk Verdrag inzake de veiligheid van het beheer van bestraalde splijtstof en inzake de veiligheid van het beheer van radioactief afval'.³⁴

³² Interview met dr. T. van den Borre, vrijwillig wetenschappelijk medewerker en docent internationaal kernenergierecht aan het Instituut voor Milieu- een Energierecht van de Universiteit Leuven.

³³ Wenen, 5 september 1997. <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infocircs/1997/infocirc546.pdf>. De conventie is op 18 juni 2001 in werking getreden. Nederland heeft haar ondertekend op 10 maart 1999 en het instrument van 'acceptance' gedeponneerd op 26 april 2000, waarmee de conventie voor Nederland op 18 juni 2001 in werking is getreden.

³⁴ Trb. 2001, 111. De Engelse en de Franse tekst van het Verdrag zijn geplaatst in Trb. 1999, 164.

Reikwijdte en doelstelling

Het verdrag betreft het beheer en de opslag van bestraalde splijtstoffen en radioactief afval dat is ontstaan door civiele toepassingen van technieken. Het geldt zowel in landen die wel als in landen die geen nucleaire programma's hebben. Zij is bedoeld als een uitwerking en aanscherping van het bestaande veiligheidsregime van het IAEA en kent de volgende doelstellingen:

- het wereldwijd realiseren en handhaven van een hoog niveau van nucleaire veiligheid door het versterken van nationale maatregelen en internationale samenwerking;
- het verzekeren dat in alle stadia van het beheer van verbruikte splijtstoffen en radioactief afval effectieve bescherming bestaat tegen potentiële risico's van ioniserende straling, voor huidige en toekomstige generaties;
- het voorkomen van ongelukken met stralingsgevolgen en het beperken van de gevolgen als zij gebeuren (art. 1).

Hergebruik van het afval valt buiten de reikwijdte van het verdrag (art. 3, eerste lid). Het verdrag ziet op de veiligheid van beheer van radioactief afval, voor zover het niet plaatsvindt in het kader van militaire of defensieprogramma's. Het verdrag is niet van toepassing op afval dat louter natuurlijke radioactieve materialen bevat en dat geen product is van de splijtstofcyclus (art. 3, tweede lid). Het verdrag geeft regels voor grensoverschrijdende verplaatsingen van radioactief afval. De ontvangende staat moet bestuurlijk, administratief en technisch zijn toegerust om het afval te beheren conform de eisen die het verdrag stelt. Kan een transport geen doorgang vinden, dan is het land waar het afval vandaan komt gehouden terugkeer van het afval naar zijn territorium toe te staan.

Het verdrag voorziet in rapportageverplichtingen met betrekking tot de stappen die zijn genomen om de verdragsverplichtingen na te komen. Ingeval een interpretatiegeschil niet met overleg kan worden opgelost, moet mediation, vreedzame geschilbeslechting of arbitrage worden beproefd, volgens de regels die gelden binnen het IAEA.

Algemene veiligheidseisen

De lidstaten nemen de geëigende stappen om zeker te stellen dat in alle stadia van het beheer van splijtstoffen en radioactief afval de bevolking en het milieu zijn beschermd tegen kernrampen.

De productie van radioactief afval wordt tot een minimum beperkt (art. 4, aanhef en onder ii; art. 11 aanhef en onder ii). Individuen, bevolking en milieu worden effectief beschermd op basis van nationale regelgeving waarin de internationaal erkende criteria en standaarden in acht zijn genomen (art. 4, aanhef en onder iv; art. 11 aanhef en onder iv). Daarbij slaan de staten acht op de biologische, chemische en andere risico's die zijn verbonden aan het beheer van radioactief afval (art. 4, aanhef en onder v; art. 11 aanhef en onder v). De lidstaten streven ernaar dat geen handelingen plaatsvinden die grotere voorspelbare gevolgen hebben voor toekomstige generaties dan die men zou

toestaan voor huidige generaties (art. 4, aanhef en onder vi; art. 11 aanhef en onder vi). Buitensporige lasten voor toekomstige generaties moeten worden vermeden (art. 4, aanhef en onder vii; art. 11 aanhef en onder vii).

Veiligheidseisen voor bestaande inrichtingen

De veiligheid van de inrichtingen waarin verbruikte splijtstoffen of radioactief afval worden beheerd moet door de lidstaten aan inspectie worden onderworpen. Er wordt op toegezien dat de geëigende maatregelen worden genomen om de veiligheid van de inrichting te verbeteren (art. 5; art. 12 aanhef en onder (i)).

Het zogenaamde ‘beginsel van continu verbeteren’ zou men in deze bepalingen kunnen herkennen. Dit beginsel wordt door degenen die betrokken zijn bij het toezicht op nucleaire veiligheid gehanteerd als leidraad bij de werkzaamheden. Het richt zich met name op inrichtinghouders en toezichthouders die betrokken zijn bij nucleaire installaties of activiteiten waarbij ioniserende straling aan de orde is. Voor hen betekent het dat zij actief op zoek moeten zijn en blijven naar alternatieven en nieuwe technieken om de nucleaire veiligheid te verbeteren. Voor de toezichthouders betekent het:

- ervaringen uitwisselen, feedback geven en leren van elkaars best practices;
- streven naar verdere verbetering van nucleaire veiligheid en het toezicht daarop, en;
- het herzien van referentieniveaus als nieuwe kennis en ervaring beschikbaar is.³⁵

Bij het beheer van radioactief afval worden de resultaten van ‘past practices’ getoetst om te bepalen of interventies zijn benodigd voor de bescherming tegen straling. Daarbij moet het uitgangspunt zijn dat de reductie in schade die het resultaat is van een reductie in dosering voldoende moet zijn om de kosten te dragen (art. 12, tweede lid, onder ii).

Veiligheidseisen voor op te richten inrichtingen

Iedere verdragspartij neemt de geëigende maatregelen om te verzekeren dat procedures worden geschapen en nageleefd voor het beheer van verbruikte splijtstoffen of radioactief afval als er een voornemen is een inrichting waarin deze stoffen aanwezig zijn, op te richten (art. 6 en art. 13).

³⁵ Zie het Wenra policy statement on harmonised safety approaches, December 2005. http://www.wenra.org/dynamaster/file_archive/060116/555dffde66da29940bfaa2ed2eec519a/WENRA%20Policy%20Statement.pdf. De WENRA (West-European Nuclear Regulators' Association) is een non-gouvernementele organisatie van hoofden en seniormedewerkers van nucleaire toezichthoudende autoriteiten in Europese landen waarin nucleaire installaties, in het bijzonder kernenergiecentrales, zijn gevestigd. Vanuit Nederland is de Kernfysische Dienst van het ministerie van VROM lid van de WENRA. C. Thijssen en P. Jonkergouw, Jaarboek Stralingsbescherming. Editie 2006, Den Haag 2006, p. 42.

Alle relevante locatiegebonden omstandigheden die voor de veiligheid van de inrichting tijdens zijn levensduur relevant zijn, de waarschijnlijke gevolgen voor de veiligheid van bevolking en milieu worden in de procedure bij de beoordeling betrokken (art. 6, aanhef en onder (i) en (ii); art. 13, aanhef en onder (i) en (ii)). De leden van de samenleving worden geïnformeerd over de veiligheid van de inrichting (art. 6, aanhef en onder iii; art. 13, aanhef en onder iii). Andere verdragspartijen in de nabijheid van de inrichting worden in de procedure geraadpleegd, voor zover zij waarschijnlijk gevolgen zullen ondervinden van de inrichting. Zij worden daarbij voorzien van de gegevens met betrekking tot de veiligheidsrisico's die de inrichting voor het grondgebied van de naburige lidstaat met zich brengt (art. 6, aanhef en onder iv; art. 13, aanhef en onder iv). De partijen nemen maatregelen om te verzekeren dat de inrichtingen geen gevolgen hebben voor andere verdragspartijen die gelet op de algemene veiligheidsmaatstaven van art. 4 niet aanvaardbaar zijn (art. 6, tweede lid; art. 13, tweede lid).

Ontwerp en constructie van faciliteiten

Bij het ontwerp en de constructie van een voorziening voor opslag van verbruikte splijtstoffen of radioactief afval wordt voorzien in maatregelen om de mogelijke radiologische gevolgen op burgers en het milieu te beperken (art. 7, aanhef en onder i; art. 14, aanhef en onder i). In de ontwerpfasen worden plannen gemaakt en, voor zover noodzakelijk, technische voorzieningen getroffen die nodig zijn voor het ontmantelen en ontsluiten van de inrichting (art. 7, aanhef en onder ii; art. 14, aanhef en onder iii). Voor wat betreft een inrichting voor de opslag van radioactief afval wordt verzekerd dat naar andere voorzieningen wordt omgezien dan een 'disposal facility'. De technologieën moet zijn gebaseerd op de praktijk, onderzoek of analyse (art. 14, aanhef en onder iv).

Veiligheids- en milieuonderzoek voorafgaand aan oprichting van inrichting

Voordat de constructie van een inrichting waarin verbruikte splijtstoffen of radioactief afval wordt beheerd, plaatsvindt, neemt iedere verdragspartij de geëigende stappen om te verzekeren dat systematisch de veiligheids- en milieuaspecten worden beoordeeld, met inachtneming van het gevaar en de risico's die zijn verbonden aan de faciliteit en de levensduur ervan (art. 8, aanhef en onder i; art. 15, aanhef en onder i en ii). De beoordeling is actueel en voldoende gedetailleerd (art. 8, aanhef en onder ii; art. 15, aanhef en onder en iii). Voor de bouw van een faciliteit voor radioactief afval vindt een systematische beoordeling van de veiligheid en milieugevolgen plaats aan de hand van criteria die de toezichthouder heeft ontwikkeld (art. 15, aanhef en onder en ii).

De vergunning voor het drijven van de opslagfaciliteit moet zijn gebaseerd op een adequate beoordeling als bedoeld in artikel 8 en artikel 15.

Vergunning voor de werking van een inrichting

De vergunning moet de voorwaarden scheppen voor een programma voor het in bedrijf nemen van de inrichting waarin wordt aangetoond dat de opslagfaciliteit consistent is met het ontwerp en de veiligheidseisen (art. 9, aanhef en onder i, art. 16, aanhef en onder i). De grenzen en voorwaarden die zijn afgeleid uit testen, de operationele ervaring en de onderzoeken zijn in overeenstemming met de gevestigde procedures en worden herzien wanneer dat noodzakelijk is (art. 9, aanhef en onder ii, art. 16, aanhef en onder ii). Hierin kan men het beginsel van continu verbeteren herkennen. De werking, monitoring, inspectie en controle van de inrichting geschiedt conform gevestigde procedures (art. 9, aanhef en onder iii, art. 16, aanhef en onder iii). Bouwkundige en technische ondersteuning met betrekking tot de veiligheid zijn beschikbaar gedurende de gehele periode dat de faciliteit voor opslag van verbruikte splijtstoffen of radioactief afval operationeel is (art. 9, aanhef en onder iv, art. 16, aanhef en onder iv). Er worden procedures voor het bepalen van de eigenschappen en het scheiden van radioactief afval toegepast (art. 16, aanhef en onder v).

Van veiligheidsincidenten wordt tijdig verslag gedaan door de vergunninghouder aan de toezichthouder (art. 9, aanhef en onder v, art. 16, aanhef en onder v). De staten maken programma's voor het verzamelen en analyseren van relevante ervaringen met het functioneren van de inrichting en voor het ondernemen van passende acties op basis van de verkregen resultaten (art. 9, aanhef en onder vi, art. 16, aanhef en onder vii). Plannen voor ontmanteling van een faciliteit voor de opslag van verbruikte splijtstoffen of voor de ontmanteling of sluiting van een faciliteit voor opslag van radioactief afval worden voorbereid en geactualiseerd op basis van informatie gedurende de levensduur van de faciliteit en worden getoetst door de toezichthouder (art. 9, aanhef en onder vii, art. 16, aanhef en onder viii en ix).

(Na het) sluiten van een inrichting

Na het sluiten van een inrichting voor opslag van verbruikte splijtstoffen of radioactief afval blijven de gegevens die door de toezichthouder zijn gevorderd met betrekking tot de locatie, het ontwerp en de inventaris van de faciliteit, bewaard (art. 10, art. 17, aanhef en onder i). Controles worden uitgevoerd als dat nodig is (art. 10, 7, aanhef en onder ii). Als gedurende actieve controle een niet geplande vrijgave van radioactief materiaal in de omgeving plaatsvindt, worden de noodzakelijke interventies verricht (art. 10, 17, aanhef en onder iii).

Wettelijk en bestuurlijk kader

De verdragspartijen nemen de regulerende en toezichtsmaatregelen om het verdrag te implementeren (art. 18). Het wettelijk en bestuursrechtelijk kader omvat:

- toepasbare nationale veiligheidseisen en reguleringen van de stralingsveiligheid;
- een vergunningensysteem voor activiteiten met betrekking tot beheer van verbruikte splijtstoffen en van radioactief afval;
- een systeem van controle, toezicht en verslaglegging;

- handhaving van regels en vergunningen;
- een heldere verdeling van verantwoordelijkheden van lichamen die betrokken zijn in het proces van beheer van radioactief afval (art. 19).

De partijen stellen een toezichthouder in die toeziet op naleving van het wettelijk en bestuursrechtelijke kader, die toegerust is met adequaat gezag, bevoegdheid en middelen. Deze kan onafhankelijk functioneren (art. 20). De primaire verantwoordelijkheid voor de veiligheid moet bij de vergunninghouder worden neergelegd (art. 21).

De verdragspartijen nemen de geëigende maatregelen om te verzekeren dat een gekwalificeerde staf en financiële middelen aanwezig zijn voor activiteiten die met veiligheid verband houden gedurende het in werking zijn van een inrichting voor opslag van radioactief afval (en de ontmanteling). Tevens dienen financiële middelen beschikbaar te zijn voor toezicht en monitoring in de periode na de sluiting van de inrichting (art. 22).

Maatregelen worden genomen om te verzekeren dat programma's van voldoende kwalitatief gehalte worden ontwikkeld en geïmplementeerd met betrekking tot de veiligheid van de inrichtingen (art. 23).

Adequate maatregelen worden genomen om te verzekeren dat gedurende de periode dat de inrichting werkt:

- de straling waaraan werknemers en het publiek worden blootgesteld zo laag wordt gehouden als redelijkerwijs mogelijk, rekening houdend met sociale en economische factoren (alara-beginsel);
- geen individu onder normale omstandigheden zal worden blootgesteld aan stralingsdoses die de nationale voorschriften, waarin de internationaal erkende standaarden in acht zijn genomen, overschrijden (art. 24, tweede lid);
- ongecontroleerde vrijmaking van radioactief materiaal wordt voorkomen (art. 24, eerste lid);
- het zich ontdoen van radioactief materiaal wordt beperkt opdat de blootstelling zo laag als redelijkerwijs mogelijk is, rekening houdend met economische en sociale omstandigheden (alara-beginsel).

De verdragspartijen nemen de geëigende maatregelen om te verzekeren dat tijdens de levensduur van de inrichting ingeval een niet gepland en ongecontroleerd vrijkomen van radioactieve materialen in het milieu plaatsvindt, geschikte corrigerende maatregelen worden genomen om het vrijkomen te beheersen en de gevolgen te mitigeren (art. 24, derde lid). De verdragspartijen voorzien in *noodplannen* (art. 25).

Bij *ontmanteling* van een faciliteit moet veiligheid zijn verzekerd. Daarom wordt verzekerd dat een gekwalificeerde staf en voldoende financiële middelen aanwezig zijn en dat voorzieningen met betrekking tot stralingsbescherming en het gecontroleerd en ongecontroleerd vrijkomen van stoffen zijn getroffen, de procedure van art. 25 met betrekking tot voorbereiding op rampen wordt toegepast en de documenten met betrekking tot ontmanteling worden bewaard (art. 26).

Met betrekking tot *grensoverschrijdende verplaatsing* van materiaal worden de geëigende stappen ondernomen opdat zij plaatsvindt conform het verdrag en relevante internationale bepalingen. De staat waarin de plaats van herkomst is gelegen, verzekert dat de grensoverschrijdende beweging is geautoriseerd en plaatsvindt na voorafgaande notificatie en toestemming van de staat waarin de plaats van bestemming is gelegen (art. 27, aanhef en onder i), het zogenaamde beginsel van 'prior informed consent'. Doorvoer in staten wordt onderworpen aan de relevante internationale verplichtingen (art. 27, aanhef en onder ii). Een staat stemt slechts met het grensoverschrijdende vervoer van de stoffen in als het beschikt over de administratieve en technische capaciteit en een toezichtstructuur die nodig is voor het beheer van de verbruikte splijtstoffen en het radioactieve afval op een wijze die in overeenstemming is met het verdrag (art. 27, aanhef en onder iii). De staat waarin de plaats van herkomst van het materiaal is gelegen, stemt alleen in met de grensoverschrijdende doorvoer als het zich ervan vergewist dat voorafgaand aan het transport in overeenstemming met de toestemming van het land van bestemming is voldaan aan de eisen van art. 27, aanhef en onder iii (art. 27, aanhef en onder iv).

De staat van herkomst staat terugkeer van de stoffen toe, als een grensoverschrijdende bewerking niet is of kan worden volbracht conform artikel 27, tenzij er een veilig alternatief is (art. 27, aanhef en onder v).

Een verscheping van verbruikte splijtstoffen of radioactief afval voor opslag wordt niet toegestaan naar een bestemming ten zuiden van 60 graden ZB (art. 27, tweede lid).

Het verdrag heeft geen gevolgen voor:

- de rechten en vrijheden met betrekking tot het scheepvaart- en luchtvaartverkeer volgens het internationale recht;
- het recht van het ontvangende land met betrekking tot de terugkeer van radioactief afval en de producten van behandeling ervan naar het land van herkomst;
- het recht van een verdragsluitende partij om verbruikte splijtstoffen te exporteren voor het opwerken van splijtstoffen;
- de rechten van de ontvangende staat tot bewerking of levering voor terugkeer van bewerkt radioactief afval en producten van bewerking naar de staat van herkomst.

De verdragsluitende partijen nemen de geëigende stappen om te verzekeren dat inbezitname, hergebruik of zich ontdoen van verzegelde radioactieve bronnen op een veilige manier geschiedt (art. 28, eerste lid). Een verdragsluitende partij staat terugkeer van in onbruik geraakte verzegelde bronnen toe als het in het kader van het nationale recht heeft geaccepteerd dat ze naar de producent terug mogen keren die is gekwalificeerd om deze bronnen te ontvangen en te bezitten.

Toetsingsbijeenvakomen en peer review

Het verdrag voorziet in toetsingsbijeenvakomen die minimaal eenmaal per drie jaar plaatsvinden (art. 30). Hierin worden nationale rapporten beoordeeld, waarin

onder meer is neergelegd welke maatregelen zijn genomen om aan de verplichtingen van het verdrag te voldoen (art. 32). Net als in het kader van het Verdrag inzake Nucleaire Veiligheid functioneert in de praktijk een systeem van 'peer review'. Op basis van beoordeling en onderlinge vergelijking van de praktijk in expertpanels worden de 'best practices' vastgesteld.³⁶

3.2.3

IAEA SAFETY STANDARDS

Door het IAEA (International Atomic Energy Agency) zijn zogenaamde Safety Standards vastgesteld ter bescherming van mensen en het milieu. Het IAEA is in 1957 opgericht. Het is een intergouvernementele organisatie, waarvan meer dan 130 staten deel uitmaken. Het agentschap is een forum voor wetenschappelijke en technische samenwerking op het gebied van nucleaire technologie en het vreedzaam gebruik ervan. Het heeft een band met de VN en wordt derhalve tot haar familie gerekend, maar heeft formeel niet de status van een gespecialiseerde organisatie van de VN.³⁷ Het agentschap is een zogenaamde autonome organisatie van de VN.³⁸

In de IAEA Safety Standards zijn principes neergelegd met betrekking tot de veiligheid van nucleaire installaties, faciliteiten voor de opslag van radioactief afval en het gebruik en de in- en uitvoer van radioactief materiaal. De Safety Standards binden het IAEA bij zijn eigen handelingen en worden toegepast door de organisaties die haar ondersteunen. Zij binden de staten of de nationale autoriteiten gelet op hun juridische status niet. Tot het vaststellen van de lidstaten bindende besluiten inzake nucleaire veiligheid is het IAEA niet bevoegd (vgl. art. 3 van het Statuut). De Safety Standards kunnen worden gezien als aanbevelingen voor staten en nationale autoriteiten met betrekking tot hun activiteiten. Zij zijn van belang voor de wetgever en voor bestuursorganen en toezichthouders bij de uitoefening van hun bevoegdheden en vervulling van hun taken.

³⁶ Interview met dr. T. van den Borre, vrijwillig wetenschappelijk medewerker en docent internationaal kernenergierecht aan het Instituut voor Milieu- en Energierecht van de Universiteit Leuven.

³⁷ Een gespecialiseerde organisatie berust net als het IAEA op een apart verdrag, doch is anders dan het IAEA rechtstreeks in verband gebracht met de VN door middel van een door de Economische en Sociale Raad van de VN met haar gesloten overeenkomst (art. 57 en 63 Hv).

³⁸ De relatie van het IAEA tot de VN is geregeld in een [special agreement](#). Volgens het Statuut van het Agentschap wordt jaarlijks gerapporteerd aan de Algemene Vergadering van de VN en wanneer nodig aan de Veiligheidsraad omtrent naleving van veiligheidsverplichtingen.

De Safety Standards hebben voor het op grond van de Kernenergiewet bevoegde gezag bij de uitoefening van zijn bevoegdheid niet de status van een beleidsregel, tenzij het op grond van de Kernenergiewet bevoegde orgaan uitdrukkelijk zou verklaren deze als beleidsregels te aanvaarden en deze verklaring is gepubliceerd.³⁹ Een beleidsregel is een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van de feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan (art. 1:3, vierde lid, Awb). Een beleidsregel berust, anders dan een algemeen verbindend voorschrift, niet op een specifieke bij wet toegekende bevoegdheid tot het vaststellen van de burgers bindende regels. Beleidsregels kunnen - behalve indien dit bij wettelijk voorschrift anders is bepaald - alleen vastgesteld worden ten aanzien van bevoegdheden van het vaststellende orgaan zelf, ten aanzien van bevoegdheden die onder zijn verantwoordelijkheid worden uitgeoefend dan wel ten aanzien van door hem gedelegeerde bevoegdheden (art. 4:81 Awb). Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen (art. 4:84, vierde lid, Awb). Door een document van het IAEA als eigen beleid te aanvaarden en deze aanvaarding te publiceren, kan het op grond van de Kernenergiewet bevoegde gezag zich hieraan binden.

Zonder de expliciete aanvaarding als eigen beleid heeft een document van het IAEA een werking die vergelijkbaar met is met een richtlijn in de betekenis die daaraan in het Nederlandse bestuursrecht wordt toegekend (niet te verwarren met EG-richtlijnen). Richtlijnen kunnen worden omschreven als 'algemene, niet tot enige bevoegdheid te herleiden regels, die dienen ter normering van bestuurshandelen'.⁴⁰ Zij zijn net als beleidsregels niet gebaseerd op een specifieke in de wet neergelegde bevoegdheid tot wetgeving en strekken net als beleidsregels tot het normeren van bestuurshandelen. Omdat richtlijnen niet van een orgaan afkomstig zijn dat bevoegd is tot het desbetreffende bestuurshandelen of althans juridisch gezien zeggenschap over dit handelen heeft, binden zij de bevoegde organen niet. Afhankelijk van de inhoud en de herkomst moet met een richtlijn door het bevoegde orgaan echter op grond van het beginsel van zorgvuldige besluitvorming rekening worden gehouden en moet een afwijking van de richtlijn worden gemotiveerd.⁴¹ De Safety Standards kunnen in ieder geval, gelet op de expertise die erin is neergelegd en

³⁹ ABRvS 11 juni 2003, AB 2003/382, (m.nt. dG); H.E. Bröring, Richtlijnen. Over de Juridische betekenis van circulaire, leidraden, aanbevelingen, brochures, plannen (diss. Groningen). Deventer: Kluwer 1993, p. 25-26.

⁴⁰ Bröring 1993, p. 28.

⁴¹ Vgl. Bröring 1993, i.h.b. p. 341-430, p. 469-508.

de status van het IAEA, een belangrijk hulpmiddel vormen bij de besluitvorming op grond van de Kernenergiewet. In enkele vergunningen wordt ook expliciet verwezen naar de grondslag voor de veiligheid van de bedrijfsvoering en de kwaliteitszorg in bepaalde IAEA Safety Standards (zie hoofdstuk 5).

Tussen de verschillende documenten waarin Safety Standards zijn neergelegd, bestaat een hiërarchische relatie. De *Fundamental Safety Principles* staan aan de top. Het is een recent document van het IAEA en bevat de basisprincipes, -concepten en -doeleinden met betrekking tot de veiligheid en bescherming in de ontwikkeling en toepassing van nucleaire energie voor vreedzame doeleinden. Dit document is de opvolger van de Safety Fundamentals. Onder de Fundamental Safety Principles staan de 'Requirements', die op hun beurt zijn uitgewerkt in 'Guides' en 'Practices'. De Requirements, Guides en Practices hebben betrekking op een bepaald onderwerp en/of concrete faciliteiten of activiteiten. In deze documenten worden voor de verschillende fasen van de splijtstofcyclus regels gegeven. De Requirements zijn meer algemeen en bevatten basisvoorschriften voor speciale doelen waaraan moet worden voldaan om een goede veiligheid en bescherming te kunnen geven. Zij geven steeds de nieuwste stand van de techniek aan. De Guides geven aanbevelingen op basis van internationale ervaringen, over praktisch bruikbare methoden om veiligheid en bescherming te optimaliseren. De Practices geven meer praktische en technische informatie. Opstelling en aanpassing vindt doorlopend plaats.⁴² De Guides en Practices zijn dus meer concreet.

De genoemde documenten kunnen thematisch en per deelactiviteit worden ingedeeld. Schematisch kan één en ander als volgt worden weergegeven.⁴³

⁴² Thijssen/Jonkergouw 2006, p. 38-39.

⁴³ Ontleend aan: <http://www-ns.iaea.org/standards/>

Tabel 3.1

Fundamental Safety Standards⁴⁴

Thematic areas	Facilities and activities
General safety	
Legal and governmental infrastructure	
Emergency preparedness and response	
Management systems	
Assessment and verification	
Safety of nuclear facilities	
Site evaluation	Nuclear power plants: design Nuclear power plants: operation Research reactors Fuel cycle facilities
Radiation protection and safety of radiation sources	
Radiation protection	Radiation related facilities and activities
Safe management of radioactive waste	
Radioactive waste management	Waste treatment and disposal facilities
Decommissioning	
Rehabilitation of contained areas	
Safe transport of radioactive material	
Transport of radioactive material	

3.2.4

IAEA FUNDAMENTAL SAFETY PRINCIPLES

De Fundamental Safety Principles⁴⁵ zijn bedoeld als hulpmiddel om te voldoen aan verdragsverplichtingen (zoals de Joint Convention). Het doel is objectieve veiligheidsprincipes en maatstaven te formuleren met betrekking tot het gebruik van nucleaire faciliteiten voor vreedzame doeleinden. De Fundamental Safety Principles binden het IAEA bij zijn eigen handelingen en worden toegepast door de organisaties die haar ondersteunen. Ze zijn namelijk onderschreven door Euratom, de FAO, het IAEA, de ILO, de IMO, de OECD, de Nuclear Energy Agency, de Pan American Health Organization, de UNEP en de WHO.

De doelstelling van de Fundamental Safety Principles is mens en milieu te beschermen tegen schadelijke effecten van ioniserende straling. Centraal staat het begrip 'safety'. Onder 'safety' wordt verstaan de bescherming van mens en milieu tegen stralingsrisico's en de beveiliging van faciliteiten en activiteiten die stralingsrisico's doen ontstaan tegen onbevoegde toetreding en beïnvloeding (zoals nucleaire installaties, transport van en opslagplaatsen voor radioactief afval)⁴⁶.

⁴⁴ Voorheen Safety Fundamentals.

⁴⁵ Safety Standards Series No. SF-1.

⁴⁶ De beveiliging van faciliteiten en activiteiten die stralingsrisico's doen ontstaan, is de zogenaamde 'security'.

Te nemen maatregelen zijn:

- het beheersen van de blootstelling van mensen aan ioniserende straling en van het vrijkomen van radioactief materiaal in het milieu;
- het beperken van de waarschijnlijkheid van gebeurtenissen die zouden kunnen leiden tot verminderde controle over een kernreactor, een nucleaire kettingreactie, een radioactieve bron of een bron van ioniserende straling;
- het beperken van de schadelijke gevolgen van zulke gebeurtenissen.

De doelstelling betreft alle faciliteiten en activiteiten en alle stadia van de levensduur van een faciliteit of een radioactieve bron, inclusief planning, ontwerp, bouw, ontmanteling, sluiting, transport van radioactieve stoffen en beheer van radioactief afval.

De volgende principes worden geformuleerd:

1. de primaire verantwoordelijkheid voor veiligheid berust bij degene die verantwoordelijk is voor de activiteiten of faciliteiten die de stralingsrisico's doen ontstaan;
2. een effectief juridisch en bestuurlijk kader voor veiligheid, waaronder een onafhankelijke toezichthouder, moet in het leven worden geroepen en ondersteund;
Zo moet een toezichthouder zijn voorzien van adequate bevoegdheden, mensen en middelen om zijn verantwoordelijkheden te kunnen waarmaken. Hij moet onafhankelijk zijn van de vergunninghouder en andere lichamen. Belanghebbenden moeten adequaat worden geïnformeerd. Belanghebbenden en het publiek moet worden geraadpleegd.
3. effectief leiderschap en management met betrekking tot veiligheid in organisaties die betrokken zijn bij het ontstaan van stralingsrisico's;
4. faciliteiten en activiteiten die stralingsrisico's in het leven roepen, leveren baten op die de nadelen die aan deze risico's zijn verbonden, overtreffen. Dit is het *rechtvaardigingsbeginsel*;
5. de bescherming tegen schadelijke gevolgen wordt geoptimaliseerd om het hoogste niveau van veiligheid te leveren dat redelijkerwijs kan worden bereikt. Dit is het *optimaliseringsbeginsel*;
Hiervan zou men kunnen aannemen dat daaruit het 'beginsel van continu verbeteren', dat in de praktijk is ontwikkeld, kan worden afgeleid.
Bij de optimalisatie moet worden betrokken: het aantal mensen dat aan de straling wordt blootgesteld, de waarschijnlijkheid van de blootstelling, de omvang en distributie van de stralingsdoses die worden ontvangen, stralingsrisico's die uit voorspelbare gebeurtenissen voortkomen en economische, sociale en milieufactoren.
Met maatregelen die gericht zijn op het beheersen van de risico's wordt verzekerd dat geen enkel individu een onaanvaardbaar risico hoeft te dragen. Mensen en milieu moeten worden beschermd tegen stralingsrisico's. De bescherming moet betrekking hebben op het heden en de toekomst;
6. alle pogingen worden ondernomen om nucleaire of stralingsongelukken te voorkomen en de gevolgen te beperken;
7. er worden maatregelen genomen ter voorbereiding op noodsituaties en als antwoord op nucleaire incidenten;

8. beschermende maatregelen worden genomen gericht op het terugbrengen van bestaande en niet-beheerste risico's.
Ook hieruit zou men het 'beginsel van continu verbeteren' kunnen afleiden.

Beschermende maatregelen zijn echter alleen gerechtvaardigd als zij zodanige baten opleveren dat de daaraan verbonden nadelen in termen van stralingsrisico's en andere nadelen worden overtroffen. De beschermingsmaatregelen moeten worden geoptimaliseerd om de grootste baten te genereren die redelijkerwijs haalbaar zijn in verhouding tot de kosten.

Het alara-beginsel wordt als zodanig niet geformuleerd, maar - zo zou men kunnen stellen - is deels neergelegd in het vijfde en zesde principe.

3.2.5

IAEA REQUIREMENTS, GUIDES AND PRACTICES

Ter uitwerking van de voormalige Safety Fundamentals zijn door het IAEA op verschillende deelgebieden Requirements vastgesteld.

1. legal and governmental infrastructure;
 - Preparedness and Response for Nuclear or Radiological Emergency Safety Requirements, Safety Standards Series No. GS-R-2, 25 November 2002;
 - Legal and Governmental Infrastructure for Nuclear, Radiation, Radioactive Waste and Transport Safety Safety Requirements, Safety Standards Series No. GS-R-1, 31 October 2000;
2. emergency preparedness and response;
 - Preparedness and Response for a Nuclear or Radiological Emergency Safety Requirements, Safety Standards Series No. GS-R-2, 25 November 2002;
3. management systems;
 - The Management System for Facilities and Activities Safety Requirements, Safety Standards Series No. GS-R-3, 21 August 2006;
4. radioactive waste management;
 - Predisposal Management of Radioactive Waste, Including Decommissioning Safety Requirements, Safety Standards Series No. WS-R-2, 15 September 2000;
 - Decommissioning of Facilities Using Radioactive Material Safety Requirements, Safety Standards Series No. WS-R-5, Tuesday, 12 December 2006;
 - Predisposal Management of Radioactive Waste, Including Decommissioning Safety Requirements, Safety Standards Series No. WS-R-2, 15 September 2000;
5. remediation of contaminated areas;
 - Remediation of Areas Contaminated by Past Activities and Accidents Safety Requirements, Safety Standards Series No. WS-R-3, 19 December 2003;
6. transport of radioactive material;
 - Regulations for the Safe Transport of Radioactive Material, 2005 Edition Safety Requirements, Safety Standards Series No. TS-R-1, 15 September 2005;

7. nuclear power plants (design and operation);
 - Site Evaluation for Nuclear Installations Safety Requirements, Safety Standards Series No. NS-R-3, 19 December 2003;
 - Safety of Nuclear Power Plants: Design Safety Requirements, Safety Standards Series No. NS-R-1, 31 October 2000;
8. research reactors;
 - Safety of Research Reactors Safety Requirements, Safety Standards Series No. NS-R-4, 1 September 2005;
9. waste treatment and disposal facilities;
 - Geological Disposal of Radioactive Waste Safety Requirements, Safety Standards Series No. WS-R-4, 26 July 2006;
 - Near Surface Disposal of Radioactive Waste Safety Requirements, Safety Standards Series No. WS-R-1, 21 June 1999.

De Requirements bevatten basisvoorschriften. Zij zijn van groot belang voor de praktijk. Zo zijn er bijvoorbeeld door het bevoegde gezag vereisten uit af te leiden met betrekking tot het ontwerp en de werking van kernenergiecentrales of het transport van radioactief materiaal. Zij kunnen de nationale wetgevers handvatten bieden bij het modernisering van wetgeving met betrekking tot kernenergie, splijtstoffen en radioactief materiaal.

De Guides en Practices zijn, zoals gezegd, van concretere aard dan de Requirements. Het zijn er vele (meer dan 100). In het kader van dit rapport kan op de inhoud ervan niet worden ingegaan. Zij hebben betrekking op alle genoemde deelonderwerpen en nucleaire faciliteiten en andere activiteiten met ioniserende straling. Ook zij zijn van grote betekenis voor de wetgever en het bevoegde gezag.

3.2.6

IAEA-VERDRAGEN MET BETREKKING TOT VERSCHILLENDE VEILIGHEIDSASPECTEN

Het Verdrag inzake Nucleaire Veiligheid is uitsluitend gericht op de veiligheid van kerncentrales. Het **IAEA- Verdrag inzake Vroegtijdige Kennisgeving van een Nucleair Ongeval (Convention on Early Notification of a Nuclear Accident)**⁴⁷ daarentegen strekt zich ook uit tot bijvoorbeeld ongevallen met installaties ten behoeve van de splijtstofcyclus en tot ongevallen met kernwapens. Het verdrag strekt in het algemeen tot versterking van de internationale samenwerking door ervoor te zorgen dat informatie over nucleaire ongevallen zo snel mogelijk wordt meegedeeld aan de staten die daardoor fysiek worden of kunnen worden getroffen, teneinde de grensoverschrijdende stralingsgevolgen tot een minimum te kunnen beperken.

⁴⁷ Wenen 26 september 1986, Trb. 1986, 125.

Het **IAEA-verdrag 'Fysieke beveiliging nucleair materiaal en nucleaire faciliteiten'** regelt de beveiliging van het gebruik en verplaatsen van nucleair materiaal en van nucleaire faciliteiten, waaronder kerncentrales.⁴⁸ In het kader van dit verdrag zijn tijdens een IAEA-bijeenkomst van nationale experts aanbevelingen geformuleerd.⁴⁹ In de aanbevelingen is vastgelegd dat het doel van het systeem van fysieke bescherming van een staat in de eerste plaats moet zijn om de voorwaarden te creëren waaronder de mogelijkheden voor het niet-geautoriseerde verplaatsen van nucleair materiaal en sabotage worden geminimaliseerd (art. 3.1 aanhef en onder a). In de tweede plaats moet het doel zijn om informatie en technische ondersteuning te bieden ten behoeve van snelle en allesomvattende maatregelen van een staat om vermist nucleair materiaal te lokaliseren en terug te halen en samen te werken met veiligheidsautoriteiten om de radiologische gevolgen van sabotage te minimaliseren (art. 3.1, aanhef en onder b).

Het verdrag kent bepalingen inzake:

- het systeem van een staat tot bescherming van nucleair materiaal en nucleaire faciliteiten (hoofdstuk 4);
- categorisering van radioactief materiaal (hoofdstuk 5);
- vereisten voor de fysieke bescherming tegen niet-geautoriseerde wegruiming of verplaatsing van radioactief materiaal dat in gebruik is of is opgeslagen (hoofdstuk 6);
- vereisten voor fysieke bescherming tegen sabotage van nucleaire faciliteiten en materiaal tijdens opslag en gebruik (hoofdstuk 7), en
- vereisten voor de fysieke bescherming van nucleair materiaal tijdens transport (hoofdstuk 8).

Het **IAEA-Verdrag inzake de verlening van bijstand in het geval van een nucleair ongeval of een calamiteit met radioactieve stoffen**⁵⁰ is een verdrag dat tot doel heeft om bij kernongevallen bijstand te verlenen. Landen die getroffen worden door een nucleair ongeval kunnen op basis van dit verdrag hulp inroepen van andere landen.

3.2.7

BESCHERMING VAN WERKNEMERS

Een verdrag voor de bescherming van werkers is de **Convention concerning the Protection of Workers against Ionising Radiations, 1960**.⁵¹ Het verdrag is aangenomen op 22 juni 1960 en op 17 juni 1962 in werking getreden. Elk lid van de International Labour Organisation (ILO) dat het verdrag ratificeert, effectueert

⁴⁸ Het verdrag is op 3 maart 1980 te Wenen/New York totstandgekomen. Trb. 1981, 7. Inwerkingtreding in Nederland: 6 oktober 1991. Een wijziging van het verdrag is op 8 juli 2005 totstandgekomen. Trb. 2006, 81. Deze is in Nederland nog niet in werking getreden. http://www.minbuza.nl/verdragen/nl/searchtreaties/detailspage?component=printPartOfPage&verdragId=19958&datasource=/content/verdragen/nl/documents/zoek-verdragen/verdragen_detailsresultaten.xml&printpart=1.

⁴⁹ De bijeenkomst vond plaats op van 2 tot en met 5 juni 1998 en van 27 tot en met 29 Oktober 1998. http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/1999/infcirc225r4c/rev4_content.html.

INFCIRC/225/Rev.4

⁵⁰ Wenen, 26 september 1986. Trb. 1986, 126 en 165.

⁵¹ ILO-verdrag C115. Engelstalige versie: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>.

deze door middel van wetten, codes en praktijk en andere geschikte middelen. Het bevoegde gezag zal bij het uitvoeren van het verdrag vertegenwoordigers van de werkgevers en de werknemers raadplegen (art. 1).

Dit verdrag is van toepassing op alle activiteiten die betrekking hebben op de blootstelling van werknemers aan ioniserende straling tijdens hun werkzaamheden (art. 2, eerste lid).

In het licht van de beschikbare kennis worden alle geëigende maatregelen genomen om de effectieve bescherming van de gezondheid en veiligheid van werknemers tegen ioniserende straling te verzekeren. Daartoe worden de essentiële gegevens beschikbaar gesteld (art. 3).

De inspanningen zijn er maximaal op gericht de blootstelling van werknemers aan ioniserende straling te beperken tot het laagst haalbare niveau. Iedere niet noodzakelijke blootstelling wordt vermeden (art. 5).

Met het oog op de bescherming van de werknemers worden maximaal toelaatbare doseringen van ioniserende straling en van radioactieve materialen die kunnen worden opgenomen in het lichaam vastgesteld. De maxima worden steeds herzien tegen de achtergrond van de meeste recente inzichten (art. 6). Hierin kan men het beginsel van continu verbeteren herkennen.

Toegestane niveaus worden vastgesteld voor werknemers die direct betrokken zijn bij 'radiation work'. Voor werknemers wordt onderscheid gemaakt tussen 18 jaar en ouder en jonger. Een werknemer onder de leeftijd van 16 wordt niet blootgesteld aan ioniserende straling (art. 7).

Toegestane niveaus worden vastgesteld voor werknemers die niet direct betrokken zijn bij werkzaamheden waarbij ioniserende straling aan de orde is, maar op plaatsen komen waar zij aan ioniserende straling of radioactieve stoffen kunnen worden blootgesteld (art. 8).

Werknemers worden adequaat gewaarschuwd voor de risico's die zijn verbonden aan ioniserende straling. Alle beschikbare informatie wordt aan de werknemers verstrekt (art. 9, eerste lid). Alle werknemers die direct betrokken zijn bij werkzaamheden waarbij straling aan de orde is, worden adequaat geïnstrueerd, voor en tijdens de werkzaamheden over de voorzorgsmaatregelen die moeten worden genomen voor de bescherming van hun gezondheid en veiligheid en de redenen waarom deze maatregelen moeten worden genomen (art. 9, tweede lid).

Wettelijke bepalingen moeten informatie verlangen over werkzaamheden waarbij werknemers worden blootgesteld aan ioniserende straling (art. 10).

Adequate monitoring van de werknemers en de plaatsen op het werk vindt plaats ten einde de blootstelling van werknemers aan straling en radioactieve stoffen vast te stellen (art. 11).

Alle werknemers die betrokken zijn bij werkzaamheden waarbij straling aan de orde is, ondergaan een geschikt medisch onderzoek voordat of kort nadat zij hun werkzaamheden aanvangen en worden vervolgens regelmatig onderworpen aan medisch onderzoek (art. 12).

In de wet- of regelgeving wordt aangegeven, wanneer gelet op de aard en/of de mate van blootstelling aan radioactiviteit:

- de werknemer medisch wordt onderzocht;
- de werkgever het bevoegde orgaan hierover rapporteert conform de door dit orgaan gestelde eisen;
- bevoegde personen met betrekking tot stralingsbescherming onderzoeken onder welke condities de werknemers hun taken vervullen;
- de werkgever elke noodzakelijke corrigerende activiteit onderneemt op basis van gekwalificeerd medisch advies (art. 13).

Geen werknemer wordt in dienst genomen of blijft in dienst als hij wordt onderworpen aan ioniserende straling in strijd met gekwalificeerd medisch advies (art 14).

De verdragsluitende partijen voorzien in inspectiediensten om na te gaan of voldoende toezicht wordt gehouden (art. 15).

3.2.8

VERDRAGEN MET BETREKKING TOT GEBRUIK VAN KERNENERGIE VOOR MILITAIRE DOELEINDEN

Met betrekking tot het gebruik van kernenergie voor militaire doeleinden kunnen de volgende verdragen worden genoemd. Hier wordt volstaan met een summier beschrijving.

Het **Non-proliferatieverdrag (1968)**⁵² (NPV) is een verdrag dat het bezit van kernwapens beperkt. Het is een internationaal verdrag over het niet-verspreiden van kernwapens en de daarvoor noodzakelijke controle op kernmateriaal om onttrekking van kernmateriaal voor het vervaardigen van kernwapens te voorkómen. Het verdrag is op 1 juli 1968 opgesteld door Ierland en ondertekend en geratificeerd door 189 landen. Het is gebaseerd op drie pijlers: non-proliferatie, ontwapening en het recht om kernenergie voor vreedzame toepassingen te gebruiken. Tijdens het opstellen van het verdrag waren er vijf landen met beschikking over kernwapens: de Verenigde Staten, Sovjet-Unie, Verenigd Koninkrijk, China en Frankrijk. In het verdrag is vastgelegd dat het bezit van kernwapens tot deze vijf landen (alle permanent lid van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties) wordt beperkt en dat zij de benodigde technologie niet aan andere landen zullen overdragen (art. I). Tevens zullen zij geen kernwapens inzetten zolang ze niet met kernwapens worden aangevallen. In de loop der tijd zijn de details hiervan gewijzigd en hebben de VS en VK aangegeven kernwapens te kunnen inzetten als zij worden aangevallen met biologische of chemische wapens.

Artikel II bevat drie verboden voor niet-kernwapenstaten: een verbod van het aanvaarden van kernwapens of andere explosiemiddelen; een verbod van het vervaardigen of anderszins verwerven daarvan; een verbod op het zoeken of aanvaarden van bijstand bij de vervaardiging.

⁵² London, Moskou en Washington, 1 juli 1968. Trb. 19. Zie ook:

<http://www.un.org/events/npt2005/npttreaty.html>.

Artikel III heeft betrekking op de controle van de naleving. Niet-kernwapenstaten moeten beveiliging en controle ten aanzien van alle splijtbare materialen bij alle vreedzame nucleaire werkzaamheden op hun grondgebied toestaan (art. III, eerste lid). Alle verdragspartijen zijn verplicht om aan niet-kernwapenstaten geen splijtbare materialen of materiaal bedoeld voor het bewerken of produceren van splijtbaar materiaal te leveren voor vreedzame doeleinden, tenzij de materialen worden onderworpen aan de op grond van dit artikel vereiste waarborgen en beveiliging (art. III, tweede lid).⁵³ Levering voor militaire doeleinden is niet apart uitgesloten, doch is ongeoorloofd omdat proliferatie van nucleair materiaal voor militaire doeleinden naar andere landen dan de staten die in 1968 in het bezit waren van kernwapens, op grond van de artikelen I en II van het verdrag niet geoorloofd is.⁵⁴

Er is geen bepaling in het NPV die export van expertise inzake nucleaire technologie door een niet-kernwapenstaat aan een andere staat die deze expertise (mogelijk) wil gebruiken *voor militaire doeleinden* nader regelt. Betoogd zou echter kunnen worden dat een dergelijke export in strijd is met het verdrag, omdat iedere niet-kernwapenstaat op geen enkele wijze assistentie mag zoeken of ontvangen in de ontwikkeling van nucleaire wapens of explosieven (art. II). Het Non-Proliferation Treaty Exporters Committee (ofwel het Zanger Committee) heeft een lijst van nucleaire en bijzondere niet-nucleaire materialen en relevante technologieën opgesteld, waarvan de export wordt gecontroleerd. Het betreft gevoelige materialen en technologieën, dat wil zeggen materialen en technologieën die zich voor toepassingen voor zowel vreedzame als militaire doeleinden lenen. Het IAEA voert de controles uit. Het kan zelf geen sancties opleggen, maar de Beheersraad van het IAEA schakelt op basis van bevindingen in voorkomende gevallen de Veiligheidsraad van de VN in. In de praktijk bestaan er ook andere mechanismen die een dam opwerpen tegen export van nucleair materiaal. Zo leveren de grote landen geen nucleair materiaal aan landen die niet bereid zijn het NPV te ondertekenen. Het doorsluizen van nucleaire kennis uit een land met het oog op de ontwikkeling van nucleaire wapens wordt soms verhinderd, doch niet altijd.⁵⁵

Een bekende casus inzake het doorsluizen van geheime nucleaire informatie uit Nederland is de zaak-Kahn. De Pakistaanse atoomspion Abdul Qadeer Khan bekende in 2004 dat hij atoomgeheimen had doorverkocht aan andere landen, waaronder Libië, Noord Korea en Iran. Tot nog toe werd aangenomen dat Khan verouderde ontwerpen en documenten stal tijdens zijn werk voor de ultracentrifugefabriek Urenco in Almelo in de jaren 70. Uit later onderzoek is gebleken dat Khan veel geavanceerdere Nederlandse technologie tot zijn beschikking had. De ultracentrifuges die de afgelopen jaren in Iran en

⁵³ E.P.M.W Domsdorf, Internationaal atoomenergierecht (diss. UT). Enschede 1993, p. 942-944.

⁵⁴ Anders: Domsdorf 1993, p. 943.

⁵⁵ Interview met dr. T. van den Borre, vrijwillig wetenschappelijk medewerker en docent internationaal kernenergierecht aan het Instituut voor Milieu- en Energierecht van de Universiteit Leuven.

Libië zijn aangetroffen zijn op basis daarvan gebouwd. De informatie is ook aan Noord-Korea doorverkocht.⁵⁶

De casus-Khan maakt duidelijk dat in de internationale context de zogenaamde 'security', in het bijzonder de beveiliging van nucleaire faciliteiten tegen onbevoegde toetreding, onderbelicht blijft. De activiteiten van het IAEA op dit gebied kunnen hieraan niet afdoen.

Artikel VI bepaalt dat de landen die over kernwapens beschikken hun voorraden reduceren. Om voldoende draagvlak voor het verdrag te creëren, wordt het gebruik van kernenergie voor vreedzame toepassingen echter expliciet toegestaan, inclusief het verrijken van uranium (art. IV).

Toezicht wordt uitgeoefend om te verzekeren dat nucleair materiaal alleen voor vreedzame doeleinden wordt gebruikt. Dit betekent onder meer dat kerncentrales regelmatig worden geïnspecteerd. De verschillende niet-kernwapenstaten van de Europese Unie – waaronder Nederland en België – hebben gezamenlijk het NPV ondertekend en hebben een gezamenlijke overeenkomst gesloten met Euratom en het IAEA voor het nakomen van de verplichtingen die voortvloeien uit de ondertekening. Deze overeenkomst heet het Internationaal Akkoord bij toepassing der §§ 1 en 4 van artikel III van het Verdrag van 1 Juli 1968 inzake de niet-verspreiding van kernwapens ofwel de Waarborgenovereenkomst van 1973⁵⁷ en is ondertekend op 5 april 1973. Artikel 14 van het protocol van het Akkoord bepaalt dat het IAEA zijn inspecties zal uitvoeren samen met de inspecteurs van de Gemeenschap (Europese Unie). Dit betekent in de praktijk dat in de niet-kernwapenstaten van de Europese Unie, een dubbele inspectie bestaat van twee internationale inspectieorganen (Euratom en IAEA).

Vanwege de spanningen in de wereld is het internationaal toezicht op grond van het NPV aanmerkelijk aangescherpt op basis van de invoering van het Additioneel Protocol ofwel Aanvullend Protocol (AP). Het protocol is een aanvulling op de Waarborgenovereenkomst van 1973 en is op 22 september 1998 te Wenen totstandgekomen.⁵⁸ Het wordt ook wel Veiligheidscontroleovereenkomst genoemd. Dit protocol vergt van de lidstaten een zeer omvangrijke jaarlijkse declaratie van nucleaire activiteiten en materialen. Voor de controle op deze opgave is het IAEA gemachtigd om met een voorwaarschuwing van twee uur, iedere willekeurige locatie te betreden. Het Additioneel Protocol is in Nederland geïmplementeerd door een ministeriële beschikking op basis van de Kernenergiewet en door een implementatieovereenkomst met de Europese Commissie.⁵⁹

⁵⁶ http://www.ravagedigitaal.org/archief_2004/2004archief/0304a5.htm.

⁵⁷ Trb. 1973, 97.

⁵⁸ Trb. 1999, 147.

⁵⁹ Aldus: Ministerie van VROM, *Randvoorwaarden voor nieuwe kerncentrales*. Notitie over de randvoorwaarden met betrekking tot de aanvaardbaarheid van nieuwe kerncentrales in Nederland (Notitiebijlage bij brief SAS/DVO/2006296794; bijlage bij brief staatssecretaris voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Kamerstukken II 2006-2007, 30 000, nr. 40, p. 41-42).

3.2.9

VERDRAGEN TER BESCHERMING VAN SPECIFIEKE GEBIEDEN

De **Antartic Treaty**⁶⁰ verbiedt militaire activiteiten of nucleaire proefnemingen in Antarctica. Alleen wetenschappelijk onderzoek is toegestaan. Het verdrag verzekert eveneens dat tussen de verschillende landen informatie en wetenschappers uitgewisseld kunnen worden. Elk land heeft bovendien het recht om de werkzaamheden van andere landen te inspecteren.

Het **Verdrag inzake de verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen** (LDC) bevat onder de verboden stoffen die niet gestort mogen worden radioactief afval en andere radioactieve stoffen.⁶¹

Het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (Convention for the protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic)(**OSPAR-Verdrag**)⁶² vormt een overkoepelend juridisch kader voor de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijke deel van de Atlantische oceaan. Het heeft als belangrijkste doel het voorkomen en beëindigen van de verontreiniging van het mariene milieu en het beschermen van het zeegebied tegen de nadelige effecten van menselijke activiteiten ten einde de gezondheid van de mens te beschermen en het mariene ecosysteem in stand te houden en, wanneer uitvoerbaar, aangetaste zeegebieden te herstellen. Verder is het er op gericht om te komen tot een duurzaam beheer van het zeegebied waarop het OSPAR-Verdrag van toepassing is. Om deze doelstellingen te bereiken nemen verdragspartijen, afzonderlijk en gezamenlijk, programma's en maatregelen aan en harmoniseren zij hun beleid en strategieën. Hierbij worden de volgende beginselen toegepast: het voorzorgsbeginsel, het beginsel 'de vervuiler betaalt', de beste beschikbare technieken, de beste milieupraktijk en schone technologie.

Met de OSPAR-Strategie voor radioactieve stoffen geven de verdragspartijen invulling aan die verplichtingen voor radioactieve stoffen. In deze Strategie is afgesproken dat er substantiële en progressieve reducties van de lozingen van radioactieve stoffen bereikt moeten worden voor het jaar 2020. Het uiteindelijke doel is te komen tot concentraties in het milieu die dicht liggen bij het

⁶⁰ 1 december 1959. Trb. 1965, 148.

⁶¹ Trb. 1973, 16. Het verdrag is op 29 december 1972 te Londen totstandgekomen en is op 30 augustus 1975 in werking getreden. Nederland is aan dit verdrag gebonden sinds 1 januari 1979. Op 7 november 1996 is te Londen totstandgekomen het Protocol bij het LDC. Trb. 1998, 134 en 2000, 27. Hierin is onder meer de voorzorgsbepaling neergelegd. Thijsen/Jonkergouw 2006, p. 42. Het Protocol is op 24 maart 2006 in werking getreden. Nederland is nog geen partij bij het Protocol, maar het proces om tot ratificatie te komen is inmiddels in werking gezet.

http://www.noordzeeloket.nl/Images/Verdrag%20van%20Londen_tcm14-2033.pdf. Zie voor de tekst van het verdrag zoals die van kracht is: http://www.londonconvention.org/documents/lc72/lc1972_doc (Engelse tekst).

⁶² Trb. 1993, 141. Het verdrag is op 22 september 1992 aangenomen en in werking getreden op 25 maart 1998.

achtergrondniveau voor wat betreft natuurlijk voorkomende radioactieve stoffen en dicht bij nul voor wat betreft kunstmatige radioactieve stoffen.⁶³

3.3

EUROPESE REGELGEVING

Hierboven is de internationale regelgeving besproken. In deze paragraaf komt de Europese regelgeving aan de orde. Hiertoe behoort het Euratom (Europese Gemeenschap voor Atoomenergie) -verdrag⁶⁴ en onder meer de ter uitvoering van artikel 30 van dat verdrag door de Raad als richtlijn vastgestelde basisnormen.⁶⁵ Het nationale kernenergierecht is grotendeels hierop gebaseerd. Deze Europese regelgeving verdient niet alleen daarom aparte bespreking. Met de oprichting van Euratom (ofwel EGA), EG en EGKS hebben de lidstaten gedeeltelijk hun soevereiniteit overgedragen en is een communautaire rechtsorde in het leven geroepen naast de nationale rechtsorde.⁶⁶ Het recht van deze gemeenschappen ofwel het gemeenschapsrecht heeft *absolute voorrang* boven het nationale recht. Wijkt het nationale recht af van het EG-recht, dan moet het door bestuur en rechter buiten toepassing worden gelaten en moet het EG-recht worden toegepast.⁶⁷ De uitleg van dit recht wordt daarbij in hoogste instantie bepaald door het Hof van Justitie, de hoogste Europese rechter.

Vele bepalingen van gemeenschapsrecht hebben rechtstreekse werking. Dit wil zeggen dat zij door iedere belanghebbende voor de bevoegde nationale rechter kunnen worden ingeroepen.⁶⁸ Met de genoemde gedeeltelijke soevereiniteitsoverdracht hangt samen dat het antwoord op de vraag of een bepaling van gemeenschapsrecht rechtstreeks kan worden toegepast of ingeroepen niet afhangt van het nationale recht. Het is het gemeenschapsrecht zelf dat bepaalt of zijn regels rechtstreekse werking hebben.⁶⁹ De rechtstreekse werking van een bepaling van gemeenschapsrecht hangt hoofdzakelijk af van de aard en inhoud ervan.⁷⁰

Tot het gemeenschapsrecht behoren de verdragen, waaronder het EG-recht, en de ter uitvoering daarvan door gemeenschapsinstellingen genomen besluiten. Deze besluiten zijn verordeningen, richtlijnen of aanbevelingen. De juridische betekenis van deze figuren is verschillend. Een aanbeveling is niet verbindend. De verordeningen hebben een algemene strekking en zijn rechtstreeks toepasselijk in

⁶³ Ministerie van VROM, *Randvoorwaarden voor nieuwe kerncentrales*. Notitie over de randvoorwaarden met betrekking tot de aanvaardbaarheid van nieuwe kerncentrales in Nederland (Notitiebijlage bij brief SAS/DVO/2006296794), p. 16-17; zie verder:

http://www.noordzeeloket.nl/beleid_en_regelgeving/Verdragen/OSPAR_verdrag.asp.

⁶⁴ Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EURATOM), 1957, Rome. Het Euratom-verdrag berust op de zogenaamde 'institutionele driehoek' die wordt gevormd door de Commissie, de Raad en het Europees Parlement.

⁶⁵ Trb. 1957, 75 en 92, zoals laatstelijk gewijzigd Trb. 2001, 47 en 74.

⁶⁶ R. Barents en L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees recht*, Deventer 2006, p. 50-51.

⁶⁷ Barents en Brinkhorst 2006, p. 73-64.

⁶⁸ Zaak 69/92 (Caves Neto). Barents en Brinkhorst 2006, p. 62-64.

⁶⁹ Barents en Brinkhorst 2006, p. 62-64.

⁷⁰ Zaak 28/67 (Molerei Zentrale).

de lidstaten. Richtlijnen zijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is. Zij moeten worden omgezet in nationaal recht door de lidstaten binnen de daartoe in de richtlijn gestelde termijn. De lidstaten zijn vrij in de wijze waarop zij hun nationale recht aanpassen. Aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten om vorm en middelen te kiezen (art. 161 Euratom-verdrag). Gebeurt omzetting niet of niet correct binnen de gestelde termijn, dan is een lidstaat in gebreke. Indien de toepasselijke nationale wetgeving die mogelijkheid toelaat, dient de rechter deze conform de richtlijn te interpreteren.⁷¹ In het geval dat richtlijnconforme interpretatie niet mogelijk is, de lidstaat in gebreke is en de betreffende bepaling naar zijn aard geschikt is om direct te worden toegepast, kan de burger zich op rechtstreekse werking beroepen. Dit is volgens de jurisprudentie van het Hof aan de orde als de bepaling onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is geformuleerd.⁷²

Hieronder wordt besproken welke Euratom-regelgeving op nucleaire faciliteiten en activiteiten van toepassing is. Voor de verschillende bepalingen wordt niet afzonderlijk beoordeeld of zij rechtstreekse werking hebben.

3.3.1

EURATOM-VERDRAG

In het algemeen heeft het Euratom-verdrag tot doel bij te dragen aan de totstandbrenging en ontwikkeling van de Europese kernenergie-industrie, ervoor te zorgen dat alle lidstaten kunnen profiteren van de ontwikkeling van kernenergie en te waken over de continuïteit van de voorziening. Tegelijkertijd waarborgt het verdrag een hoog niveau van veiligheid voor de bevolking en is erop gericht te voorkomen dat nucleair materiaal dat voor civiele doeleinden is bestemd, wordt gebruikt voor militaire doeleinden. Dit betekent dat het verdrag een **dubbele doelstelling** kent: enerzijds bevordering van de toepassing van kernenergie en anderzijds het bewaken van de veiligheid en bescherming van de bevolking. Euratom heeft slechts bevoegdheden op het gebied van het civiel en vreedzaam gebruik van kernenergie. Het toepassingsgebied is in dat verband beperkt tot bijzondere splijtstoffen, grondstoffen en ertsen waaruit de grondstoffen worden gewonnen.

Artikel 30 Euratom-verdrag bepaalt dat voor de bescherming van de gezondheid van de bevolking en van de werknemers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren binnen de Gemeenschap basisnormen worden vastgesteld die de volgende onderwerpen betreffen:

- de met voldoende veiligheid maximaal toelaatbare doses;
- de maximaal toelaatbare bestraling en besmetting;
- de grondbeginselen van het medisch toezicht op de werknemers.

Ingevolge artikel 33, eerste alinea, Euratom-verdrag is elke lidstaat gehouden passende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen uit te vaardigen om de vastgestelde basisnormen te doen naleven en de nodige maatregelen te nemen met betrekking tot onderwijs, opvoeding en beroepsopleiding. Elke lidstaat is

⁷¹ Zaak 106/89 (Marleasing).

⁷² Zaak 148/78 (Ratti).

gehouden de ontwerpen van deze wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan de Commissie mee te delen (art. 33, derde alinea, Euratom-verdrag). De Commissie heeft een termijn van drie maanden, gerekend vanaf deze mededelingen, voor het doen van eventuele aanbevelingen (art. 33, tweede en vierde alinea, Euratom-verdrag). De lidstaten mogen een ontwerp pas definitief goedkeuren na afloop van de termijn van drie maanden die aan de Commissie voor het doen van aanbevelingen is gegund.

De Commissie heeft op 26 juli 1991 een aanbeveling gedaan inzake de toepassing van artikel 33, derde en vierde alinea, van het Euratom-verdrag (91/444/Euratom). De aanbeveling houdt in dat overeenkomstig artikel 33, derde alinea, van het Euratom-verdrag de lidstaten na voltooiing van de in het kader van het nationaal besluitvormingsproces voorgeschreven overlegprocedure, en in elk geval uiterlijk drie maanden voor de goedkeuring daarvan, aan de Commissie de ontwerpen mededelen van de in de bijlage omschreven wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, die bedoeld zijn om de vastgestelde basisnormen te doen naleven. De lidstaten zien ervan af een ontwerp definitief goed te keuren voordat de Commissie hen haar aanbevelingen heeft meegedeeld of in elk geval voordat de in de vierde alinea van artikel 33 van het verdrag vermelde periode van drie maanden, gerekend vanaf de datum van ontvangst van het ontwerp door de Commissie, is verlopen. Elke wezenlijke wijziging van een reeds aan de Commissie voor het doen van aanbevelingen voorgelegd ontwerp moet opnieuw aan de Commissie worden meegedeeld.

Artikel 37 van het Euratom-verdrag roept verplichtingen met betrekking tot radioactieve afvalstoffen in het leven. Volgens het artikel is iedere lidstaat gehouden "aan de Commissie de algemene gegevens te verstrekken van elk plan voor de lozing van radioactieve afvalstoffen, in welke vorm ook, om vast te kunnen stellen of de uitvoering van dat plan een radioactieve besmetting van het water, de bodem of het luchtruim van een andere lidstaat ten gevolge zou kunnen hebben". De Commissie brengt binnen zes maanden haar advies uit.

Artikel 161 Euratom-verdrag bepaalt dat de Raad en de Commissie voor de vervulling van hun taak verordeningen en richtlijnen vaststellen, en daarnaast beschikkingen geven en aanbevelingen en adviezen uitbrengen.

Op basis van de artikelen zijn door de Raad van de Europese Gemeenschappen verordeningen, richtlijnen en aanbevelingen vastgesteld. Belangrijke verordeningen, richtlijnen en aanbevelingen worden hieronder besproken.

3.3.2

REGELGEVING MET ALGEMENE BASISNORMEN MET BETREKKING TOT IONISERENDE STRALING***Richtlijn 96/29/Euratom***

Een algemene richtlijn in Europees verband met betrekking tot ioniserende straling is **Richtlijn 96/29/Euratom**.⁷³ Deze richtlijn van de Raad van 13 mei 1996 behelst de vaststelling van de basisnormen voor de bescherming van de gezondheid van de bevolking en van werkers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren. De implementatietermijn is op 13 mei 2000 verstreken (art. 55, eerst lid).

Voorgeschiedenis en doelstelling

De richtlijn kent een lange voorgeschiedenis. Op 2 februari 1959 zijn voor de eerste maal basisnormen vastgesteld voor de bescherming van de gezondheid van de bevolking en werknemers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren. Deze richtlijnen zijn vervolgens regelmatig herzien.⁷⁴

Richtlijn 96/29 is echter geen herziening van een eerdere richtlijn, maar een geheel nieuwe regeling. Het motief was dat de ontwikkeling van de wetenschappelijke kennis omtrent stralingsbescherming het wenselijk maakte de basisnormen te herzien en vast te leggen in een nieuw rechtsinstrument.

Toepassingsbereik

De richtlijn is van toepassing op handelingen die een risico met zich kunnen brengen ten gevolge van ioniserende straling. De straling moet afkomstig zijn van hetzij een kunstmatige stralingsbron, hetzij een natuurlijke stralingsbron ingeval de natuurlijke radionucliden worden of zijn bewerkt wegens hun radioactieve, splijt- of kweekeigenschappen (art. 2, aanhef).

Onder de handelingen waarop de richtlijn van toepassing is vallen:

- de productie, de bewerking, de hantering, het gebruik, het voorhanden hebben, het opslaan, het vervoer, de invoer in en uitvoer uit de Gemeenschap en de verwijdering van radioactieve stoffen;
- het gebruik van enig elektrisch toestel dat ioniserende straling uitzendt en componenten bevat die bij een potentiaalverschil van meer dan 5 kV werken;
- elke andere door de lidstaat aangewezen handeling (art. 2, eerste lid).

Daarnaast:

- werkzaamheden waarbij natuurlijke stralingsbronnen aanwezig zijn en die leiden tot een aanzienlijke blootstelling van werkers of leden van de bevolking (art. 2, tweede lid);

⁷³ PbEG 1996 L159 (Richtlijn 96/29/Euratom van de Raad van 13 mei 1996 tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werkers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren). De implementatie van richtlijn 96/29/Euratom werd in 2002 afgerond.

⁷⁴ De richtlijn van 5 maart 1962, Richtlijn 66/45/Euratom, Richtlijn 76/579/Euratom, Richtlijn 79/343/Euratom, Richtlijn 80/836/Euratom en Richtlijn 84/467/Euratom.

- interventies in een radiologische noodsituatie of langdurige blootstelling ten gevolge van nawerkingen van een radiologische noodsituatie of een vroegere of reeds bestaande handeling of werkzaamheid (art. 2, derde lid).

De richtlijn ziet niet op blootstelling aan radon in woningen of op het natuurlijke stralingsniveau (bijvoorbeeld tengevolge van in het menselijk lichaam aanwezige radionucliden) (art 2, lid 4).

Basisnormen

De basisnormen bevatten met name regels voor (maximaal toelaatbare) blootstelling aan straling, de bescherming daartegen en de controle op de blootstelling aan straling.

Bij de implementatie van de richtlijn werden de Kernenergiewet en het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen op vele punten gewijzigd en werd het Besluit stralenbescherming Kernenergiewet vervangen door het Besluit stralingsbescherming.⁷⁵ Deze wijzigingen leidden tot aanpassingen van diverse andere besluiten en tot intrekking van het Definitiebesluit Kernenergiewet.⁷⁶

Richtlijn 96/29/Euratom heeft drie uitgangspunten:

Ten eerste is er het rechtvaardigingsbeginsel ('justification principle'): een beperking van de blootstelling aan ioniserende straling tot gevallen waarin dit nuttig en noodzakelijk is.

De lidstaten zijn verplicht de toepassing van het rechtvaardigingsbeginsel voor bestaande en nieuwe toepassingen expliciet te hanteren. Nieuwe categorieën of soorten handelingen die blootstelling aan ioniserende straling met zich brengen, dienen voordat zij voor het eerst worden verricht of voor het eerst worden goedgekeurd, te worden gerechtvaardigd door de economische, sociale en andere voordelen af te wegen tegen de gezondheidsschade die zij kunnen toebrengen (art. 6, eerste lid).

Het beginsel van 'continu verbeteren', dat in geen enkel verdrag of besluit van een internationale organisatie expliciet is geformuleerd, maar wel in de praktijk wordt gehanteerd, zou men kunnen herkennen in art. 6, lid 2. Daarin wordt bepaald dat de rechtvaardiging van bestaande categorieën of soorten handelingen opnieuw kan worden bezien indien nieuwe belangrijke gegevens over hun doeltreffendheid of gevolgen zijn verkregen.⁷⁷ Opgemerkt wordt echter dat deze bepaling zich richt tot het bevoegd gezag, terwijl bij de toepassing van het beginsel van continu verbeteren in de praktijk het initiatief wordt gelegd bij de vergunninghouder.⁷⁸ Lierman en Veuchelen merken

⁷⁵ Stb. 2000, 313; Stb. 2002, 407; Stb. 2001, 397.

⁷⁶ Stb. 2002, 566.

⁷⁷ Het beginsel van continu verbeteren reikt verder dan het actualiseren van inzichten met betrekking tot de gezondheidsschade die handelingen die risico's doen ontstaan in verband met ioniserende straling kunnen teweegbrengen. Het actualiseren van de inzichten en het verbinden van gevolgen aan nieuwe inzichten, kan echter goed met dit beginsel in verband worden gebracht.

⁷⁸ Zie par. 3.2.2.

verder op dat artikel 6, tweede lid een terugkerende toetsing van de rechtvaardiging waarbij stakeholders worden betrokken en die door derden kan worden afgedwongen, niet garandeert.⁷⁹

Ten tweede wordt de alara-regel gehanteerd: de stralingsbelasting moet 'as low as reasonable achievable' zijn (art. 6 lid 3, aanhef en onder a). Als onderdeel van de optimalisatie is bepaald dat elke blootstelling zo laag wordt gehouden als redelijkerwijze mogelijk is, economische en sociale factoren in aanmerking nemende.⁸⁰

Ten derde mogen bepaalde stralingsdoses niet worden overschreden. Dit principe strekt tot bescherming van individuen.⁸¹ De som van de doses, ontvangen van alle relevante handelingen, mag een bepaalde limiet niet overschrijden. In een bijlage wordt voor een lijst met stoffen aangegeven wat de maximaal toelaatbare doses zijn voor inademing, blootstelling en het door voedsel opnemen, voor aan straling blootgestelde werkers en het publiek (met een uitzondering voor medisch handelen) (art. 6 lid 3, aanhef en onder b). De dosislimieten voor verschillende categorieën personen en soorten blootstellingen worden vastgesteld in art. 8 e.v.

Zo bedraagt de effectieve dosislimiet onder normale omstandigheden, 1 mSv per jaar voor leden van de bevolking (art. 13).

De limieten roepen resultaatsverplichtingen in het leven.

Meldingsplicht

De artikelen 3 en 4 bepalen voor welke handelingen die een risico met zich kunnen brengen ten gevolge van ioniserende straling en die ingevolge art. 2 vallen onder het bereik van de richtlijn, de lidstaten meldingsplichten en vergunningplichten in het leven moeten roepen. Op grond van art. 3, eerste lid, moet in beginsel een melding worden geëist voor de handelingen als bedoeld in art. 2. In art. 3, tweede lid, is bepaald voor welke handelingen *geen* melding wordt geëist.

Het gaat onder meer om:

- a. radioactieve stoffen waarvan de totale *hoeveelheid* (cursivering van de auteurs) de in kolom 2 van tabel A in bijlage I genoemde vrijstellingswaarden niet overschrijdt of, in uitzonderlijke omstandigheden andere door het bevoegd gezag vastgestelde toegestane waarden die in overeenstemming dienen te zijn met de algemene basiscriteria van de bijlage; of
- b. radioactieve stoffen waarvan de *concentratie* gegeven als *activiteit per massa-eenheid* (cursiveringen van de auteurs) de in kolom 3 van tabel A in bijlage I genoemde vrijstellingswaarden niet overschrijdt of andere door de bevoegde autoriteiten

⁷⁹ Steven Lierman and Ludo Veuchelen, The Optimisation Approach of ALARA in Nuclear Practice: An Early Application of the Precautionary Principle? Scientific Uncertainty versus Legal Uncertainty and its Role in Tort Law, *European Environmental Law Review*, 2006/4, p. 103- 106.

⁸⁰ Kritisch over wat dit beginsel vermag: Lierman and Veuchelen 2006, p. 104-106.

⁸¹ De gedachte hierachter is dat de bescherming van individuen door het alarabeginsel en het rechtvaardigingsbeginsel niet voldoende zijn gewaarborgd. Zie Lierman and Veuchelen 2006, p. 100.

- toegestane waarden die echter in overeenstemming dienen te zijn met de algemene basiscriteria van bijlage I;
- c. toestellen die radioactieve stoffen bevatten die de onder a) of b) bedoelde hoeveelheden of concentraties overschrijden, mits
 - I. zij van een door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat goedgekeurd type zijn, en;
 - II. als een ingekapselde bron zijn gebouwd, en;
 - III. onder normale bedrijfsomstandigheden op 0,1 m van enige bereikbare buitenzijde van het toestel geen hoger dosistempo opleveren dan $1 \mu\text{Sv h}^{-1}$, en;
 - IV. de bevoegde autoriteiten voorwaarden hebben vastgesteld voor de verwijdering; of
 - d. het gebruik van een ander elektrisch toestel waarop deze richtlijn van toepassing is dan als bedoeld onder e), mits het:
 - I. van een door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat goedgekeurd type is, en
 - II. onder normale bedrijfsomstandigheden op 0,1 m van enige bereikbare buitenzijde van het toestel geen hoger effectieve-dosistempo veroorzaakt dan $1 \mu\text{Sv}^{82} \text{ h}^{-1}$; of
 - e. de toepassing van elektronenstraalbuizen voor visuele beeldweergave, of andere elektrische toestellen die werken bij een potentiaalverschil van niet meer dan 30 kV, mits zij onder normale bedrijfsomstandigheden op 0,1 m van enige bereikbare buitenzijde van het toestel geen hoger effectieve-dosistempo veroorzaken dan $1 \mu\text{Sv h}^{-1}$; of
 - f. materiaal dat besmet is met radioactieve stoffen afkomstig uit stoffen die zijn vrijgegeven en waarvan de bevoegde autoriteiten hebben verklaard dat daarop geen verdere controle hoeft te worden uitgeoefend.

Er hoeft gelet op het voorgaande geen meldingsplicht te worden opgelegd voor toestellen of materialen die radioactieve stoffen bevatten en de eerder genoemde hoeveelheden of concentraties overschrijden, maar voldoen aan in artikel 3, tweede lid, onder c, d, e of f van de richtlijn neergelegde eisen. Belangrijk criterium blijkt dat op 0,1 meter van de enig bereikbare buitenzijde ervan geen hoger effectieve dosis wordt veroorzaakt dan een bepaalde waarde. Dosiswaarden staan dus centraal.

Tabel A in bijlage I van de richtlijn geeft de waarden aan voor de kwantiteit (tabel 2) en voor de maximale radioactieve concentraties per massa-eenheid (kolom 3) waaronder de radionucliden die daarin zijn opgenomen zonder meer kunnen worden vrijgesteld van de meldingsplicht. Voor een in de tabel opgenomen radionuclide geldt dat als een waarde in kolom 2 óf kolom 3 (óf beide waarden) niet wordt overschreden, ingevolge artikel 3 geen meldingsplicht hoeft te gelden (bijlage I Criteria die bij de toepassing van artikel 3 in aanmerking moeten worden

⁸² Sievert: speciale benaming voor de eenheid van equivalente dosis en effectieve dosis. Eén sievert is gelijk aan één joule per kilogram (art. 1).

genomen).⁸³ Bij de calculatie van de waarden is het uitgangspunt dat de risico's voor individuen en de gevolgen voor collectiviteiten onder de heersende omstandigheden 'of no regulatory concern' moeten zijn en de handeling zo onbetekenend is dat er geen noemenswaardige kans is dat de risico's of gevolgen zich zullen voordoen (bijlage I, onder punt 2). Er wordt geen rekening gehouden met afscherming en dergelijke. De waarden zijn geformuleerd op basis van een dosis aan straling die op personen kan worden verwacht.

Wil een lidstaat een andere waarde dan de in tabel A van bijlage I genoemde vaststellen waaronder een handeling is vrijgesteld van een meldingsplicht, dan is dat onder uitzonderlijke omstandigheden toegestaan. Dan gelden echter wel de algemene basiscriteria die in bijlage I onder punt 2 zijn geformuleerd en hierboven zijn weergegeven. Verder geldt de voorwaarde dat in alle mogelijke situaties aan de volgende criteria wordt voldaan:

- a. de effectieve dosis waaraan een lid van de bevolking naar verwachting zal worden blootgesteld ten gevolge van de vrijgestelde handeling bedraagt 10 μ Sv of minder per jaar;
- b. hetzij de collectieve effectieve volg dosis van het een jaar lang verrichten van de handeling niet hoger is dan ongeveer 1 man x Sv, hetzij een beoordeling van de optimalisatie van de bescherming aantoont dat vrijstelling de best mogelijke keuze is (bijlage I onder punt 33).

Ingevolge artikel 15 worden voor de schatting van effectieve en equivalente doses de in titel V bedoelde waarden en relaties gebruikt. De bevoegde autoriteiten kunnen het gebruik van gelijkwaardige methoden toestaan.

Vergunningplicht

Handelingen waarvoor een vergunningplicht geldt, zijn in de artikelen 4 en 5 geformuleerd.

Bij de omschrijving van de handelingen waarvoor *geen* vergunningplicht hoeft te worden opgelegd, is ook aangegeven dat moet zijn voldaan aan de criteria voor de handelingen waarvoor geen meldingsplicht behoeft te worden opgelegd. Dit betekent dat niet zelden de waarden uit tabel A van toepassing zullen zijn (kwantiteit en concentraties) en in voorkomende gevallen het basiscriterium van tabel I onder punt 3 (dosiswaarden).

Op grond van artikel 4, eerste lid, van de richtlijn moeten de lidstaten een vergunning eisen voor nader omschreven handelingen, zoals:

- exploitatie, buitengebruikstelling en ontmanteling van installaties voor de splijtstofcyclus en de exploitatie en sluiting van uraniumwinningen (a);
- opzettelijke toevoeging van radioactieve stoffen bij de vervaardiging van consumptiegoederen en geneesmiddelen en de in- en uitvoer van dergelijke daarvan (b en c);
- de opzettelijke toediening van radioactieve stoffen aan personen en, voor zover het de stralingsbescherming van mensen betreft, aan dieren voor het stellen van diagnoses, behandeling of onderzoek (d):

⁸³ Voor de niet in tabel I vermelde radionucliden stelt de bevoegde autoriteit waar nodig passende waarden vast.

- de toepassing van röntgeninstallaties of radioactieve bronnen voor industriële radiografie, bewerking van producten, wetenschappelijk onderzoek, geneeskundige behandeling of het gebruik van versnellers, met uitzondering van elektronenmicroscopen (e).

Een vergunning kan worden vereist voor andere handelingen dan de in artikel 4, eerste lid, genoemde (art. 4, tweede lid).

De lidstaten kunnen voor bepaalde van de genoemde handelingen bepalen dat daarvoor onder omstandigheden geen vergunning is vereist. Deze handelingen zijn de exploitatie, buitengebruikstelling en ontmanteling van installaties voor de splijtstofcyclus, de opzettelijke toevoeging van radioactieve stoffen bij de productie of het in- en uitvoeren van consumptiegoederen en de toepassing van röntgeninstallaties of radioactieve bronnen voor industriële radiografie, bewerking van producten, wetenschappelijk onderzoek, geneeskundige behandeling of versnellers, met uitzondering van elektronenmicroscopen als de handeling in artikel 3 is uitgezonderd van de meldingsplicht (art. 4, derde lid, onder a). Ook hoeft geen vergunningplicht in het leven te worden geroepen als de handeling in overeenstemming is met nationale wetgeving en het risico van de blootstelling beperkt is (art. 4, derde lid, onder b).

Artikel 5, eerste lid, eist een vergunningplicht voor verwijdering, recycling of hergebruik van radioactieve stoffen of van radioactief materiaal afkomstig van handelingen die melding- of vergunningplichtig zijn. De verwijdering, recycling of hergebruik van genoemde stoffen en materiaal kan echter worden vrijgegeven indien voldaan wordt aan door de nationale bevoegde autoriteiten vastgestelde vrijgaveniveaus. De vrijgaveniveaus moeten voldoen aan de in bijlage A gehanteerde basiscriteria en moeten rekening houden met andere technische aanbevelingen van de Gemeenschap.

Er kan dus worden vastgesteld dat in de richtlijn zowel *criteria in termen van kwantiteit en concentraties per massa-eenheid* worden geformuleerd als *waarden die aanhaken bij dosismaten* worden gehanteerd om te bepalen of een vergunning- of meldingsplicht moet worden opgelegd. De criteria in termen van kwantiteit en concentratie lijken in de praktijk te domineren, omdat zij vermoedelijk in de meeste gevallen beslissend zijn. Redactioneel verdienen de bepalingen geen schoonheidsprijs.

Overige bepalingen

Bepalingen met betrekking tot praktische bescherming voor handelingen van blootgestelde werkers, leerlingen en studenten zijn neergelegd in titel VI. In hoofdstuk II van deze titel zijn bepalingen opgenomen over monitoring van de blootstelling aan straling op de werkplek (art. 24), individuele monitoring van blootgestelde werkers (art. 25) en met betrekking tot monitoring in geval van blootstelling bij ongeval of in noodsituaties (art. 26, 27). De resultaten van de op grond van de artikelen 25 tot en met 27 vereiste controles moeten onder meer ter beschikking worden gesteld aan de bevoegde autoriteiten en de onderneming (art. 29, eerste lid, aanhef en onder a).

Titel VII geeft bepalingen over te nemen maatregelen bij de significante toename van de blootstellingen aan natuurlijke stralingsbronnen bij niet onder art. 2, eerste lid, vallende werkzaamheden. Het gaat derhalve om het bereiden, voorhanden hebben, toepassen of zich ontdoen van een natuurlijke bron voor zover die niet is of wordt beperkt wegens zijn radioactieve eigenschappen, uitgezonderd bij een interventie of ongeval. De bepalingen in de titel verplichten de lidstaten aandacht te besteden aan de omgang met risico's voor werknemers en omgeving van natuurlijke bronnen. Er is volstaan met het aangeven van mogelijke beleidsinstrumenten, zoals verplicht onderzoek en, indien de lidstaten dat nodig achten, het opleggen van een systeem van toezicht op blootstelling.⁸⁴

Titel VIII betreft de toepassing van de bescherming tegen straling voor de bevolking in normale omstandigheden. Titel IX betreft interventies bij een radiologische noodsituatie of bij voortdurende blootstelling ten gevolge van de nawerkingen van een radiologische noodsituatie of een vroegere of reeds bestaande handeling of werkzaamheid.

Richtlijn inzake de controle op hoogactieve ingekapselde radioactieve bronnen en weesbronnen (2003/122/Euratom)⁸⁵

Deze richtlijn breidt de vergunningplicht als bedoeld in art. 4, eerste lid aanhef en onder e in Richtlijn 96/29 voor de toepassing van röntgeninstallaties of radioactieve bronnen voor industriële radiografie, bewerking van producten, wetenschappelijk onderzoek, geneeskundige behandeling of het gebruik van versnellers, uit tot alle handelingen waarbij hoogactieve radioactieve bronnen betrokken zijn. Een hoogactieve bron is een ingekapselde bron die een radionuclide bevat waarvan de radioactiviteit gelijk is of hoger is dan een niveau dat in bijlage I van de richtlijn is neergelegd (art. 2, aanhef en onder b, art. 3). De richtlijn staat een strikte controle voor vanaf het moment waarop de hoogactieve bron wordt vervaardigd tot aan het ogenblik waarop zij in een erkende installatie wordt geplaatst voor langdurige opslag en verwijdering. De lidstaten zetten een systeem op waardoor zij op passende wijze van afzonderlijke overdrachten van bronnen in kennis worden gesteld (art. 4). De locatie van hoogactieve bronnen moet worden geregistreerd en geverifieerd (art. 5 en 6). De richtlijn eist dat wordt voorzien in identificatie, markering en registratie van elke hoogactieve bron en in relevante opleiding en voorlichting aan alle betrokkenen (art. 7 en 8).

De richtlijn bevat ook een regeling voor weesbronnen. Een weesbron is een ingekapselde bron die de vrijstellingswaarde van art. 3, tweede lid, onder a van Richtlijn 1996/29 overschrijdt en waarop geen officiële controle is uitgeoefend. De bron is achtergelaten, verloren, zoekgeraakt of gestolen en de eigenaar is niet bekend (art. 2, aanhef en onder a). De bevoegde autoriteiten moeten de maatregelen kunnen nemen om hoogactieve weesbronnen te recupereren en radiologische noodsituaties ten gevolge van weesbronnen af te handelen en passende noodplannen en maatregelen uitwerken (art. 9, eerste lid). Er moet worden voorzien in technische adviezen en bijstand van degene die toevallig met weesbronnen te maken krijgen, om werknemers en leden van de bevolking tegen

⁸⁴ Thijssen/Jonkergouw 2006, p. 178.

⁸⁵ PbEG 2003 L 346.

straling te beschermen en de veiligheid van de bron te verzekeren (art. 9, tweede lid). De invoering van systemen om weesbronnen te detecteren wordt aangemoedigd (art. 9, derde lid). Er moet worden voorzien in geschikte middelen om weesbronnen te bergen. Waar nodig worden campagnes georganiseerd om weesbronnen die overgebleven zijn van voorgaande werkzaamheden te recupereren (art. 9, vierde lid). Tevens moet worden voorzien in internationale samenwerking en uitwisseling van informatie op dit gebied (art. 11), in inspecties (art. 12) en in financiële zekerheid voor het geval de oorspronkelijke houder niet kan worden achterhaald of insolvent blijkt te zijn (art. 10).⁸⁶

De richtlijn diende vóór 31 december 2005 door de lidstaten te zijn geïmplementeerd. Voor bronnen die voor deze datum op de markt zijn gebracht, geldt deels een uitzondering en moet uiterlijk 31 december 2007 implementatie plaatsvinden (art. 16). De richtlijn is in Nederland hoofdzakelijk geïmplementeerd in het Besluit stralingsbescherming.⁸⁷

Richtlijn inzake de praktische bescherming van externe werkers die gevaar lopen aan ioniserende straling te worden blootgesteld tijdens hun werk in een gecontroleerde zone (Richtlijn 90/641/Euratom)⁸⁸

Deze richtlijn geeft de regels inzake de praktische bescherming van externe werkers die gevaar lopen aan ioniserende straling te worden blootgesteld tijdens hun werk. Deze bescherming wordt dus niet geregeld via Richtlijn 96/29. Een gecontroleerde zone is een zone als omschreven in artikel 20 van de Richtlijn 80/836 Euratom, die om redenen van bescherming tegen ioniserende straling aan een regeling is onderworpen en waarvan de toegang gereguleerd is. Deze richtlijn is (nog) niet aangepast aan Richtlijn 96/29/Euratom.

3.3.3

REGELGEVING MET BETREKKING TOT HET OVERBRENGEN VAN RADIOACTIEF MATERIAAL

Richtlijn betreffende toezicht en controle op overbrenging van radioactieve afvalstoffen tussen lidstaten en naar en vanuit de Gemeenschap (Richtlijn 92/3)⁸⁹

Deze richtlijn wordt hier besproken, omdat zij thans nog van kracht is. Zij wordt echter met ingang van 25 december 2008 vervangen door de nieuwere Richtlijn 2006/117/Euratom, die op die datum ook moet zijn geïmplementeerd. De nieuwe richtlijn komt na de behandeling van Richtlijn 92/3 aan de orde.

⁸⁶ Thijssen/Jonkergouw 2006, p. 41.

⁸⁷ Stb. 2006, 260 en Stcrt. 2006, 114.

⁸⁸ PbEG 1990 L 349.

⁸⁹ Richtlijn 92/3/Euratom (PbEG 1992 L 35).

Toepassingsbereik

Richtlijn 92/3 zorgt ervoor dat het grensoverschrijdend vervoer van radioactieve afvalstoffen zowel binnen de grenzen van de EU als daarbuiten, het onderwerp is geworden van aparte, meer complexe procedures. Tot 1 januari 1994, de datum waarop de bepalingen van de richtlijn in nationaal recht moesten zijn omgezet, hadden alle regels uit de hierna te behandelen Verordening 1493/93 tevens betrekking op de overbrenging van radioactieve afvalstoffen. Sinds 1 januari 1994 geldt daarvoor deze richtlijn en moet deze bovendien zijn geïmplementeerd.

Richtlijn 92/3 vult Richtlijn 80/836, inmiddels vervangen en ingetrokken door Richtlijn 96/29, aan. Het vervoer van radioactieve afvalstoffen wordt toegevoegd aan de lijst met activiteiten waarvoor voorafgaande toestemming vereist is op grond van artikel 5 van Richtlijn 80/836. Hoeveelheden radioactieve afvalstoffen die lager liggen dan de drempelwaarden zoals neergelegd in artikel 4, onder a) en b) in Richtlijn 80/836 zijn van het vereiste van voorafgaande toestemming uitgezonderd (art. 1).

Ingekapselde bronnen die niet-splijtbaar materiaal bevatten, vallen niet onder de werkingssfeer van de richtlijn, wanneer zij worden teruggezonden naar in een ander land gevestigde leveranciers (art. 13). De richtlijn doet voorts geen afbreuk aan het algemene recht om bewerkte of opgewerkte afvalstoffen naar het land van oorsprong terug te zenden (art. 14).

De richtlijn is in Nederlands recht omgezet door middel van het Besluit in-, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen.⁹⁰

Overbrenging binnen de grenzen van de EU

Voor overbrenging binnen de grenzen van de EU dient toestemming te worden gegeven door de bevoegde autoriteit van het land van doorvoer en/of bestemming aan de bevoegde autoriteit van het uitvoerende land, voordat een transport van radioactieve afvalstoffen mag plaatsvinden (art. 6). Voorwaarden gesteld door de bevoegde autoriteiten mogen niet strenger zijn dan die welke gelden voor soortgelijke overbrengingen binnen Lidstaten (art. 6, tweede lid). Acceptatie of weigering van een zending dient uiterlijk twee maanden na ontvangst van de aanvraag te worden doorgegeven aan het land van oorsprong. Indien binnen deze termijn geen antwoord is ontvangen, worden deze landen geacht voor de gevraagde overbrenging hun goedkeuring te hebben verleend (art. 6, vierde lid). De lidstaten kunnen de Commissie inlichten dat zij deze automatische goedkeuringsprocedure in het algemeen niet aanvaarden (art. 6, vierde lid en art. 17). De daadwerkelijke overbrenging en de ontvangst dienen eveneens aan de bevoegde autoriteiten te worden gemeld.

Indien alle nodige goedkeuringen voor de overbrengingen zijn verleend, zijn de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van oorsprong bevoegd de houder van de radioactieve afvalstoffen vergunning te geven om deze te verzenden (art. 7).

⁹⁰ Stb. 1993, 626, laatstelijk gewijzigd bij Stb. 2002, 566.

Invoer in de Gemeenschap

Voor de invoer in de Gemeenschap gelden soortgelijke bepalingen, behalve dat een lidstaat van bestemming verantwoordelijk is voor de aangifte en acceptatie van een zending. Ten aanzien van het land of de landen van doorvoer treedt de ontvanger op als de vergunninghouder en treden de bevoegde autoriteiten van het land van bestemming op alsof zij de bevoegde autoriteiten van het land van oorsprong waren als bedoeld in titel II, dat de bepalingen bevat over overbrenging tussen lidstaten (art. 10, eerste lid).

Uitvoer uit de Gemeenschap

Bij uitvoer uit de EU dient contact opgenomen te worden met het land van bestemming. Alleen als voldaan is aan alle voorwaarden voor overbrenging, verlenen de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van oorsprong de vergunning (art. 12, lid 2). Uitvoer naar bepaalde landen buiten de EU is verboden, namelijk de landen die zich ten zuiden van 60° zuiderbreedte bevinden, landen die partij zijn bij de Vierde ACS-EEG-Overeenkomst (Lomé-landen) en elk ander derde land dat, naar het oordeel van de bevoegde autoriteiten van het land van oorsprong, niet beschikt over de technische, wettelijke of bestuurlijke middelen om de radioactieve afvalstoffen veilig te beheren (art. 11).

Overige bepalingen

Art. 18 van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten om de twee jaar een verslag over de tenuitvoerlegging van deze richtlijn bij de Commissie moeten indienen. Dit moest voor de eerste maal op 31 januari 1994. De lidstaten moeten deze verslagen aanvullen met informatie over de situatie in verband met overbrengingen binnen hun respectieve grondgebied. Deze individuele rapporten dienen als basis voor een samenvattend verslag dat wordt samengesteld door de Commissie.⁹¹

Richtlijn betreffende toezicht en controle op overbrenging van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstof (Richtlijn 2006/117/Euratom)⁹²

Richtlijn 92/3 wordt ingetrokken met ingang van 25 december 2008, onverminderd de verplichtingen van de lidstaten in verband met de termijn voor omzetting in nationaal recht en toepassing van de richtlijn (art. 23). De implementatietermijn van Richtlijn 2006/117 verstrijkt evenzeer op 25 december 2008 (art. 22, eerste lid). Het communautair stelsel van strenge controles en voorafgaande vergunningen voor overbrengingen van radioactief afval dat in Richtlijn 92/3 is neergelegd, functioneert volgens de Raad naar genoegen, doch zij dient 'in het licht van de ervaring te worden gewijzigd om begrippen en definities te verduidelijken of toe te voegen, situaties te behandelen die in het verleden over het hoofd zijn gezien, de bestaande procedure voor de overbrenging van radioactief afval tussen lidstaten te

⁹¹ Bij de beschrijving van de inhoud van deze richtlijn kon gebruik worden gemaakt van een heldere beschrijving in § 8.4 van het Handboek Implementatie milieubeleid EU in Nederland van het ministerie van VROM. <http://www.eu-milieubeleid.nl/ch08s04.html>.

⁹² PbEG 2006 L 337.

vereenvoudigen en te zorgen voor overeenstemming met andere communautaire en internationale voorschriften'.⁹³ Zo is een belangrijke leemte van Richtlijn 92/3 dat de toezicht- en controleprocedure bij splijtstoffen alleen wordt toegepast als deze niet voor verder gebruik zijn bestemd (dus 'radioactief afval' zijn) en niet als de splijtstoffen voor verder gebruik, in het bijzonder voor opwerking, zijn bestemd. Deze leemte wordt in Richtlijn 2006/117 opgeheven. Daarnaast is beoogd de terminologie in de nieuwe richtlijn beter aan te laten sluiten bij die van het Verdrag inzake Nucleaire Veiligheid en het Gezamenlijk Verdrag inzake de veiligheid van het beheer van bestraalde splijtstof en inzake de veiligheid van het beheer van radioactief afval. Bovendien zijn onduidelijkheden in definities weggenomen.

In de richtlijn wordt een communautair systeem vastgesteld voor toezicht en controle op grensoverschrijdende overbrengingen van radioactief afval en verbruikte splijtstof teneinde een adequate bescherming van de bevolking te waarborgen.

Toepassingsbereik

Ingevolge art. 1, eerste lid, is de richtlijn van toepassing op de grensoverschrijdende overbrenging van radioactief afval of verbruikte splijtstof wanneer:

- het land van herkomst, of het land van bestemming of het land of de landen van doorvoer lidstaat zijn van de Gemeenschap, en
- de hoeveelheden en de concentratie van de zending de waarden overschrijden die zijn vermeld in artikel 3, lid 2, onder a) en b), van Richtlijn 96/29/Euratom (zie hierboven).

De richtlijn is niet van toepassing op:

- de overbrenging van afgedankte bronnen naar een leverancier of fabrikant van radioactieve bronnen of naar een erkende installatie (art. 1, derde lid);
- de overbrenging van radioactief materiaal dat voor verder gebruik door opwerking wordt gerecupereerd (art. 1, vierde lid);
- de grensoverschrijdende overbrenging van afval dat radioactief materiaal van natuurlijke oorsprong bevat dat niet het gevolg is van handelingen (art. 1, vijfde lid).

In de richtlijn worden intracommunautaire (hoofdstuk 2) en extracommunautaire overbrengingen (hoofdstuk 3) geregeld. Onder extracommunautaire overbrengingen vallen invoer in (art. 13), doorvoer door (art. 14) en uitvoer (art. 15) uit de Gemeenschap.

⁹³ Met name het Gezamenlijk Verdrag inzake de veiligheid van het beheer van bestraalde splijtstof en inzake de veiligheid van het beheer van radioactief afval, waartoe de Gemeenschap op 2 januari 2006 is toegetreden. Eén en ander wordt overwogen in de considerans van de richtlijn, onder (4).

Vergunningvereiste voor intercommunautaire overbrenging of invoer in of doorvoer door de Gemeenschap

Voor zowel intercommunautaire overbrengingen als invoer in en doorvoer door de Gemeenschap geldt dat de weigering van een toestemming door een lidstaat van bestemming of doorvoer moet zijn gebaseerd op de relevante nationale, communautaire of internationale wetgeving met betrekking tot radioactief afval van de lidstaat van bestemming en/of de lidstaat van doorvoer met betrekking tot het vervoer van radioactief materiaal. De voorwaarden mogen niet strenger zijn dan die welke voor soortgelijke overbrengingen binnen de lidstaat zijn vastgesteld (art. 9, derde lid, art. 13 tweede lid jo art. 9, derde lid, art. 14, tweede lid jo. art. 9, derde lid).

Indien alle benodigde toestemmingen voor de overbrenging zijn verleend, zijn de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van herkomst gerechtigd aan de houder een vergunning tot overbrenging te verlenen en stellen zij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van bestemming en eventuele lidstaten of derde landen daarvan in kennis (art. 10, eerste lid). Een vergunning geldt voor ten hoogste vier jaar (art. 10, vierde lid).

De lidstaat van bestemming, herkomst of doorvoer kan besluiten dat de overbrenging niet kan worden uitgevoerd wanneer volgens deze richtlijn niet langer aan de voorwaarden voor overbrenging wordt voldaan of wanneer deze voorwaarden niet in overeenstemming zijn met de vergunningen of toestemmingen die overeenkomstig deze richtlijn zijn verleend. De andere betrokken autoriteiten worden hiervan op de hoogte gesteld (art.12, eerste lid). Wanneer een overbrenging niet kan worden uitgevoerd of als niet is voldaan aan de voorwaarden voor overbrenging overeenkomstig deze richtlijn, zien de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van herkomst erop toe dat het radioactieve afval of de verbruikte splijtstof in kwestie door de houder ervan wordt teruggenomen, tenzij een andere veilige regeling kan worden getroffen. Deze bevoegde autoriteiten zien erop toe dat de persoon die verantwoordelijk is voor de overbrenging daar waar nodig corrigerende veiligheidsmaatregelen neemt (art. 12, tweede lid).

Vergunningvereiste voor invoer in Gemeenschap

Voor invoer in de Gemeenschap geeft artikel 13 regels. De vergunning wordt aangevraagd door de ontvanger bij de bevoegde autoriteiten van het land van bestemming. In de aanvraag moet worden aangetoond dat de ontvanger een regeling heeft getroffen met de in het derde land gevestigde houder, die door de bevoegde autoriteiten van dat derde land is aanvaard, waarbij de houder verplicht is het radioactieve afval of de verbruikte splijtstof terug te nemen wanneer de overbrenging niet kan worden uitgevoerd overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn, zoals bedoeld in lid 5 van dit artikel. Ingevolge artikel 13, tweede lid, is onder meer het bepaalde in artikel 9, derde lid, met betrekking tot de gronden voor weigering van toestemming door de lidstaat van doorvoer of bestemming en de aan deze toestemming te verbinden voorwaarden van toepassing.

Op grond van artikel 13, derde lid, zijn de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van bestemming gerechtigd de ontvanger vergunning tot overbrenging te geven indien alle nodige toestemmingen voor de overbrenging zijn verleend.

Als radioactief afval of verbruikte splijtstof vanuit een derde land de Gemeenschap zal worden binnengebracht en het land van bestemming geen lidstaat is, is sprake van doorvoer binnen de Gemeenschap. Artikel 14 geeft daarvoor voorschriften. De natuurlijke of rechtspersoon die verantwoordelijk is voor het beheer van de overbrenging binnen de lidstaat van doorvoer dient een vergunningaanvraag in bij de bevoegde autoriteiten van die lidstaat. In de aanvraag moet worden aangetoond dat de in het derde land gevestigde ontvanger een regeling heeft getroffen met de in het derde land gevestigde houder, die door de bevoegde autoriteiten van dat derde land is aanvaard, waarbij de houder verplicht is het radioactieve afval of de verbruikte splijtstof terug te nemen wanneer de overbrenging niet overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn kan worden uitgevoerd, zoals bedoeld in lid 5 van dit artikel (art. 14, eerste lid). Alle lidstaten van doorvoer moeten toestemming verlenen voor de doorvoer. Ingevolge artikel 14, tweede lid, is onder meer het bepaalde in artikel 9 met betrekking tot weigering van toestemming door de lidstaat van doorvoer of bestemming en aan deze toestemming verbonden voorwaarden van toepassing. De bevoegde autoriteiten van de eerste lidstaat van doorvoer zijn gerechtigd de vergunning tot overbrenging te verlenen indien alle nodige toestemmingen voor de overbrenging zijn verleend (art. 14, derde lid).

De natuurlijke of rechtspersoon die verantwoordelijk is voor het beheer van overbrenging binnen de lidstaat waarin het douanekantoor is gelegen waarlangs het radioactieve afval of verbruikte splijtstof het eerst de Gemeenschap binnenkomt, stelt de bevoegde autoriteiten van de eerste lidstaat van doorvoer ervan in kennis dat het radioactieve afval of de verbruikte splijtstof op zijn bestemming in het derde land is aangekomen. Deze kennisgeving gaat vergezeld van een verklaring of bevestiging van de ontvanger dat het afval of de splijtstof de juiste bestemming heeft bereikt, met vermelding van het douanekantoor van binnenkomst in het derde land (art. 14, vierde lid).

Een lidstaat van doorvoer kan besluiten dat de overbrenging niet kan worden uitgevoerd wanneer volgens deze richtlijn niet langer aan de voorwaarden voor overbrenging wordt voldaan of wanneer deze voorwaarden niet in overeenstemming zijn met de vergunningen of toestemmingen die overeenkomstig deze richtlijn zijn verleend. De bevoegde autoriteiten van het land van herkomst worden onverwijld op de hoogte gesteld van een dergelijk besluit (art. 14, vijfde lid).

Vergunningvereiste voor uitvoer uit de Gemeenschap

De uitvoer uit de Gemeenschap is geregeld in artikel 15. Wanneer radioactief afval of verbruikte splijtstof uit de Gemeenschap naar een derde land moet worden uitgevoerd, dient de houder een vergunningaanvraag in bij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van herkomst (art. 15, eerste lid). De bevoegde autoriteiten van de lidstaat van herkomst stellen de bevoegde autoriteiten van het land van bestemming in kennis van deze geplande overbrenging en vragen hun

toestemming. Zij zenden de bedoelde aanvraag ter toestemming aan de bevoegde autoriteiten van eventuele lidstaten van doorvoer (art. 15, tweede lid).

Indien alle nodige toestemmingen voor de overbrenging zijn verleend, zijn de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van herkomst gerechtigd de houder vergunning tot overbrenging te verlenen en stellen zij de bevoegde autoriteiten van het derde land van bestemming en van eventuele lidstaten of derde landen van doorvoer daarvan in kennis (art. 15, derde lid). De houder stelt de bevoegde autoriteiten van het land van herkomst binnen 15 dagen na de datum van aankomst ervan in kennis dat het radioactieve afval of de verbruikte splijtstof zijn bestemming in het derde land heeft bereikt met een verklaring of bevestiging van de ontvanger dat het radioactieve afval of de verbruikte splijtstof de juiste bestemming heeft bereikt (art. 15, vierde lid).

De lidstaat van herkomst of een eventuele lidstaat van doorvoer kan besluiten dat de overbrenging niet kan worden uitgevoerd wanneer volgens de richtlijn niet langer aan de voorwaarden voor overbrenging wordt voldaan of wanneer deze voorwaarden niet in overeenstemming zijn met de vergunningen of toestemmingen die overeenkomstig de richtlijn zijn verleend. De betrokken lidstaat brengt de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van herkomst onverwijld op de hoogte van een dergelijk besluit. De leden 2 en 3 van artikel 12 zijn van toepassing verklaard (art. 15, vijfde lid). Dit betekent onder meer dat de bevoegde autoriteiten van het land van herkomst erop toezien dat het materiaal door de houder wordt teruggenomen, tenzij een andere veilige regeling kan worden getroffen.

In artikel 16 is bepaald voor uitvoer naar welke bestemming door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten geen vergunning voor overbrenging wordt verleend:

- a. een bestemming ten zuiden van 60° zuiderbreedte;
- b. een staat die partij is bij de Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van staten in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan (ACS) en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten anderzijds, (ACP-EG-overeenkomst van Cotonou) en geen lidstaat is, tenzij het gaat om een terugzending van materiaal naar het land van herkomst als bedoeld in artikel 2, of;
- c. een derde land dat, naar het oordeel van de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van herkomst niet beschikt over de administratieve en technische middelen en de regelgevingsstructuur om het radioactieve afval of de verbruikte splijtstof veilig te beheren.

De Commissie stelt criteria op, op basis waarvan de Lidstaten gemakkelijker kunnen nagaan of aan de voorwaarden voor uitvoer is voldaan (art. 16, tweede lid). Dit is nog niet gebeurd.

Algemene bepalingen

Artikel 17 e.v. voorziet in algemene bepalingen met betrekking tot het gebruik van een uniform document met betrekking tot overbrengingen, administratieve zaken en verslaglegging. Voor het vervoer van radioactieve stoffen zijn overigens onder meer ook van belang de Richtlijn 94/55 (vervoer over de weg) en 96/49 (vervoer per spoor).⁹⁴

Verordening betreffende de overbrenging van radioactieve stoffen tussen Lidstaten van de Europese Gemeenschap (1493/93/Euratom)⁹⁵

Deze verordening is van toepassing op het vervoer tussen lidstaten van ingekapselde bronnen en andere relevante bronnen wanneer de hoeveelheden en concentraties de waarden van artikel 4, onder a) en b), van Richtlijn 80/836/Euratom overschrijden (art. 1, eerste lid). Een andere relevante bron is iedere radioactieve stof die geen ingekapselde bron is en waarvan de ioniserende straling bestemd is om rechtstreeks of indirect te worden gebruikt voor toepassing in de (dier)geneeskunde, de industrie, de handel, het onderzoek of de landbouw (art. 2). Omdat sinds 1993 in de gemeenschap in verband met de Schengenakkoorden geen grenscontroles meer worden verricht, maar de bevoegde autoriteiten wel de gegevens nodig hebben als zij hun controles in het belang van bescherming tegen ioniserende straling willen uitvoeren, is in deze verordening een stelsel neergelegd van verklaringen en het verstrekken van gegevens.⁹⁶

Sinds 1 januari 1994 is de verordening niet meer van toepassing op radioactieve *afvalstoffen* (art. 11, tweede lid). Tot 1 januari 1994, de datum waarop Richtlijn 92/3 in nationaal recht moesten zijn omgezet, hadden alle regels uit Verordening 1493/93 tevens betrekking op de overbrenging van radioactieve afvalstoffen. Eerder is al genoemd dat Richtlijn 92/3 er voor zorgt dat het grensoverschrijdend vervoer van radioactieve afvalstoffen zowel binnen de grenzen van de EU als daarbuiten, het onderwerp is geworden van aparte, meer complexe procedures. Controles op overbrengingen van ingekapselde en andere bronnen die onder de verordening vallen geschieden in overeenstemming met de communautaire of nationale wetgeving met het oog op de bescherming tegen stralingseffecten. Zij worden verricht als onderdeel van de controleprocedures die op het hele grondgebied van de lidstaat op niet-discriminerende wijze worden toegepast (art. 3).

De houder van ingekapselde bronnen die voornemens is deze over te brengen of te doen overbrengen, verkrijgt van de ontvanger een voorafgaande schriftelijke verklaring waaruit blijkt dat de ontvanger in de lidstaat van bestemming heeft voldaan aan alle toepasselijke bepalingen ter uitvoering van artikel 3 van Richtlijn 80/836/Euratom en aan alle relevante nationale eisen inzake veilige opslag, veilig gebruik of veilige verwijdering van die klasse bronnen of afvalstoffen (art. 4, eerste lid).

⁹⁴ PbEG 1994 L 319 en PbEG 1996 L 235.

⁹⁵ PbEG 1993 L 148.

⁹⁶ Zie de considerans van de verordening.

In artikel 6 is neergelegd welke gegevens de houder van ingekapselde bronnen of andere bronnen die deze bronnen heeft overgebracht of heeft doen overbrengen, verstrekt binnen 21 dagen na het einde van elk kwartaal aan de bevoegde autoriteiten in de lidstaat van bestemming over de leveringen gedurende dat kwartaal. Deze hebben onder meer betrekking op het type stof en de radioactiviteit.

3.3.4

BESLUITEN EN REGELGEVING MET BETREKKING TOT INFORMATIEVERSTREKKING

Enkele besluiten hebben betrekking op informatie-uitwisseling over gevaren verbonden aan ioniserende straling en incidenten waarbij deze straling in het geding is.

Beschikking 87/600/Euratom⁹⁷ over communautaire regelingen voor snelle uitwisseling van informatie ingeval van stralingsgevaar

De beschikking wordt ook wel aangeduid als de Ecurie-richtlijn. Deze richtlijn verplicht EU-landen alle ongevallen te melden aan de Europese Unie waarbij radioactieve stoffen (kunnen) vrijkomen. Achtergrond was het ongeval in de kerncentrale van Tsjernobyl. Het ongeval zou hebben aangetoond dat de Commissie, in geval van stralingsgevaar, om haar taken te kunnen verrichten snel alle relevante gegevens dient te ontvangen en wel in overeengekomen vorm.

De beschikking is van toepassing wanneer een lidstaat besluit ter bescherming van de bevolking uitgebreide maatregelen te nemen in noodgevallen met radioactieve stoffen in verband met een ongeval waarbij installaties of werkzaamheden betrokken zijn die van doen hebben met splijtstoffen of ioniserende straling (parafraze van art. 1). De beschikking geeft een plicht tot kennisgeving van de maatregelen en de redenen daarvoor en de plicht informatie te verschaffen die nodig is om de voorziene gevolgen van de vrijgekomen radioactieve stoffen zoveel mogelijk te beperken. De kennisgeving moet worden gedaan en de informatie moet worden verschaft aan de Commissie en aan de Lidstaten die zijn of kunnen worden getroffen (art. 2).

Richtlijn betreffende de informatie van de bevolking over de bij stralingsgevaar toepasselijke maatregelen ter bescherming van de gezondheid en over de alsdan te volgen gedragslijn (Richtlijn 89/618/Euratom)⁹⁸

Het doel van deze richtlijn is het verbeteren van de bescherming van de volksgezondheid in het geval van stralingsgevaar, door middel van het vaststellen van maatregelen en procedures om het publiek informatie te verschaffen gedurende die situatie. Deze richtlijn is een aanvulling op de vereisten van de huidige Richtlijn 96/29/Euratom.

⁹⁷ PbEG 1987 L 371, p. 76-78.

⁹⁸ PbEG 1989 L357.

3.3.5

RICHTLIJNEN MET BETREKKING TOT SECTOREN

Medische blootstellingen aan ioniserende straling

De richtlijnen inzake basisnormen zijn aangevuld bij Richtlijn 84/466/Euratom van de Raad van 3 september 1984 tot vaststelling van fundamentele maatregelen met betrekking tot de stralingsbescherming van personen die medisch worden onderzocht of behandeld. Omdat het gebruik van ioniserende straling sindsdien grote vorderingen mogelijk zou hebben gemaakt in de geneeskunde, is deze richtlijn ingetrokken bij **Richtlijn 97/43/Euratom** inzake de bescherming van personen tegen de gevaren van ioniserende straling in verband met medische blootstelling ingetrokken.⁹⁹ Zoals in artikel 1 van Richtlijn 97/43/Euratom wordt aangegeven, is de nieuwe richtlijn een aanvulling op de Richtlijn 96/29. De implementatietermijn is op 13 mei 2000 verstreken (art. 14).

In artikel 3 is een op iedere medische blootstelling toegespitst rechtvaardigingsbeginsel neergelegd. Artikel 4, aanhef en onder a, formuleert het alara-beginsel. De richtlijn kent verder bepalingen over verantwoordelijkheden van de verwijzende persoon en de medisch deskundige, procedures voor radiologische handelingen, opleiding van personen met het oog op de radiologische handelingen, de verspreiding en het gebruik van radiologische apparatuur en bijzondere handelingen. Tevens geeft zij bepalingen met betrekking tot de bijzondere bescherming tijdens zwangerschap en borstvoeding, het vermijden van blootstellingen die per ongeluk geschieden en onopzettelijk zijn. Via een inspectiesysteem moet worden toegezien op de naleving van de bepalingen. De richtlijn, ook wel de 'patiëntenrichtlijn' genoemd, is in Nederland in hoofdstuk 6 van het Besluit stralingsbescherming geïmplementeerd.¹⁰⁰

Maximale besmetting van voedsel

Er geldt een aantal verordeningen met betrekking tot de maximaal toegestane besmetting van levensmiddelen, diervoeders en landbouwproducten.

Verordening (Euratom) nr. 3954/87 van de Raad van 22 december 1987 tot vaststelling van maximaal toelaatbare niveaus van radioactieve besmetting van levensmiddelen en diervoeders ten gevolge van een nucleair ongeval of ander stralingsgevaar¹⁰¹

Het Tsjernobyl-incident vestigde de aandacht op de behoefte aan een systeem dat het de Gemeenschap mogelijk zou maken maximaal toegestane niveaus van radioactieve besmetting van producten vast te stellen, teneinde de bevolking te beschermen in geval van een toekomstige noodsituatie. In deze verordening is de procedure vastgelegd voor de Commissie voor het bepalen van de maximaal

⁹⁹ Richtlijn 97/43/Euratom van de Raad van 30 juni 1997 betreffende de bescherming van personen tegen de gevaren van ioniserende straling in verband met medische blootstelling en tot intrekking van Richtlijn 84/466 Euratom (PbEG 1997 L 180). Zie in het bijzonder de considerans onder (4).

¹⁰⁰ Stb. 2001, 397, laatstelijk gewijzigd Stb. 2005, 320.

¹⁰¹ PbEG 1987 L 371, p. 11-13.

toelaatbare niveaus van radioactieve besmetting van levensmiddelen en van diervoeders die op de markt kunnen worden gebracht na een nucleair ongeval of ander stralingsgevaar dat tot significante radioactieve besmetting van levensmiddelen en diervoeders leidt of kan leiden (art. 1, eerste lid). Wanneer de Europese Commissie informatie heeft ontvangen waaruit blijkt dat de in de bijlage bij de Verordening aangegeven maximaal toelaatbare niveaus zullen worden bereikt of zijn bereikt als gevolg van een noodsituatie, dient zij, indien de omstandigheden dat noodzakelijk maken, onmiddellijk een Verordening vast te stellen waardoor deze maximaal toelaatbare niveaus van toepassing worden verklaard (art. 2, tweede lid). De Verordening moet door de Raad worden bekrachtigd en kan door de Raad worden gewijzigd (art. 3).

Levensmiddelen of diervoeders die de in de verordening neergelegde maximaal toelaatbare niveaus overschrijden, mogen niet op de markt worden gebracht (art. 6, lid 1). De lidstaten moeten alle gegevens over de toepassing van Verordening 3954/87 aan de Commissie verstrekken, in het bijzonder informatie over gevallen waarbij de maximaal toelaatbare niveaus werden overschreden (art. 6, lid 2). De verordening is laatstelijk gewijzigd bij Verordening (Euratom) nr. 2218/89.¹⁰² Tot nu toe heeft de Commissie geen gebruik gemaakt van de bevoegdheden die Verordening 3954/87 biedt.¹⁰³

Verordening van de Commissie van 29 maart 1990 tot vaststelling van maximaal toelaatbare niveaus van radioactieve besmetting van diervoeders ten gevolge van een nucleair ongeval (Verordening 770/90/Euratom)¹⁰⁴

In deze verordening zijn de maximaal toelaatbare niveaus van radioactieve besmetting van diervoeders vastgesteld.

Verordening van de Raad van 22 maart 1990 betreffende de voorwaarden voor de invoer van landbouwproducten van oorsprong uit derde landen ingevolge het ongeluk in de kerncentrale van Tsjernobyl (737/90/ EEG)¹⁰⁵

Deze verordening verbeterde en vernieuwde tijdelijke maatregelen met betrekking tot de invoer van landbouwproducten. De reden ervoor is dat onverminderd het gebruik dat in de toekomst zou kunnen worden gemaakt van het bepaalde in Verordening 3954/87 (Euratom) de Gemeenschap erop dient te blijven toezien dat, voor wat betreft de specifieke gevolgen van het ongeval van Tsjernobyl, voor menselijke voeding bestemde landbouwproducten en verwerkte landbouwproducten die besmet zouden kunnen zijn, slechts in de Gemeenschap worden binnengebracht volgens gemeenschappelijke regels die de gezondheid van de consument waarborgen en de eenheid van de markt in stand houden.

¹⁰² PbEG 1989 L 211.

¹⁰³ Ministerie van VROM, Handboek Implementatie milieubeleid EU in Nederland van het ministerie van VROM, § 8.5.3. <http://www.eu-milieubeleid.nl/ch08s05.html>.

¹⁰⁴ PbEG 1990 L 83.

¹⁰⁵ PbEG 1990 L 082.

De verordening is van toepassing op nader omschreven producten van oorsprong uit derde landen. In artikel 2 wordt het in het vrije verkeer brengen van de in artikel 1 bedoelde producten afhankelijk gesteld van de voorwaarde dat zij aan de in artikel 3 vastgestelde maximale toleranties voldoen. De geldigheid van de regeling is bij Verordening 616/2000¹⁰⁶ verlengd tot 31 maart 2010. Verordening 1609/2000¹⁰⁷ bevat een lijst van producten die zijn uitgesloten van Verordening 737/90.

3.3.6

REGELGEVING DIE NIET VAN TOEPASSING IS

Van twee besluiten van de Europese gemeenschap verdient vermelding dat zij niet van toepassing zijn op kerncentrales respectievelijk de overbrenging van radioactieve afvalstoffen. Hieronder wordt nagegaan of dit materieel betekent dat voor kerncentrales en overbrenging van radioactieve stoffen een regime geldt dat minder bescherming biedt dan het regime dat op grond van deze besluiten voor bepaalde andere activiteiten geldt.

Richtlijn van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC-richtlijn) (96/61/EG)¹⁰⁸

De IPPC-richtlijn heeft ten doel de geïntegreerde preventie en beperking van verontreiniging door de in bijlage I genoemde activiteiten (art. 1). Zij bevat maatregelen ter voorkoming en, wanneer dat niet mogelijk is, ter beperking van emissies door deze activiteiten in lucht, water en bodem, met inbegrip van maatregelen voor afvalstoffen, om een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken, onverminderd de bepalingen van Richtlijn 85/337/EEG en andere Gemeenschapsvoorschriften.

In bijlage I van de IPPC-richtlijn worden onder 1 activiteiten van de energie-industrie genoemd die onder de richtlijn vallen: stookinstallaties met een hoeveelheid vrijkomende warmte van meer dan 50 MW (1), aardolie- en gasraffinaderijen, cokesfabrieken en installaties voor het vergassen en vloeibaar maken van steenkool. Kernenergiecentrales worden niet genoemd. Deze richtlijn is dus *niet* op kerncentrales van toepassing. Bedacht moet echter worden dat de algemene Richtlijn 96/29 wel van toepassing is, waarin onder meer het optimalisatiebeginsel is neergelegd en uitgewerkt (par. 3.3.2). Bovendien zijn de beschreven internationale verdragen inzake nucleaire veiligheid van groot belang. De artikelen 1 tot en met 5, 7, 14 tot en met 35 van het Verdrag inzake nucleaire veiligheid maken krachtens een besluit van de Commissie deel uit van het Gemeenschapsrecht.¹⁰⁹ Het betreft belangrijke artikelen met betrekking tot de nucleaire veiligheid.

In bijlage 1 worden onder 5 de installaties voor afvalbeheer genoemd, waarop de richtlijn van toepassing is:

¹⁰⁶ PbEG 2000 L75.

¹⁰⁷ PbEG 2000 L185.

¹⁰⁸ PbEG 1996 L 257, 10.10.1996.

¹⁰⁹ Besluit Europese Commissie 29 april 2004, nr. 2004/491/Euratom.

- 5.1 installaties voor de verwijdering of nuttige toepassing van gevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in de lijst van artikel 1, vierde lid, van Richtlijn 91/689/EEG in de zin van de bijlagen II A en II B (handelingen R1, R5, R6, R8 en R9) van Richtlijn 75/442/EEG en van Richtlijn 75/439/EEG van de Raad van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie met een capaciteit van meer dan 10 ton per dag. Hieronder vallen installaties voor gebruik van gevaarlijke afvalstoffen als brandstof of ander middel om energie op te wekken (R1), recycling en terugwinning van anorganische materialen, niet zijnde oplosmiddelen of (samengestelde) metalen (R5), terugwinning van zuren of basen (R6), herstel van componenten van katalysatoren (R8) of hernieuwde raffinage of ander gebruik van olie (R9). Inrichtingen voor de opslag van radioactief afval vallen hier dus niet onder;
- 5.2 installaties voor de verbranding van stedelijk afval in de zin van Richtlijn 89/369/EEG en Richtlijn 89/429/EEG, met een capaciteit van meer dan 3 ton per uur. Stedelijk afval is in dit verband huishoudelijk afval;
- 5.3 installaties voor de verwijdering van ongevaarlijke afvalstoffen in de zin van bijlage II A van Richtlijn 75/442/EEG, rubrieken D8, D9, met een capaciteit van meer dan 50 ton per dag. Hieronder vallen inrichtingen waarin een biologische of fysisch-chemische behandeling van afvalstoffen plaatsvindt;
- 5.4 stortplaatsen die meer dan 10 ton per dag ontvangen of een totale capaciteit van meer dan 25 000 ton hebben, met uitzondering van stortplaatsen voor inerte afvalstoffen.

Inrichtingen waarin radioactief afval of verbruikte splijtstoffen worden beheerd, vallen gelet op het voorgaande, niet onder de IPPC-richtlijn, terwijl het Gemeenschapsrecht op dit moment evenmin voorziet in specifieke voorschriften die waarborgen dat verbruikte splijtstoffen en radioactief afval overal en altijd in de Gemeenschap op doeltreffende wijze wordt beheerd.¹¹⁰ Voor het veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval is echter een voorstel voor een richtlijn bij de Raad aanhangig (zie hieronder, par. 3.3.7).

Verordening (EEG) van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (EVOA) (nr. 259/93)¹¹¹

In art. 1, tweede lid, aanhef en onder c, EVOA is bepaald dat daaronder niet valt de overbrenging van radioactieve afvalstoffen als omschreven in artikel 2 van de Richtlijn 92/3/Euratom van de Raad van 3 februari 1992 betreffende toezicht en controle op overbrenging van radioactieve afvalstoffen tussen Lidstaten en naar en vanuit de Gemeenschap.

¹¹⁰Negende overweging in de considerans van het gewijzigde voorstel voor de richtlijn inzake het veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval (2003/0022 (CNS)).

¹¹¹ PbEG 1993 L 030.

3.3.7

VOORSTELLEN VOOR RICHTLIJNEN

Bij de Raad is nog steeds een voorstel aanhangig voor een **Euratom-richtlijn houdende vaststelling van de fundamentele verplichtingen en algemene beginselen op het gebied van de veiligheid van nucleaire installaties**.¹¹² De Commissie wil fundamentele verplichtingen en algemene beginselen op het gebied van nucleaire veiligheid vaststellen en toezichtsmechanismen instellen om te waken over de bescherming van de gezondheid van de bevolking en de werkers tegen de met ioniserende straling van nucleaire installaties verbonden gevaren. Deze maatregelen moeten de uitgebreide Europese Unie (EU) in staat stellen risico's met betrekking tot radioactief materiaal beter op te vangen. De voorgestelde richtlijn is gebaseerd op het eerder genoemde Verdrag inzake Nucleaire Veiligheid.

Op basis van het voorstel moet iedere lidstaat beschikken over een volledig onafhankelijke regelgevende instantie. Bij de uitvoering van haar taken op het gebied van de nucleaire veiligheid zijn de functies van die instantie gescheiden van die van alle andere publieke en private instanties die zich bezighouden met de bevordering of toepassing van kernenergie. Aan de instantie wordt het nodige gezag, de nodige bevoegdheid en de nodige financiële personele en personele middelen verleend om de haar toegewezen taken te vervullen (art. 3, eerste lid). Deze instantie ziet toe op en stelt regels vast voor de nucleaire veiligheid en ziet er op toe dat zij worden nageleefd. Deze instantie levert de vergunningen af en controleert de toepassing van de regelgeving inzake de keuze van de vestigingsplaats, het ontwerp, de bouw, de inbedrijfstelling, de bedrijfsvoering of de ontmanteling van nucleaire installaties (art. 3, tweede lid).

De hoofdverantwoordelijkheid voor de veiligheid van een kerninstallatie berust bij de houder van de vergunning die door de veiligheidsinstantie is afgegeven onder het toezicht van de regelgevende instantie (art. 4, eerste lid).

Elke lidstaat voert een wet- en regelgevingskader betreffende de veiligheid van nucleaire installaties in en handhaaft dit. Dit wet- en regelgevingskader voorziet in:

- a. de uitwerking van toepasselijke nationale veiligheidseisen en -voorschriften;
- b. een vergunningstelsel voor nucleaire installaties en een verbod op de exploitatie van een nucleaire installatie zonder vergunning;
- c. een stelsel van geregelde inspecties en beoordelingen van nucleaire installaties teneinde vast te stellen of de geldende voorschriften en vergunningsvoorwaarden worden nageleefd;
- d. de handhaving van de geldende voorschriften en vergunningsvoorwaarden, met inbegrip van schorsing, wijziging of intrekking (art. 4, tweede lid).

De lidstaten treffen alle passende maatregelen om ervoor te zorgen dat elke vergunninghouder zijn verantwoordelijkheid nakomt (art. 4, derde lid).

¹¹² COM(2003)32 definitief; 2003/0021(CNS). Gewijzigd bij voorstel COM/2004/0526 def.-cns 2994/0021.

De lidstaten moeten alle mogelijke maatregelen nemen om:

- in nucleaire installaties doelmatige voorzieningen te treffen teneinde mensen en het milieu te beschermen tegen de schadelijke effecten van ioniserende straling;
- ongevallen te voorkomen en de gevolgen van eventuele ongevallen te beperken;
- overeenkomstig de basisnormen voor de bescherming van de gezondheid van de bevolking en de werknemers het langetermijnbeheer te waarborgen van alle materialen die na de ontmantelingsfase overblijven, waaronder radioactief afval en verbruikte splijtstof;
- te zorgen voor doeltreffende voorlichting en raadpleging van bevolking en bevoegde autoriteiten van de landen in de nabijheid van de lidstaat waaronder de nucleaire installatie valt inzake vraagstukken betreffende de veiligheid van nucleaire installaties (art. 5).

Bij alle handelingen die rechtstreeks verband houden met de nucleaire installaties moet veiligheid de nodige prioriteit krijgen (art. 6).

De lidstaten schrijven vergunninghouders die verantwoordelijk zijn voor nucleaire installaties voor dat zij:

- zich houden aan de toepasselijke veiligheidsnormen;
- kwaliteitsborgingsprogramma's opstellen en uitvoeren;
- de lidstaten informeren wanneer zij niet langer in staat zijn hun verplichtingen na te komen bij de ontmanteling van de installaties (art.7, eerste en tweede lid).

De lidstaten zien erop toe dat de regelgevende instantie in alle nucleaire installaties inspecties in verband met de nucleaire veiligheid uitvoert tijdens de gehele levensduur inclusief de buitengebruikstelling (art. 8).

De regelgevende instantie en de exploitanten moeten voldoende financiële middelen ter beschikking stellen ten behoeve van de veiligheid van nucleaire installaties, en wel tijdens de gehele levensduur van de installaties. De lidstaten nemen passende maatregelen om hiervoor te zorgen (art. 9).

Artikel 10 heeft betrekking op de beschikbaarheid van voldoende nucleaire veiligheidsdeskundigen bij de regelgevende instantie en de vergunninghouders in de lidstaten en passende studieprogramma's en bijscholing voor bij de veiligheid van nucleaire installaties betrokken personeel (art. 10).

Artikel 11 voorziet in de vaststelling en uitvoering van rampenplannen die door de regelgevende instantie zijn goedgekeurd en regelmatig worden getest, het bieden van passende informatie aan de eigen bevolking en bevoegde autoriteiten van andere landen om rampenplannen te kunnen maken en het mededelen door de vergunninghouder van voorvallen die wezenlijke gevolgen hebben voor de veiligheid.

In artikel 12 wordt een comité van regelgevende instanties van de lidstaten ingesteld. Het comité bevordert uitwisseling van goede praktijken en adviseert de Commissie.

Artikel 13 regelt de periodieke verslaglegging door lidstaten aan de commissie. Deze verslagen worden vastgesteld conform richtsnoeren van het genoemde comité (zie ook art. 12, derde lid). Zij worden door dit comité beoordeeld. Deze verslagen betreffen de uitvoering van de richtlijn en de toestand van de veiligheid van de nucleaire installaties

op het grondgebied van de lidstaat. Het comité adviseert op basis van de verslagen.

Om de twee jaren publiceert de Commissie een verslag over de veiligheid van de nucleaire installaties binnen de EU (art. 14).¹¹³

Een ander **voorstel** dat bij de Raad aanhangig is, is dat voor een **richtlijn inzake beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval**.¹¹⁴

Verbruikte splijtstof en radioactief afval moeten op zodanige wijze worden beheerd dat de werknemers en de bevolking op adequate wijze worden beschermd tegen stralingsgevaar en dat de productie van radioactief afval zo laag als praktisch mogelijk wordt gehouden (art. 3, eerste en tweede lid).

Een onafhankelijke regelgevende instantie wordt belast met de uitvoering van de regelgeving inzake de veiligheid van het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval en waaraan het nodige gezag, de nodige bevoegdheden en de nodige financiële en personele middelen worden gegeven om de haar toegewezen taken te vervullen. Bij de uitvoering van haar taken zijn de functies van die instantie gescheiden van die van alle andere publieke of private instanties die zich bezighouden met het beheer van verbruikte splijtstof of radioactief afval (art. 3, derde lid).

De lidstaten zorgen voor voldoende financiële middelen wanneer die nodig zijn voor veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval (art. 3, vierde lid). Artikel 3, vijfde lid regelt de transparantie in kwesties met betrekking tot het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval. Lidstaten zorgen voor doeltreffende voorlichting en, indien nodig, raadpleging van bevolking en bevoegde autoriteiten van de landen die in de nabijheid van in de betrokken lidstaat gelegen opslaglocaties zijn gelegen. De bevolking wordt voorgelicht over de beoogde maatregelen en de stand van de besluitvorming over opslag- en bergingslocaties.

Artikel 4, eerste en tweede lid, voorziet in een verplichting nationale programma's voor het beheer van radioactief afval op te stellen en actueel te houden. De mogelijkheid om prioriteit te geven aan berging in diepe geologische lagen moet worden bestudeerd. Ingevolge artikel 6, eerste lid, wordt daarbij rekening gehouden met de resultaten van onderzoek en technologische ontwikkeling op het gebied van radioactieve afvalstoffen.

Overbrenging van radioactief afval naar een andere lidstaat of derde land mag alleen als aan bepaalde voorwaarden is voldaan:

- instemming van het land van oorsprong en bestemming, conformiteit met gemeenschapswetgeving, met name Richtlijn 92/3 en internationale verplichtingen;
- de overbrenging is voorwerp van een overeenkomst tussen twee of meer staten, en;

¹¹³ <http://europa.eu/scadplus/leg/nl/lvb/127049.htm>.

¹¹⁴ COM/2003/022 CNS. Gewijzigd bij COM/2004/0526def.-CNS 2994/022.

- het land van bestemming heeft geschikte faciliteiten die aan normen voldoen die de lidstaat van oorsprong aanvaardt en die, als het om stoffen gaat als bedoeld in artikel 197 Euratom-verdrag, onderworpen zijn aan een adequate veiligheidscontrole (art. 4, vierde lid).

Het nationaal beheersprogramma voorziet in een tijdschema voor langetermijnbeheer van radioactief afval (art. 5, eerste lid). Wanneer een lidstaat van oordeel is dat er geen geschikt alternatief voor berging bestaat of een dergelijke bergingsoptie nog niet beschikbaar is, neemt hij in zijn programma ten minste de volgende punten op:

- vergunning voor de ontwikkeling van een (of meer) bergingslocatie(s);
- vergunning voor de exploitatie van de bergingsfaciliteit(en);
- de lidstaten kunnen besluiten op één locatie meer dan één categorie afval te bergen (art. 5, tweede lid).

Artikel 8 bepaalt dat elke lidstaat om de drie jaar aan de Commissie verslag uitbrengt over de stand van zaken bij het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval onder zijn jurisdictie en uitgevoerde of geplande activiteiten voor onderzoek en technologische ontwikkeling op dit gebied. Een comité van deskundigen die door elke lidstaat is aangewezen, toetst de verslagen. Het comité brengt advies en aanbevelingen uit (art. 7 en 8).¹¹⁵

3.4

BEVINDINGEN

In paragraaf 3.2 en 3.3 is de internationale en EU-regelgeving beschreven die betrekking heeft op aspecten van het gebruik van kernenergie en de bescherming tegen ioniserende straling. In deze paragraaf wordt de balans opgemaakt.

3.4.1

INTERNATIONALE REGELGEVING

De internationale regelgeving (verdragen en aanbevelingen van het IAEA) is omvangrijk en ingewikkeld, maar wel goed ontsloten.¹¹⁶ Als wordt geprobeerd op systematische wijze enkele belangrijke principes uit de regelgeving voor zover zij van belang is voor toepassing van kernenergie, de aanwending van radioactieve stoffen en ioniserende straling te destilleren, dan ontstaat het volgende overzicht van elementen waaruit (het systeem van) regulering en toezicht moet bestaan:

- een wettelijk systeem, waaronder een meldingen- en vergunningenstelsel, en toezichtkader met betrekking tot veiligheid van nucleaire installaties en beheer van verbruikte splijtstoffen en radioactief afval;
- een wettelijk kader en een toezichthouder die slechts zijn gericht op veiligheid en die functioneel gescheiden zijn van publieke of particuliere instanties die gericht zijn op bevordering en verspreiding van kernenergie;

¹¹⁵ Voor een kritische beschouwing over de eerdere versies van de voorgestelde richtlijnen zij verwezen naar: Ikbal Abbassi Ab. Kacem, Safety of Nuclear Installations, Spent Nuclear Fuel and Radioactive Waste Management in the European Union: A Legal Analysis, European Environmental Law Review 2004/4, p. 109-114.

¹¹⁶ Een kort overzicht is te vinden in: Thijssen/Jonkergouw 2006. Een uitgebreid overzicht biedt: C.L.M. Thijssen (red.), Wetgeving stralingsbescherming (losbladig), Sdu, Den Haag.

- procedures in het belang van de veiligheid met betrekking tot het ontwerp, de constructie, werking en ontmanteling van nucleaire installaties en beheer van verbruikte splijtstoffen en radioactief afval waarin technische expertise en actuele ervaringskennis steeds beschikbaar is en wordt aangewend en waarbij locatiegebonden factoren mee worden genomen;
- inspectie door lidstaten van nucleaire installaties en inrichtingen voor beheer van radioactief afval en gebruikte splijtstoffen met het oog op de veiligheid;
- monitoring van werknemers en werkplekken die aan ioniserende straling worden blootgesteld;
- plannen ter voorbereiding op noodsituaties;
- voldoende beschikbare middelen en deskundigheid met het oog op de veiligheid van nucleaire installaties en beheer van verbruikte splijtstoffen en radioactief afval;
- procedures voor evaluatie en verslaglegging door exploitanten van nucleaire faciliteiten aan een toezichthouder, onder meer naar aanleiding van veiligheidsincidenten;
- programma's van acties op basis van verzamelde en geanalyseerde ervaringen met betrekking tot het functioneren van nucleaire inrichtingen en opslagfaciliteiten;¹¹⁷
- voorlichting aan en raadplegen van burgers en andere landen in de nabijheid van nucleaire installaties die gevolgen hiervan ondervinden;
- grensoverschrijdende verplaatsing van nucleair materiaal onder toezicht, opdat internationale en nationale verplichtingen worden nageleefd;
- verplichtingen tot rapportages terzake van de naleving van het Verdrag inzake nucleaire veiligheid en het Gezamenlijk Verdrag inzake de veiligheid van het beheer van bestraalde splijtstof en radioactief afval.

Bovendien gelden de volgende inhoudelijke eisen:

- productie en vrijkomen van radioactief afval en de gevolgen daarvan moet tot een minimum worden beperkt;
- de ioniserende straling waaraan publiek en werknemers worden blootgesteld wordt zo laag mogelijk gehouden als redelijkerwijs mogelijk is, rekening houdend met sociale en economische factoren (*alara-beginsel*);
- faciliteiten en activiteiten die stralingsrisico's in het leven roepen leveren baten op die de nadelen die aan deze risico's zijn verbonden, overtreffen (*rechtvaardigingsbeginsel*);
- de bescherming tegen schadelijke gevolgen wordt geoptimaliseerd om het hoogste niveau van veiligheid te leveren dat redelijkerwijs kan worden bereikt. (*optimaliseringsbeginsel*); de bescherming betreft huidige en toekomstige generaties van de bevolking en het milieu;
- *continu verbeteren* van de bescherming tegen stralingsrisico's afkomstig van kernenergie-inrichtingen;
- fysieke beveiliging van nucleaire faciliteiten en nucleair materiaal tegen sabotage, niet-geautoriseerde verplaatsing en dergelijke;
- geen dumping van radioactieve (afval)stoffen in de zee.

¹¹⁷ Dit houdt verband met het beginsel van continu verbeteren.

3.4.2

EUROPESE REGELGEVING

Voor de Europese regelgeving geldt evenzeer dat zij omvangrijk en complex is. Naast het Euratom-verdrag geldt een aantal verordeningen en een niet gering aantal richtlijnen die inmiddels geïmplementeerd zijn in Nederlandse wetgeving of die binnen afzienbare tijd moeten worden geïmplementeerd. Daarnaast is deze regelgeving volop in beweging. Voorstellen voor nieuwe richtlijnen zijn bij de Raad van Ministers van Euratom aanhangig. De voorstellen zijn mede ingegeven door de wenselijkheid aan te sluiten bij de IAEA-regelgeving, het verwerken van nieuwe inzichten en het verbeteren van de wetstechnische kwaliteit van de regelgeving. Zowel de huidige als de komende Europese regelgeving met betrekking tot toepassing van kernenergie en aanwending van ioniserende straling en radioactieve materialen is goed ontsloten.

Nederlandstalige versies van de Euratom-regelgeving zijn beschikbaar op de website van de EU. Een volledig overzicht van de Europese regelgeving is ook beschikbaar in de literatuur.¹¹⁸ De richtlijnen verdienen wetstechnisch vaak geen schoonheidsprijs. Het is geen sinecure uit de wirwar van complex geredigeerde bepalingen de kern te destilleren. Een en ander is niet bevorderlijk voor de toegankelijkheid van de regelgeving en kan implementatie tot een moeizame operatie maken. Als wordt geprobeerd op systematische wijze enkele belangrijke principes uit de relevante Europese regelgeving af te leiden, dan ontstaat het volgende beeld:

Eisen aan (het systeem van) regulering en toezicht:

- melding- en vergunningplichten voor handelingen die een risico met zich kunnen brengen ten gevolge van ioniserende straling, tenzij de risico's voor individuen en de gevolgen voor collectiviteiten 'of no regulatory concern' zijn;
- procedures voor toezicht en controle op overbrenging van radioactieve stoffen vanuit en naar een andere lidstaat en vanuit en naar een staat buiten de Gemeenschap;
- kennisgeving van maatregelen en het verschaffen van relevante informatie door een lidstaat in noodgevallen met radioactieve stoffen aan burgers, de Commissie en andere betrokken lidstaten;
- raadpleging van de Commissie bij het tot stand brengen van wetgeving die tot doel heeft de basisnormen te doen naleven en de nodige maatregelen te nemen met betrekking tot onderwijs, opvoeding en beroepsopleiding.

Inhoudelijke vereisten:

- een beperking van blootstelling aan ioniserende straling tot gevallen waarin dit nuttig en noodzakelijk is (rechtvaardigingsbeginsel);
- de stralingsbelasting moet 'as low as reasonable achievable' zijn;
- bepaalde stralingsdosislimieten mogen niet worden overschreden;
- het beginsel van continu verbeteren (impliciet);
- bescherming van externe werkers tegen ioniserende straling;
- beperking van blootstelling aan ioniserende straling bij medisch onderzoek en medische behandeling.

¹¹⁸ Zie voor een overzicht: Thijssen en Jonkergouw 2006. Een uitgebreid overzicht biedt: C.L.M. Thijssen (red.), Wetgeving stralingsbescherming (losbladig), Sdu, Den Haag,

3.4.3

KOMENDE EUROPESE REGELGEVING

De Europese regelgeving is volop in beweging. Volgens de voorstellen voor richtlijnen die thans aanhangig zijn – die houdende vaststelling van de fundamentele verplichtingen en algemene beginselen op het gebied van veiligheid van nucleaire installaties en die inzake het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval, geldt het principe van de hoofdverantwoordelijkheid voor de veiligheid van een nucleaire installatie bij de vergunninghouder. Daarnaast worden vooral nieuwe belangrijke eisen geformuleerd met betrekking tot de regulering, het toezicht en de handhaving en maatregelen, mede gericht op continue verbetering van de bescherming van burgers. Deze eisen houden onder meer het volgende in:

- een regelgevende instantie die bij de uitvoering van haar taken met betrekking tot nucleaire veiligheid onafhankelijk is van andere instanties die zich bezighouden met kernenergie en beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen;
- een wettelijk kader betreffende veiligheid van nucleaire installaties, waarin opgenomen uitgewerkte veiligheidseisen, een vergunningstelsel, inspecties en handhaving;
- maatregelen om doelmatige voorzieningen in nucleaire installaties te treffen ter bescherming van mens en milieu tegen de schadelijke effecten van ioniserende straling, om ongevallen te voorkomen en om de gevolgen van die ongevallen te beperken;
- maatregelen ten behoeve van lange termijnbeheer van alle materialen die na ontmanteling van een nucleaire installatie overblijven overeenkomstig de basisnormen voor de bescherming van de gezondheid van de bevolking en werknemers;
- voorlichting en raadpleging van de bevolking en autoriteiten van de lidstaten in de nabijheid van de staat waaronder de nucleaire installatie of opslaglocatie valt inzake vraagstukken van veiligheid;
- verplichtingen voor houders van een vergunning voor een nucleaire installatie tot het opstellen en uitvoeren van kwaliteitsborgingsprogramma's;
- inspectie van nucleaire installaties tijdens de gehele levensduur;
- voldoende financiële middelen voor de nucleaire veiligheid en voldoende nucleaire deskundigheid bij de regelgevende instantie en de exploitant;
- actuele nationale programma's voor beheer van radioactief afval;
- onderzoeken van de mogelijkheid van prioritering van berging van radioactief afval in diepe geologische lagen;
- verplichtingen van staten tot rapportage over genomen maatregelen om de richtlijnen na te komen en over de toestand van de veiligheid van de nucleaire installaties op het eigen grondgebied.

HOOFDSTUK

4 De vergunningstelsels van de Kernenergiewet

4.1

INLEIDING

De Kernenergiewet¹¹⁹ (Kew) kent verschillende vergunningstelsels. In de hoofdstukken III en IV Kew zijn dat de vergunningen op grond van art. 15 en art. 29 Kew, en de in art. 34 Kew neergelegde basis voor een vergunningstelsel. Daarnaast bevat hoofdstuk IX in art. 67 Kew een basis voor een vergunningstelsel ter uitvoering van internationale overeenkomsten. Deze vergunningstelsels zijn uitgewerkt in amvb's en ministeriële regelingen. Dit betreft met name de amvb's Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (Bkse)¹²⁰, het Besluit stralingsbescherming (Bs)¹²¹, het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen (Bvser)¹²² en het Besluit in-, uit- en doorvoer radioactieve afvalstoffen (Biudras)¹²³. Voor ieder vergunningstelsel zijn meerdere uitvoeringsbesluiten van toepassing. Daartoe zijn er veel verwijzingen, vaak door het 'van overeenkomstige toepassing verklaren' van artikelen uit andere uitvoeringsbesluiten. Anders dan de Wm-vergunningen zijn de Kew-vergunningen persoonsgebonden.

De implementatie van Euratom-richtlijnen heeft vooral in de uitvoeringsregelgeving plaatsgevonden. In het Bkse en het Bvser is dat met name richtlijn 96/29 (basisnormen); in het Bs zijn dat de richtlijnen 96/29, 97/43 (medische blootstelling) en 2003/122 (controle hoogactieve ingekapselde bronnen) en in het Biudras richtlijn 92/3 (overbrenging radioactieve afvalstoffen) (zie over deze richtlijnen par. 3.3).

In dit hoofdstuk worden de Kew-vergunningstelsels beschreven zoals neergelegd in de wet en in uitvoeringsbesluiten en worden enkele eerste conclusies getrokken. Voorafgaand aan de behandeling per vergunningstelsel, worden in deze paragraaf enkele aspecten behandeld die voor alle Kew-vergunningstelsels gelden. Waar dat relevant is, wordt in dit hoofdstuk kort melding gemaakt van wijzigingen die worden voorzien in de op het moment van onderzoek aanhangige wetswijziging.

¹¹⁹ Wet van 21 februari 1963, Stb. 1963, 82, zoals laatstelijk gewijzigd Stb. 2006, 11.

¹²⁰ Besluit van 4 september 1969, Stb. 403, zoals gewijzigd Stb. 2006, 260.

¹²¹ Besluit van 16 juli 2001, Stb. 397, zoals gewijzigd Stb. 2006, 260.

¹²² Stb. 1969, 405, zoals laatst gewijzigd Stb. 2006, 260.

¹²³ Besluit van 17 november 1993, Stb. 626, zoals gewijzigd Stb. 2002, 566.

4.1.1

BEVOEGD GEZAG VERGUNNINGVERLENING KEW

Bij de besluitvorming over de Kew-vergunningverlening zijn, ingevolge de Kew en de uitvoeringsregelgeving, zes ministers betrokken, namelijk van VROM, EZ, SZW, VWS, LNV en V en W.

- voor de art. 15-vergunningen, voor bepaalde handelingen of inrichtingen met splijtstoffen zijn dat de ministers van VROM, EZ en SZW tezamen, in overeenstemming met de minister van V en W voor vervoer en lozing in oppervlaktewater, met de minister van LNV voor lozing in oppervlaktewater of lucht en de minister van VWS voor medische stralingstoepassingen (art. 15a Kew);
- voor de art. 29-vergunningen, voor handelingen met radioactieve stoffen, zijn dat de ministers van SZW en VROM, in overeenstemming met de minister van VWS voor medische stralingstoepassingen, met de minister van EZ voor Mijnwet-activiteiten, met de minister van LNV voor lozingen in oppervlaktewater of lucht, en met de minister van V en W voor vervoer of lozing in oppervlaktewater (art. 30 Kew);
- voor de art. 34-vergunningen, voor bepaalde handelingen met toestellen, zijn dat de ministers van VROM en SZW, in overeenstemming met de minister van VWS voor medische stralingstoepassingen en met de minister van EZ voor mijnbouwhandelingen (art. 43 lid 4 Bs);
- voor de art. 67 vergunningen, voor in- en uitvoer van radioactieve afvalstoffen, is dat de minister van VROM (art. 3 Besluit in-, uit- en doorvoer radioactieve afvalstoffen).

Vanouds beslisten de ministers van EZ en SZV in overeenstemming met de ministers 'wie het mede aangaat' (art. 18 en 30 Kew-oud).¹²⁴ Deze formulering leidde in diverse procedures tot het rechterlijk oordeel dat het besluit in kwestie onbevoegd was genomen omdat een minister ten onrechte niet bij het besluit was betrokken.¹²⁵

In de loop van de tijd werd de besluitvorming inzake vergunningen gemandateerd aan bepaalde ministers. Sinds 2005 is de besluitvorming inzake alle vergunningen en ontheffingen (voor art. 15 onder b Kew alleen de vergunningwijzigingen) gemandateerd aan de minister van VROM. Deze heeft voor het merendeel van de besluiten een ondermandaat verleend aan de directeur van SenterNovem.¹²⁶

¹²⁴ 'Kew-oud': de tekst zoals gepubliceerd in 1963 (Stb. 1963, 82). De memorie van toelichting vermeldt: 'Het is wel duidelijk, dat de belangen van volksgezondheid en arbeidersbescherming altijd in het geding zijn en dat de energievoorziening en, gelet op onze internationale verplichtingen voor het vreedzaam gebruik van splijtstoffen, het buitenlands beleid vaak bij vragen van kernsplijting aan de orde zullen zijn. Maar wanneer lozing van radioactief water van een kernreactor nodig is, komen waterstaatsbelangen in het geding en misschien belangen van landbouw of visserij.' De voorgestelde regeling laat voor ieder afzonderlijk geval aan iedere minister zelf over uit te maken of de zaak hem al dan niet mede aangaat (Kamerstukken II 1959/60, 5861, nr. 3, p. 13).

¹²⁵ Bijvoorbeeld ABRvS 9 juli 1997, JM 1997, 28; ABRvS 29 juni 1998, JM 1998, 131 m.nt. Thijssen.

¹²⁶ Regeling mandaat en machtiging vergunningen, ontheffingen en goedkeuringen Kernenergiewet 2005, Stcrt. 2006, 45; Regeling mandaat en ondermandaat SenterNovem Kernenergiewet 2005, Stcrt. 2006, 45; Wijziging mandaat en ondermandaat SenterNovem Kernenergiewet 2005, Stcrt. 2006, 138.

In verband met het vervoer van radioactieve stoffen, splijtstoffen en ertsen, zijn taken en bevoegdheden overgedragen van de minister van V en W aan de minister van VROM, middels een besluit tot 'overdracht van zorg voor onderdelen van de Kernenergiewet'. De zorg voor de lozing van splijtstoffen, ertsen of radioactieve stoffen in oppervlaktewater, is hierbij mede tot de taak van de minister van V en W blijven behoren.¹²⁷

De overdracht van de bevoegdheid is in overeenstemming met de gegroeide praktijk, waarbij de vergunningverlening geconcentreerd is bij de minister van VROM, aldus de toelichting.¹²⁸ Hoewel deze overdracht van bevoegdheid gebaseerd is op art. 44 lid 1 Grondwet, rijst hierbij wel de vraag of dat ook in dit geval terecht is gebeurd. De wetgever heeft de bevoegdheid namelijk indertijd uitdrukkelijk bij meerdere ministers neergelegd, terwijl de regering dat nu beperkt tot één minister. Daarmee wordt de bevoegdheidstoedeling zoals bedoeld door de wetgever gewijzigd.¹²⁹

In het tijdens dit onderzoek aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Kew wordt overigens voorgesteld de bevoegdheid inzake vergunningverlening te attribueren aan de minister van VROM.

Het voorstel bevat een vereenvoudiging van het bevoegd gezag, met het oog op een 'efficiënte en snelle besluitvorming', aldus de memorie van toelichting. Voorgesteld wordt alleen de minister van VROM te belasten met de besluiten inzake vergunningverlening.¹³⁰

4.1.2

BEGINSELEN IN VERBAND MET BLOOTSTELLING AAN IONISERENDE STRALING

De kernenergie-regelgeving kent enkele beginselen met het oog op de blootstelling aan straling die essentieel zijn voor de vergunningenstelsels: het rechtvaardigingsbeginsel, het alara- en optimalisatiebeginsel en het beginsel van dosislimitering. Het niet voldoen aan de beginselen van rechtvaardiging, optimalisatie en dosislimieten vormt een weigeringsgrond voor vergunningverlening (art. 39 Bs en art. 18 lid 1 Bkse). Op deze beginselen wordt hierna ingegaan. Zie over de beginselen ook par. 3.3.2.

¹²⁷ Besluit van 1 september 2005, houdende de overdracht van de zorg voor onderdelen van de Kernenergiewet, Stb. 2005, 443.

¹²⁸ Aldus de Nota van toelichting, Stb. 2005, 443, p. 3.

¹²⁹ In de jurisprudentie is bevestigd dat de regering bevoegd is bij koninklijk besluit wijziging aan te brengen in het werkkterrein van ministers (ABRvS 10 oktober 2001, AB 2001, 352 m.nt. Sewandono). In de literatuur wordt hierbij de kritische kanttekening geplaatst dat de regering de wet niet op onaanvaardbare wijze mag doorkruisen, met name als de wetgever op inhoudelijke gronden een bevoegdheid op een bepaalde wijze regelde (zie: B.K. Olivier, '(G)een noot in Belinfante', in: Recht en Reede. Opstellen aangeboden aan mr. J.L. de Reede, Deventer: Kluwer 2005, p. 108-110).

¹³⁰ Kamerstukken II 2005/06, 30 429, nr. 3, p. 6.

Rechtvaardiging

Het in Euratom-richtlijnen neergelegde rechtvaardigingsbeginsel houdt in dat een handeling die blootstelling aan ioniserende straling meebrengt, slechts is toegestaan indien zij gerechtvaardigd is. Categorieën of soorten handelingen die blootstelling meebrengen dienen, voordat zij worden verricht, door lidstaten te worden goedgekeurd. Economische, sociale en andere voordelen moeten daarbij worden afgewogen tegen de gezondheidsschade die blootstelling aan ioniserende straling kan meebrengen.¹³¹

Dit rechtvaardigingsbeginsel is niet in de Kew neergelegd maar in diverse uitvoerings-besluiten, onder meer in hoofdstuk 2 Bs ('Rechtvaardiging en optimalisatie'). Art. 4 lid 1 Bs bepaalt dat een handeling slechts is toegestaan indien zij door de ministers is gerechtvaardigd of indien zij behoort tot een categorie gerechtvaardigde handelingen. De betrokken ministers rechtvaardigen een (categorie van) handeling(en) slechts indien de economische, sociale en andere voordelen van de betrokken handeling of categorie van handelingen opwegen tegen de gezondheidsschade die hierdoor kan worden toegebracht, aldus art. 4 lid 1 Bs.

In het Bs wordt bij de voordelen het netto voordeel van alle relevante aspecten meegewogen, dus ook de nadelen van sociale, economische en financiële aard van de handeling. Bij de gezondheidsschade wordt de schade voor alle betrokken werknemers of leden van de bevolking beschouwd, aldus de Nota van toelichting bij het Bs. Onderscheiden worden een algemeen en een specifiek rechtvaardigingsbeginsel. Het algemene beginsel is van toepassing op werkers en de bevolking. Het specifieke beginsel is van toepassing op onderzoek en therapie van patiënten. Rechtvaardiging bestaat uit twee fasen, de generieke rechtvaardiging van bepaalde categorieën handelingen of werkzaamheden en de rechtvaardiging per individuele handeling of werkzaamheid. De eerste fase resulteert in een ministeriële regeling. De tweede fase geschiedt bij vergunningverlening.¹³²

Gerechtvaardigde handelingen en werkzaamheden zijn opgenomen in de ministeriële regeling bekendmaking rechtvaardiging gebruik van ioniserende straling.¹³³ Bij een vergunningaanvraag moet worden verwezen naar de bekendmaking van de rechtvaardiging van de handeling. Bij een aanvraag voor een handeling die niet als gerechtvaardigd bekend is gemaakt, moet een verzoek worden gedaan om rechtvaardiging (art. 4 lid 4 en 5 Bs). Nieuwe gegevens kunnen aanleiding zijn tot het herzien van de rechtvaardiging van de handeling (art. 4 lid 3 Bs).

Over dit beginsel kan worden opgemerkt dat de toepassing ervan door het bevoegd gezag een ruime afweging van belangen lijkt in te houden, waarbij

¹³¹ Richtlijn 96/29/Euratom, art. 6 lid 1; richtlijn 97/43/Euratom, art. 3.

¹³² Nota van toelichting bij het Besluit stralingsbescherming, Stb. 2001, 397, par. 4.1.

¹³³ Regeling bekendmaking rechtvaardiging gebruik van ioniserende straling, Stcrt. 2002, 248, zoals gewijzigd Stcrt. 2004, 181.

economische, sociale en andere voordelen van een handeling moeten worden afgewogen tegen gezondheidsschade van die handeling. Het element 'doelmatigheid' lijkt in dit kader slechts een beperkte rol te spelen. Uit de ministeriële rechtvaardigingsregeling kan worden afgeleid dat toepassingen 'op zich' worden beoordeeld en niet zozeer vanuit een ruimer beleidskader in relatie tot andere toepassingen.¹³⁴

De herziening van een rechtvaardiging bij nieuwe relevante gegevens is geformuleerd als een *bevoegdheid*. Gezien het optimalisatiebeginsel en de actualiseringsverplichting voor het bevoegd gezag, lijkt een *verplichting* tot herbeoordeling van een rechtvaardiging, bij nieuwe relevante gegevens, meer voor de hand te liggen.

Ten aanzien van de generieke rechtvaardiging wordt in de literatuur geconcludeerd dat deze benadering niet lijkt te voldoen aan het vereiste van 'rechtvaardiging voorafgaand aan goedkeuring' van richtlijn 96/29, art. 6 lid 1, omdat rechtvaardiging op het moment van vergunningverlening zou dienen plaats te vinden.¹³⁵ In de toelichting bij het Bs worden overigens met betrekking tot de rechtvaardiging twee fasen onderscheiden, waarbij het moment van vergunningverlening als een specifieke rechtvaardiging per handeling of werkzaamheid wordt beschouwd.

Alara en optimalisatie

Het Alara-beginsel, dat mede vorm heeft gekregen als *optimalisatiebeginsel*, houdt kort gezegd in dat blootstelling zo laag moet worden gehouden als redelijkerwijs mogelijk is, economische en sociale factoren daarbij in aanmerking nemende.¹³⁶ 'Optimalisatie' is een uitgangspunt dat ook geldt in situaties buiten vergunningverlening en dat in art. 5 Bs is omschreven als een zorgplicht voor de ondernemer.

Art. 15c lid 3 Kew bepaalt dat aan een art. 15-vergunning de voorschriften worden verbonden die nodig zijn er bescherming van de in art. 15b genoemde belangen. Daarna volgt een 'Alara-afweging':

'Voorzover door het verbinden van voorschriften aan de vergunning de nadelige gevolgen van de betrokken activiteit voor mensen, dieren, planten en goederen niet kunnen worden voorkomen, worden daaraan de voorschriften verbonden die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen die gevolgen, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevegd' (art. 15c lid 3 Kew).

¹³⁴ Zie Bijlage 1 bij de Regeling bekendmaking rechtvaardiging gebruik van ioniserende straling.

¹³⁵ Steven Lierman en Ludo Veuchelen, 'The Optimisation Approach of ALARA in Nuclear Practice: An Early Application of the Precautionary Principle? Scientific Uncertainty versus Legal Uncertainty and its Role in Tort Law', EELR 2006/4, p. 98-107, in het bijzonder p. 100. De auteurs verwijzen hiervoor naar zaak 4012/2001 (niet gepubliceerd) van het UK High Court.

¹³⁶ Richtlijn 96/29/Euratom, art. 6 lid 3; richtlijn 97/43/Euratom, art. 4.

Art. 31 lid 1 (voor de art. 29-vergunning) en art. 34 lid 5 (voor de art. 34-vergunning)¹³⁷ bevatten een vergelijkbare afweging.

Het Alara-beginsel zoals vanouds in het stralingsbeschermingsbeleid werd gehanteerd, lijkt een ruimere strekking te hebben dan het op vergunningverlening door het bevoegd gezag gerichte Alara-beginsel zoals tot voor kort in de Wet milieubeheer was geformuleerd. Het Alara-beginsel is in dit beleid niet alleen tot het bevoegd gezag gericht, maar ook expliciet tot de uitvoerder van de activiteit.

De Notitie 'Omgaan met risico's van straling' stelt dat het Alara-beginsel naast de beginselen van rechtvaardiging en dosislimieten één van de beginselen van het stralingshygiënisch beleid is. Ingevolge dit beginsel dragen overheid en uitvoerder van een activiteit die tot stralingsbelasting leidt, er zorg voor dat deze belasting zo laag als redelijkerwijs mogelijk is. Zolang het verwaarloosbaar risico nog niet is bereikt, geldt dat de uitvoerder van een activiteit altijd de plicht heeft het Alara-beginsel toe te passen, hetgeen inhoudt de zorgplicht om de milieubelasting zo laag te houden als redelijkerwijs mogelijk is, aldus de notitie.¹³⁸

De uitwerking van 'Alara' in het optimalisatiebeginsel, en zoals toegelicht bij het Bs, is sterk gericht op verplichtingen voor de ondernemer en lijkt minder gericht te zijn op de afweging en besluitvorming door het bevoegd gezag bij vergunningverlening, zoals bij het Alara-beginsel in het kader van de Wet milieubeheer. Het begrip 'optimalisatie' komt in de Kew zelf overigens niet voor. Wel bevat de Kew een actualiseringsverplichting voor het bevoegd gezag, welke beschouwd zou kunnen worden als een optimalisatieverplichting voor het bevoegd gezag, in verband met het voortschrijden van de stand ter techniek: wanneer nadelige gevolgen van een activiteit verder kunnen worden beperkt, gezien de technische mogelijkheden tot bescherming, dient het bevoegd gezag voorschriften of beperkingen van de vergunning daarop aan te passen (art. 18a lid 1 en 2 Kew).

Het optimalisatiebeginsel is opgenomen in uitvoeringsregelgeving. Op basis hiervan moet de ondernemer ervoor zorgdragen dat de doses waaraan personen worden blootgesteld steeds zo laag zijn als redelijkerwijs mogelijk is (art 5 Bs lid 1). Ook met betrekking tot potentiële blootstellingen dient de dosis en de kans op een blootstelling zo laag mogelijk te zijn (art. 5 Bs lid 2). Daarnaast verplicht art. 6 Bs de ondernemer tot diverse dosisbeperkingen. Bij ministeriële regeling kunnen andere dosisbeperkingen worden vastgesteld voor aangewezen categorieën handelingen, taken of functies (art. 6 lid 4 Bs).

¹³⁷ Hier *kunnen* voorschriften aan de vergunning worden verbonden.

¹³⁸ Kamerstukken II 1989/90, 21 483, nr. 2, p. 29 (Notitie Normstelling ioniserende straling voor arbeid en milieu). Het begrip 'verwaarloosbaar risico' wordt in dit kader niet meer gebruikt; wel het vergelijkbare begrip 'secundair niveau'; dit is de hoeveelheid straling waar beneden vanuit milieuoogpunt nooit bezwaar bestaat tegen vergunningverlening, mits de handeling gerechtvaardigd is (Regeling analyse gevolgen ioniserende straling voor het milieu, par. 1.1, Stcrt. 2002, 73, zoals gewijzigd Stcrt. 2003, 81).

Het optimalisatieproces wordt, aldus de Nota van toelichting bij het Bs, gezien als de invulling van het Alara-beginsel. Het houdt in dat alle blootstellingen als gevolg van handelingen met ioniserende straling zo laag als redelijkerwijs mogelijk worden gehouden, waarbij sociale en economische factoren in aanmerking genomen moeten worden, aldus de toelichting. Tot de Alara-verplichting wordt ook de algemene zorgplicht gerekend die een ieder heeft om de blootstelling zo laag mogelijk te houden, aldus de toelichting.¹³⁹

De beginselen inzake optimalisatie en rechtvaardiging kunnen voor de betreffende ministers ook aanleiding zijn tot het stellen van regels voor de uitvoering van aangegeven werkzaamheden met natuurlijke bronnen (art. 110 lid 1 Bs).

Dosislimieten

Het beginsel van de dosislimieten houdt in dat de som van de (van alle relevante handelingen) ontvangen doses, de vastgestelde dosislimieten voor werknemers en bevolking niet mag overschrijden. Deze limieten zijn afhankelijk van onder meer leeftijd of categorie van werkende personen en van de bevolking.¹⁴⁰ Van deze limieten, die zijn neergelegd in richtlijn 96/27, mogen vergunningvoorschriften niet afwijken. De dosislimieten voor werknemers zijn opgenomen in par. 7.1 Bs. Dosislimieten voor de bevolking zijn opgenomen in de art. 48 en 49 Bs.

In verband met de uitlegging van het begrip 'limietdosis' oordeelde het Hof van Justitie dat deze dosis een 'minimumbeschermingsniveau' vormt. Het betreft hier geen absolute normen, maar richtsnoeren en het beginsel dat eraan ten grondslag ligt, is de optimalisering van de bescherming, aldus het Hof.¹⁴¹ Het Hof stelt aldus de optimalisatieverplichting boven dat van de dosislimitering.¹⁴² Mede met het oog op de vorengenoemde uitspraak van het Hof wordt, in een onderzoek naar de harmonisatie van basisstralingsnormen, geconcludeerd dat de limietdoses minimumharmonisatie impliceren en dat strengere normen zijn toegestaan.¹⁴³

Verhouding van de beginselen ten opzichte van elkaar

In de vorengenoemde jurisprudentie van het Hof is bevestigd dat het optimalisatiebeginsel voorgaat boven het beginsel van dosislimitering. Daarbij wordt verwezen naar de aanbeveling van de International Commission On Radiological Protection (ICRP).¹⁴⁴ De ICRP heeft de algemene beginselen voor de

¹³⁹ Nota van toelichting bij het Besluit stralingsbescherming, Stb. 2001, 397, par. 4.2.

¹⁴⁰ Richtlijn 96/29/Euratom, art. 6 lid 3 onder b.

¹⁴¹ HvJEG 25 november 1992, C-376/90, Jur. 2002 I-06153.

¹⁴² Zie hierover Steven Lierman en Ludo Veuchelen, 'Optimisation Approach of ALARA in Nuclear Practice', *European Environmental Law Review* 2006, p. 98-107, in het bijzonder p 100.

¹⁴³ W.D. Droogsma en J. Jans, 'Euratom Basisstralingsnormen: minimum- of maximumharmonisatie?', Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Centrum voor Milieurecht 1993, met name p. 36.

¹⁴⁴ ICRP is een internationale vereniging ter bevordering van de stralingsbescherming. Ze heeft (geen formele) banden met de Verenigde Naties. Haar aanbevelingen vormen vaak de wetenschappelijke

besluitvorming inzake stralingsbescherming aangegeven in de volgorde: rechtvaardiging, optimalisatie en dosislimieten (ICRP-60; 1990).¹⁴⁵ Daarbij is echter uitdrukkelijk aangegeven dat de beginselen als een coherent systeem moeten worden beschouwd. De beginselen moeten volgens deze aanbeveling gezamenlijk worden afgewogen in de besluitvorming.

Dit betekent dat wanneer een toepassing niet gerechtvaardigd is, men niet toekomt aan de afweging inzake optimalisatie en dosislimieten. Wanneer een toepassing echter wél gerechtvaardigd is, moet daarna steeds het optimalisatiebeginsel worden toegepast. Rechtvaardiging mag niet in de weg staan aan verdere optimalisatie, waar of wanneer dat mogelijk is.

Enkele conclusies inzake de beginselen

Geconcludeerd kan worden dat van de centrale beginselen uit de kernenergiewetgeving alleen het Alara-beginsel expliciet als beginsel in de Kew is opgenomen. De beginselen inzake rechtvaardiging, optimalisatie en dosislimitering zijn, ter implementatie van EG-regelgeving, in uitvoeringsregelgeving neergelegd. De reikwijdte, het afwegingskader voor de toepassing en de onderlinge verhouding van de beginselen zijn niet altijd duidelijk.

4.1.3

ALGEMENE UITZONDERINGEN OP DE KEW-VERGUNNINGPLICHT

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt bij de behandeling van de verschillende vergunningstelsels ook ingegaan op de uitzonderingen op die vergunningplicht. Deze paragraaf behandelt de algemene uitzonderingsbepaling van art. 75 Kew.

Art. 75 Kew verleent aan de Kroon de bevoegdheid om bij amvb vrijstelling te verlenen of op verzoek ontheffing te verlenen van de vergunningplicht van art. 15 en art. 29 Kew aan 'instellingen van wetenschap of in het belang van de landsverdediging'.

Een dergelijke vrijstelling is verleend in het Vrijstellingsbesluit defensie Kernenergiewet.¹⁴⁶ Het besluit bevat een vrijstelling van de vergunningplicht voor splijtstoffen, ertsen, inrichtingen en installaties die bestemd zijn voor, of in gebruik zijn bij, de Nederlandse krijgsmacht of die van een bondgenoot (art. 2). De vrijstelling betreft ook radioactieve stoffen en toestellen die in gebruik zijn, dan wel bestemd zijn voor gebruik, bij de Nederlandse of een bondgenootschappelijke krijgsmacht en waarvoor geheimhouding vereist is.

Art. 75 Kew heeft alleen betrekking op de vergunningen op basis van art. 15 en art. 29 Kew. Hoewel art. 75 Kew geen betrekking heeft op de art. 34 Kew-vergunningen, bestrijkt het Vrijstellingsbesluit ook deze vergunningen voor toestellen.¹⁴⁷ Ook het Vrijstellingsbesluit landsverdediging Kernenergiewet (Stb.

basis voor de Euratombasisnormen en IAEA-basisnormen. Zie Thijsen-Jonkergouw Jaarboek Stralingsbescherming 2006, blz 36-37.

¹⁴⁵ [Http://www.icrp.org](http://www.icrp.org). Zie onder publications (summary recommendation 60).

¹⁴⁶ Stb. 2002, 404.

¹⁴⁷ Ook het Vrijstellingsbesluit landsverdediging Kernenergiewet bevatte een regeling voor vrijstelling voor toestellen.

1969, 476) kende een vrijstellingsregeling voor toestellen. Uit de toelichting bij die regeling blijkt dat werd onderkend dat artikel 75 Kew daarvoor geen grondslag bood. Een basis werd mogelijk gevonden in artikel 34 Kew. Artikel 34 Kew geeft onder meer de bevoegdheid een vergunningensysteem in te voeren. Daaraan is invulling gegeven door het Besluit stralingsbescherming, waarbij echter geen uitzondering is gemaakt voor toestellen in gebruik bij of onder beheer van de krijgsmacht. Het verdient aanbeveling ofwel in het Besluit stralingsbescherming ofwel in artikel 75 Kew de basis voor de vrijstelling van de vergunning voor toestellen op te nemen.

De vrijstelling geldt ook voor inrichtingen, splijtstoffen, radioactieve stoffen en toestellen waarvoor de minister verklaart dat deze 'in beheer' zijn bij een krijgsmacht (bijvoorbeeld opslag) (art. 5 Vrijstellingsbesluit). Geen vrijstelling is verleend van de algemeen verbindende regels van het Bs. De minister van Defensie heeft, op basis van het Vrijstellingsbesluit, alleen een overlegverplichting met andere betrokken ministers indien niet-militaire personen bij handelingen of werkzaamheden betrokken zijn en indien splijtstoffen of radioactieve stoffen zich bij normaal bedrijf kunnen verspreiden (art. 8). Deze minister heeft daarbij een administratieplicht (art. 7).

Art. 75 lid 2 Kew bepaalt dat aan een vrijstelling de voorschriften worden verbonden die naar het oordeel van de Kroon nodig zijn met het oog op de bij of krachtens art. 15b aangewezen belangen. In het Vrijstellingsbesluit zijn echter geen inhoudelijke voorschriften opgenomen. In het Vrijstellingsbesluit wordt volstaan met het daartoe aanwijzen van de minister van defensie. . Art. 6 bepaalt dat:

'... Onze minister zodanige maatregelen (treft) dat de bescherming van de bij of krachtens artikel 15b aangewezen belangen, voor zover redelijkerwijs mogelijk, is verzekerd.'

In de toelichting bij het Vrijstellingsbesluit wordt hierover opgemerkt dat, aangezien de voorschriften bij de krijgsmacht in belangrijke mate een intern karakter hebben, volstaan is met het aanwijzen van de minister van Defensie als persoon die belast is met de betreffende maatregelen. Mogelijk spelen hierbij geheimhoudingsbepalingen van bondgenootschappelijke aard een rol. De aanduiding 'voor zover redelijkerwijs mogelijk' zou aangeven dat de blootstellingen aan ioniserende straling in beginsel zo laag mogelijk moeten worden gehouden. Wat redelijkerwijs mogelijk is, is mede afhankelijk van de omgevingsfactoren, aldus de toelichting.¹⁴⁸

In de memorie van toelichting bij de Kew wordt in verband met deze vrijstellingsmogelijkheid gesteld dat de bescherming van de belangen gewaarborgd wordt via de aan een vrijstelling te verbinden voorschriften. In verband daarmee kan worden geconcludeerd dat het 'doorschuiven' van de beoordeling inzake deze voorschriften naar de minister van Defensie, op gespannen voet staat met de bedoelingen van de wetgever.¹⁴⁹ Daarnaast kan

¹⁴⁸ Nota van toelichting bij het besluit van 13 juli 2002 (Stb. 404), toelichting bij art. 6.

¹⁴⁹ Memorie van toelichting p. 22-23 (toelichting bij art. 68 Kew-oud, het huidige art. 75).

worden geconcludeerd dat, gezien de geheimhoudingsbepalingen, inzicht in de vrijstellingspraktijk ontbreekt.

Ten aanzien van de vrijstelling voor toestellen kan geconcludeerd worden dat in de Kew een basis ontbreekt voor de vrijstelling van de art. 34-vergunningplicht zoals neergelegd in art. 4 Vrijstellingsbesluit.

4.1.4

VERHOUDING KEW TOT ANDERE WETGEVING EN BELEID

Voorrang voor de Kew

Op inrichtingen die onder het regime van art. 15 onder b Kew vallen¹⁵⁰, zijn de hoofdstukken 8 (inrichtingen) en 17 (maatregelen in bijzondere omstandigheden) en titel 12.1 (milieuverslaglegging) van de Wm niet van toepassing (art. 22.1 lid 1 Wm). Tevens bepaalt art. 13.1 Wm dat de bepalingen van art. 13.2 (inzake de voorbereiding van een beslissing op een aanvraag) alleen van toepassing zijn indien dit bij de Kew is bepaald. Voor zover de Kew voorschriften stelt op afvalstoffengebied, is hoofdstuk 10 Wm, inzake afvalstoffen, niet van toepassing op de betreffende gedragingen (art. 22.1 lid 4 Wm). De Wm treedt hier dus terug. (Zie over de verhouding tot de Wm ook par. 2.6. en 2.7.)

Het exclusieve karakter van de Kew komt ook naar voren in de art. 72, 29, 32 lid 6 en 34 lid 9 Kew. Ingevolge art. 72 Kew kunnen bij amvb op basis van de Kew andere wettelijke regelingen buiten toepassing worden verklaard, voor zover de bescherming naar het oordeel van de Kroon in voldoende mate door toepassing van de Kew plaatsvindt. Deze amvb moet wel binnen twaalf weken worden gevolgd door een voorstel tot wijziging van de betreffende wet (art. 72 lid 1 en 2 Kew). Met betrekking tot radioactieve stoffen bepaalt art. 29 Kew (vergunningplicht radioactieve stoffen) in lid 2 dat, voor zover het bij of krachtens het eerste lid bepaalde afwijkt van regels gesteld bij of krachtens andere wetten, deze buiten toepassing blijven. Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in art. 32 lid 6 (inzake algemene regels voor radioactieve stoffen) en in art. 34 lid 9 (vergunningplicht toestellen). Bepalingen van andere wetten blijven hier dus buiten toepassing indien ze afwijken van het bepaalde in amvb's op grond van de Kew. Hoewel deze bepalingen erg algemeen geformuleerd zijn, moet aangenomen worden dat het hier alleen de stralingsaspecten van de vergunningplicht betreft. Dat kan ook worden afgeleid uit de wetsgeschiedenis.

Ten tijde van de totstandkoming van de wet was sprake van discussies met beroepsgroepen op medisch gebied over de reikwijdte van de Kew-regels en vergunningvoorschriften. Bepaalde Kew-vergunningvereisten werden in volksgezondheidskringen beschouwd als inbreuk op de algemene bevoegdheden die bij wet aan artsen waren toegekend. De wetgever voegde daarom deze 'voorrangsbepalingen' aan het wetsvoorstel toe, zodat duidelijk zou zijn dat de Euratom-basisnormen en het bijbehorende vergunningstelsel voor de toepassing van radioactieve stoffen voor een ieder gelden.¹⁵¹

¹⁵⁰ Zie par. 4.2.

¹⁵¹ Kamerstukken II 1961/62, 4727, 5300, 5 861, nr. 7, p. 16 en 17.

Anders dan het algemene karakter van de bepalingen suggereert, gaat het, blijkens de wetsgeschiedenis van deze bepalingen, om het buiten twijfel stellen dat de Kew het regelstellend kader is voor het omgaan met radioactieve stoffen. Deze voorrang voor de Kew heeft betrekking op de radioactieve aspecten. Voor zover het milieuaspecten van een inrichting betreft die niet aan straling gerelateerd zijn, wordt het Wm-toetsingskader toegepast (zie hierover par. 2.6 en 2.7).

Wm-bepalingen van overeenkomstige toepassing

In de Kew zijn diverse Wm- bepalingen van overeenkomstige toepassing verklaard, met name procedurele - en coördinatiebepalingen en sanctiebepalingen. Vóór de totstandkoming van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (1980) kende de Kew haar eigen procedures, regels voor inspraak en beroep bij vergunningen. De Kew is op dit punt in de loop van de jaren sterker gaan aanleunen tegen de Wm. De procedurele - en coördinatiebepalingen komen hierna bij de behandeling van de vergunningstelsels aan de orde; de sanctiebepalingen worden in par. 4.7 besproken. Over het toepassen van de Wm als toetsingskader bij een Kew-vergunning voor een art. 15 onder b-inrichting, zie par. 2.6 en 2.7.

Afstemming Wm: rekening houden met nationaal milieubeleid

Bij de besluiten in het kader van de Kew dienen de bevoegde gezagen rekening te houden met het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP). Dit vloeit voort uit art. 4.6 lid 3 Wm jo. de bijlage bij de Wm. Het huidige NMP¹⁵² besteedt slechts zeer beperkt aandacht aan het onderwerp straling. Daarbij wordt, wat straling betreft, alleen ingegaan op straling in de woning en op niet-ioniserende straling.¹⁵³

In verband met de opslag van radioactief afval oordeelde de rechter dat het in een provinciaal omgevingsplan (in samenhang met het streekplan) opnemen van een verbod tot opslag van kernsplijtafval en hoogradioactief afval in strijd is met de Kew, omdat met de Kew wordt beoogd dat beslissingen inzake onder meer deze opslag op nationaal niveau worden genomen.¹⁵⁴ De mogelijkheden voor provinciaal beleid op dit punt zijn dus beperkt.

Anders dan bij de planverplichtingen voor afvalstoffen op grond van de Wm (Landelijk afvalstoffenbeheersplan) is er in Kew-verband voor radioactief afval geen structurele, regelmatige planverplichting. Een notitie inzake radioactief afvalbeleid¹⁵⁵ verwijst naar nota's inzake radioactief afvalbeleid uit de jaren tachtig van de vorige eeuw.¹⁵⁶

¹⁵² NMP 3 (1998) en NMP 4 (2001).

¹⁵³ NMP 4, par. 10.1 (beleid voor straling). Voorheen was er een afzonderlijk beleidsprogramma voor straling (bijvoorbeeld Indicatief Meerjaren Programma Straling 1985-1989).

¹⁵⁴ ABRvS 24 december 2002, Abkort 2003, 53, M en R 2003/3 nr. 50K.

¹⁵⁵ Kamerstukken II, 2002/03, 28 674, nr. 1 (Brief van staatssecretaris aan VzTK inzake Radioactief afvalbeleid).

¹⁵⁶ Kamerstukken II 1983/84, 18 343 nrs. 1-2 en Kamerstukken II 1988/89, 20 918, nr. 4.

4.1.5

BIJDRAGENREGELING KEW

Het Bijdragenbesluit Kew 1981¹⁵⁷ bevat de voor een vergunning te betalen bijdragen. Afhankelijk van de activiteit die het betreft, verschillen de tarieven.¹⁵⁸ Deze tarieven zijn niet kostendekkend. Deze keuze is destijds door de regering gemaakt, gezien het toenmalige experimentele karakter van stralingstoepassingen.¹⁵⁹ Blijkens de Nota van toelichting bij een wijziging uit 1994 vond toen een vertienvoudiging van tarieven plaats, welke erin resulteerde dat circa 50% van de kosten gedekt worden door de inkomsten van bijdragen.¹⁶⁰ Sindsdien heeft aanpassing aan de geldontwaarding plaatsgevonden, maar geen 'echte' verhoging, aldus een toelichting uit 2004.¹⁶¹

In het kader van de Wm is momenteel geen sprake van het heffen van leges voor het verlenen van vergunningen. In het voorstel voor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is wel voorzien in de mogelijkheid dat van omgevingsvergunningen leges worden geheven (art. 2.10 lid 2). Die mogelijkheid geldt echter niet voor vergunningen die zien op oprichting van een inrichting (art. 2.10 lid 1).¹⁶²

Kosten voor het behandelen van aanvragen voor het op de markt brengen van stoffen en bestrijdingsmiddelen komen bijvoorbeeld wel voor rekening van de aanvrager.¹⁶³

4.2

HET VERGUNNINGSTELSEL VAN ART. 15 KEW

Deze paragraaf behandelt met betrekking tot de art. 15 Kew-vergunning onder meer de reikwijdte, het bevoegd gezag, de doelstellingen, het toetsingskader, de voorschriften, de procedures en de verhouding tot andere vergunningen en regelingen.

4.2.1

DE REIKWIJDTE VAN HET VERGUNNINGSTELSEL VAN ART. 15 KEW

Art. 15 Kew heeft betrekking op (a) handelingen met splijtstoffen en erts¹⁶⁴, (b) inrichtingen waarin handelingen met splijtstoffen worden verricht en (c) bepaalde handelingen in verband met voortbeweging door middel van kernenergie. Voor de art. 15-vergunningen worden onder meer in het Bkse en in het Bvser (nadere) regels gesteld. Het Besluit stralingsbescherming (Bs) is op veel punten van

¹⁵⁷ Stb. 1981, 455, zoals gewijzigd Stb. 2004, 476.

¹⁵⁸ Variërend van EUR 358,- (vervoer) tot EUR 266.795,- (inrichting).

¹⁵⁹ Nota van toelichting bij het Bijdragenbesluit van 1969 (Stb. 475) en bij het besluit van 1981 (Stb. 455).

¹⁶⁰ Nota van toelichting bij het besluit van 1 juni 1993, Stb. 315.

¹⁶¹ Nota van toelichting bij het wijzigingsbesluit van 24 augustus 2004, Stb. 476.

¹⁶² Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 2, p. 6.

¹⁶³ Zie voor biociden artikel 25 van de Richtlijn voor het op de markt brengen van biociden (PbEG 1998 L123/1) en voor chemische stoffen art. 73 lid 3 van de Verordening REACH (PbEU 2006 L 396/171) en zie voor een nationale regeling het Tarievenbesluit CTB 2007, Strt. 2006, 252.

¹⁶⁴ In het vervolg van deze tekst wordt 'splijtstoffen en erts' aangeduid als 'splijtstoffen'.

toepassing, dan wel van overeenkomstige toepassing.¹⁶⁵ Onderstaand volgt een overzicht van handelingen en inrichtingen die onder de vergunningplicht vallen, en de uitzonderingen daarop.

a. Handelingen met splijtstoffen en ertsen

Art. 15, aanhef en onder a, verbiedt het zonder vergunning verrichten van de volgende handelingen met splijtstoffen: vervoeren, voorhanden hebben, binnen of buiten Nederlands grondgebied brengen of doen brengen, en zich daarvan ontdoen. De memorie van toelichting vermeldt onder meer:

- iedere feitelijke behandeling van splijtstoffen wordt hieronder begrepen. Bij het binnen of buiten Nederland brengen gaat het niet om de formele, maar om de feitelijke handeling. Doel ervan is de bescherming van vitale belangen der gemeenschap tegen de eventuele gevaren die splijtstoffen kunnen meebrengen;¹⁶⁶
- de definitie van splijtstoffen is zo gekozen dat daaronder ook gebruikte splijtstoffen kunnen worden gebracht.¹⁶⁷

Voor het vervoeren, voorhanden hebben, in- of uitvoeren of zich ontdoen van splijtstoffen gelden deels dezelfde bepalingen als voor deze handelingen met radioactieve stoffen. Daarop wordt in par. 4.3.1 ingegaan. Hier wordt ingegaan op aspecten van het vergunningstelsel die specifiek zijn voor de betreffende handelingen met *splijtstoffen*.¹⁶⁸

Voorhanden hebben of zich ontdoen

Het Bkse bevat vereisten waaraan een aanvraag om een vergunning voor het voorhanden hebben van splijtstoffen en voor het zich ontdoen daarvan 'in ieder geval' moet voldoen (respectievelijk de art. 4 en 5 Bkse). Blijkens de toevoeging 'in ieder geval' zijn deze opsommingen niet limitatief. Het betreft onder meer enkele feitelijke gegevens, een beschrijving van maatregelen die de aanvrager zal treffen ter voorkoming van schade en een 'risicoanalyse van de schade (...) buiten de (...) bedoelde plaats' als gevolg van de handeling waarvoor vergunning wordt gevraagd. Een aanvraag voor een handeling met een ingekapselde bron of een hoogactieve bron vereist extra gegevens, onder meer inzake constructie, afscherming en inzake financiële zekerheid (art. 4 lid 2 en 4 Bkse).

Het Bkse bevat diverse uitzonderingen op de vergunningplicht voor het 'zich ontdoen'. Zie daarover hierna, onder 'Uitzonderingen op de vergunningplicht van art. 15 Kew'.

¹⁶⁵ De toelichting bij het Bs vermeldt dat het Bkse en het Bvser 'voor zover de leesbaarheid en wetgevingstechnische aspecten dit toelaten, zoveel mogelijk verwijzen naar de desbetreffende regels van het Bs' (Stb. 2001, 397, p. 158).

¹⁶⁶ Kamerstukken II 1959/60, 5861, nr. 3, memorie van toelichting, p. 16 (toelichting bij art. 13).

¹⁶⁷ Memorie van toelichting p. 13.

¹⁶⁸ De aanvraagvereisten voor ertsen verschillen van die voor splijtstoffen (zie bijvoorbeeld art. 4 Bkse).

Vervoeren en voorhanden hebben bij opslag in verband met vervoer

Voor het vervoer en voorhanden hebben bij opslag van splijtstoffen in verband met vervoer is niet het Bkse maar het Bvser van toepassing (art. 2 Bkse). Het Bvser zondert bepaalde stoffen uit van de vergunningplicht (art. 2 Bvser) en bevat een opsomming van voor de aanvraag vereiste gegevens (art. 3 lid 2 Bvser) en van aan een vergunning te verbinden voorschriften (art. 4 en 4a Bvser). Voor het vervoer van plutonium of verrijkt uranium bevattende splijtstoffen zijn er voorwaarden met betrekking tot financiële aansprakelijkheid en zekerheidsstelling voor vergoeding van eventuele schade (art. 4 Bvser). Daarnaast moeten aan een vergunning voor bepaalde splijtstoffen of in bepaalde gevallen de voorschriften als bedoeld in het Verdrag inzake fysieke beveiliging van kernmateriaal worden verbonden (art. 4a Bvser).

Voor de vergunningverlening voor vervoer van splijtstoffen per spoor, over land, over water en via de lucht gelden specifieke vereisten, met name met het oog op schade, en zijn er ontheffingsmogelijkheden en andere uitzonderingen op de vergunningplicht (resp. art. 7- 8, 11, 13-14, 17-19 Bvser).

Vervoersvergunningen voor bestraalde splijtstofstaven zijn diverse malen onderwerp geweest van een door een milieuorganisatie ingestelde voorlopige voorzieningsprocedure. Een vergunning voor het vervoer van bestraalde splijtstofelementen van Petten naar Borssele, in 1999 sneuvelde vanwege het niet blijken van een toetsing aan het rechtvaardigings- en het Alarabeginsel.¹⁶⁹ Daarna volgende verzoeken om voorlopige voorziening in 2000 (vervoer van Borssele naar Cap La Hague) en 2001 (vervoer van Dodewaard naar Sellafield) werden door de voorzitter ABRvS afgewezen. De toetsing betrof onder meer de beoordelingsvrijheid voor het bevoegd gezag en de toetsing aan het rechtvaardigings- en het Alara-beginsel. Een toetsing aan het Non-proliferatieverdrag (vanwege de opwerking tot plutonium) acht de voorzitter in een te ver verwijderd verband staan van het vervoer en de voorzieningsprocedure daarover.¹⁷⁰

Binnen of buiten Nederlands grondgebied brengen en doen brengen

Art. 24 lid 2 Bvser bevat een beknopte lijst van gegevens die de aanvraag om een vergunning voor het binnen of buiten Nederlands grondgebied brengen van splijtstoffen, dient te bevatten. Het valt op dat bijzonderheden over de bestemming niet worden gevraagd. Wanneer het een handeling betreft die niet of als niet-gerechtvaardigd is bekendgemaakt, dient de aanvraag een verzoek om rechtvaardiging te omvatten en de daarvoor vereiste gegevens (art. 24 lid 3 Bvser).

Art. 25 Bvser vermeldt welke voorschriften aan de vergunning kunnen worden verbonden voor het brengen of doen brengen. Ook zijn er enkele andere vervoersvoorschriften, onder meer inzake verpakking en etikettering (art. 26 Bvser).

¹⁶⁹ VzABRvS 26 november 1999, J.M. 2000 nr. 44 m.nt. Thijssen.

¹⁷⁰ VzABRvS 24 oktober 2000, JM 2001 nr. 28 m.nt. Thijssen; VzABRvS 8 december 2000, JM 2001 nr. 29 m.nt. Thijssen.

Evenals voor radioactieve stoffen geldt voor splijtstoffen dat op het binnen of buiten Nederlands grondgebied brengen ook het Biudras van toepassing is zodra het afvalstoffen betreft (zie over het Biudras par. 4.5).

b. Inrichtingen waarin handelingen met splijtstoffen worden verricht

Art. 15, aanhef en onder b, verbiedt het zonder vergunning oprichten, in werking brengen, in werking houden, buiten gebruik stellen, ontmantelen of wijzigen van een inrichting waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt, splijtstoffen kunnen worden vervaardigd, bewerkt of verwerkt, dan wel splijtstoffen worden opgeslagen. De memorie van toelichting vermeldt onder meer het volgende:

Het verbod is zeer ruim. Het geldt voor kernreactoren maar ook voor fabrieken waarin eenmaal gebruikte splijtstof voor nieuw gebruik wordt gereedgemaakt, voor inrichtingen, waar kernfysisch onderzoek wordt verricht, waarin splijtstof wordt vervaardigd, be- of verwerkt of waar splijtstof, al of niet gebruikt, wordt opgeslagen.

Met 'oprichten' wordt niet bedoeld het bouwen van een inrichting op een plaats waar zij in het geheel niet in werking zal zijn.¹⁷¹

Het betreft hier niet alleen kerncentrales, maar ook fabrieken waar splijtstoffen worden opgewerkt, onderzoeksinrichtingen en opslaginrichtingen. Bij deze vergunningen wordt onderscheid gemaakt tussen oprichtingsvergunningen en vergunningen voor het in werking brengen en in werking houden van een inrichting. In de praktijk worden de vergunning voor het in werking brengen en in werking houden vaak tegelijkertijd verleend.¹⁷² Hoewel tussen het oprichten en in werking brengen en houden lange tijd kan liggen, omvat de toetsing voor de oprichtingsvergunning ook het in werking brengen en houden.

Hoewel de tekst van art. 15 zich er niet tegen verzet dat een oprichtingsvergunning afzonderlijk van een vergunning voor het in werking brengen of in werking houden wordt verleend, dienen bij de oprichtingsvergunning al de activiteiten die in de inrichting zullen gaan plaatsvinden, in ogenschouw te worden genomen. Bij de beoordeling van een verzoek om oprichting dient dan ook reeds een volledige toetsing van al deze aspecten van de inrichting plaats te vinden.¹⁷³

c. Handelingen met betrekking tot vaartuigen en dergelijke die worden voortbewogen door kernenergie

Art. 15, aanhef en onder c, Kew verbiedt om zonder vergunning een uitrusting die geschikt is om een vaartuig of ander vervoermiddel door kernenergie voort te bewegen, daarin aan te brengen, aangebracht te houden, dan wel die aangebrachte

¹⁷¹ Memorie van toelichting p. 16.

¹⁷² Bron: Handleiding milieuwetgeving, artikelgewijs commentaar (2003) bij art. 15 Kew, p. 11.

¹⁷³ AGRvS 17 juli 1992, AB 1991, 651, M en R 1993, 91 (COVRA). Het betrof in casu een vergunning voor een inrichting voor opslag, be- en verwerking van radioactief afval.

uitrusting in werking te brengen, te houden of te wijzigen. De memorie van toelichting gaat op dit vergunningvereiste niet in.

In de Nota van toelichting bij een wijziging van het Bkse, waarbij de bestaande uitwerkings-bepalingen op dit gebied kwamen te vervallen, wordt opgemerkt dat de bepalingen met betrekking tot art. 15 onder c nog nooit zijn toegepast. Enkele Russische nucleaire ijsbrekers zijn de enig overgebleven nucleaire, civiele schepen ter wereld, en deze plegen niet in Nederlandse wateren te komen. Art. 15 onder c en art. 3 Bkse bieden voldoende mogelijkheden voor regulering in het zeer onwaarschijnlijke geval dat een nucleair civiel vaartuig in Nederland wordt gebouwd, aldus de toelichting.¹⁷⁴ Uitwerkingsbepalingen in het Bkse kwamen daarom te vervallen.

d. Uitzonderingen op de vergunningplicht van art. 15 Kew, algemene regels en meldingsplicht

Op basis van art. 21 lid 2 Kew kunnen bij amvb uitzonderingen op de vergunningplicht van art. 15 Kew worden gemaakt. Daarbij dient het te gaan om bij die amvb aangewezen categorieën van gevallen en om splijtstoffen, inrichtingen e.d. die behoren tot een bij die amvb aangewezen categorie, aldus art. 21 lid 2. Uit de wetsgeschiedenis van art. 21 lid 2 komt naar voren dat deze bevoegdheid tot het maken van uitzonderingen op de vergunningplicht restrictief bedoeld is:

‘Te denken is bijv. aan het gebruik van splijtstoffen in zeer kleine hoeveelheden, aan inrichtingen, die door hun geringe omvang geen bijzonder gevaar opleveren, aan buitenlandse schepen met kernvoortstuwing en aan de doorvoer van splijtstoffen. In deze gevallen zal wellicht kunnen worden volstaan met het bij algemene maatregel van bestuur geven van regels ter bescherming van de betrokken belangen. Worden zodanige regels vastgesteld, dan is het niet nodig voor ieder individueel geval een vergunning met uitvoerig daaraan verbonden voorschriften te geven.’¹⁷⁵

Wanneer ingevolge art. 21 lid 1 Kew bij of krachtens amvb regels zijn gesteld ter bescherming van de belangen van art. 15b Kew en daarbij tevens uitzonderingen op de vergunningplicht van art. 15 Kew worden gemaakt, dan kan een meldingsplicht worden opgelegd voor handelingen die niet onder de vergunningplicht vallen (art. 21 lid 4). Een meldingenstelsel is dus bij vergunningvervangende algemene regels mogelijk, maar niet vereist. Op de algemene regels en de daarbij te stellen voorschriften is een aantal Wm-artikelen van overeenkomstige toepassing (art. 21 lid 3 Kew jo. art. 8.12 – 8.16 Wm en, ingevolge art. 21 lid 5: enkele onderdelen van de art. 8.40 – 8.42 Wm).¹⁷⁶

¹⁷⁴ Stb. 2002, 407, p. 16.

¹⁷⁵ Kamerstukken II 1959/60, 5861, nr. 3, p. 17-18.

¹⁷⁶ De art. 8.40 lid 2, 8.41 leden 2, 3 en 4, en art. 8.42 Wm zijn van overeenkomstige toepassing. Art. 8.41 lid 1, dat een meldingsplicht vereist bij een vergunningvervangende amvb, is dus niet van overeenkomstige toepassing.

Bij amvb kunnen overigens, voor daarbij aangewezen categorieën van gevallen, op grond van art. 21 lid 2 Kew, uitzonderingen op de vergunningplicht worden gemaakt zonder dat daarvoor voorschriften bij algemene regels in de plaats komen.

Zowel het Bkse als het Bvser bevatten diverse uitzonderingen op de vergunningplicht voor handelingen met splijtstoffen. Er is daarbij geen vervangende meldingsplicht. Van die uitzonderingen wordt hier een overzicht gegeven.

Uitzonderingen op de vergunningplicht van art. 15 onder a Kew, die in het Bkse gemaakt worden:

- het voorhanden hebben indien binnen een locatie de radioactiviteit onder een bepaalde waarde ligt (art. 41 lid 1-3 Bkse);
- bij ministeriële regeling aangewezen handelingen die een beperkt risico van blootstelling van mensen tot gevolg hebben (art. 41 lid 5 Bkse);
- handelingen met een ingekapselde bron van een door de minister goedgekeurd type, ook bij bepaalde normoverschrijdingen (art. 41a Bkse);
- het zich ontdoen van splijtstoffen voor product- of materiaalhergebruik, in diverse situaties, onder meer: als de activiteit van de betreffende radionucliden of de activiteitsconcentratie van de stof onder een bepaalde waarde ligt (art. 42 lid 1), bij terugname van een ingekapselde bron door de leverancier (art. 42 lid 3 onder a), bij feitelijke levering met het oog op gebruik, product- of materiaalhergebruik van splijtstoffen en inzameling van splijtstoffen bevattende afvalstoffen (art. 42 lid 3 onder b), bij afgifte aan een aangewezen instelling of een erkende ophaaldienst en dergelijke (art. 42 lid 3 onder c, d en e); een voorwaarde bij deze vrijstellingen van art. 42 lid 3 is dat de ondernemer 'zich ervan heeft vergewist' dat de ontvanger in het bezit is van de vereiste vergunning of anderszins gerechtigd is de stoffen te ontvangen (art. 42 lid 4 Bkse);
- lozingen in de lucht, het riool of het oppervlaktewater die onder een bepaalde norm blijven (art. 43 Bkse).

Uitzonderingen op de vergunningplicht van art. 15 onder a Kew voor het vervoer van splijtstoffen, die in het Bvser gemaakt worden:

- het besluit is niet van toepassing als bepaalde waarden niet worden overschreden (art. 2 Bvser). Ook zijn diverse vervoerssituaties uitgezonderd van het besluit, zoals vervoer van splijtstoffen tussen locaties binnen een inrichting voor zover de inrichtingsregelgeving van toepassing is en geen vervoer via de openbare weg plaatsvindt (art. 1a onder b Bvser);
- ook voor het binnen of buiten Nederlands grondgebied (doen) brengen is het besluit niet van toepassing als bepaalde waarden niet worden overschreden (art. 23 lid 1 Bvser).

De vergunningplicht van art. 15 onder b Kew geldt niet voor de volgende inrichtingen:

- inrichtingen waarin splijtstoffen kunnen worden vervaardigd etc. indien die inrichting niet bestemd is en niet wordt gebruikt voor de splijtstoffenkringloop,

voor zover het niet bepaalde stoffen of een overschrijding van bepaalde hoeveelheden betreft (art. 44 Bkse);

- inrichtingen waar splijtstoffen alleen worden opgeslagen in verband met het vervoer daarvan (art. 33 Bvser).

Over de vrijstelling van de vergunningplicht bij het zich ontdoen door feitelijke levering, door overgave aan een derde voor produkt- of materiaalhergebruik (art. 42 lid 3 onder b Bkse), heeft de voorzitter Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State zich uitgesproken naar aanleiding van het zich ontdoen van bestraalde splijtstofstaven door de kerncentrale Borssele. Het zich ontdoen van deze splijtstofstaven door de kerncentrale te Borssele, naar de opwerkingsfabriek in Frankrijk, wordt door de voorzitter als niet vergunningplichtig beschouwd.¹⁷⁷ De voorzitter overweegt onder meer dat de betreffende Bkse-uitzondering niet in strijd is met richtlijn 96/29/Euratom noch met de Kernenergiewet. De Kew biedt voor deze uitzondering expliciet een wettelijke grondslag in art. 21 lid 2, aldus de voorzitter.

De voorzitter betreft in zijn overwegingen niet de wetsgeschiedenis van art. 21 Kew, zoals hierboven geschetst. Deze wetsgeschiedenis geeft blijk van een beoogde restrictieve toepassing van de bevoegdheid. Deze restrictieve uitleg past binnen het doel van de wet om alle handelingen met de betreffende stoffen onder de vergunningplicht te brengen.¹⁷⁸ Betwijfeld kan daarom worden of de in het Bkse gemaakte uitzondering voor het zich ontdoen van bestraalde splijtstofstaven ter opwerking, wel past binnen deze restrictieve benadering zoals beoogd door de wetgever. Bovendien zou, gezien de hier aangehaalde toelichting, bij een uitzondering wel sprake moeten zijn van algemene regels ter bescherming van de betrokken belangen.

In de op het moment van dit onderzoek aanhangige wetswijziging Kew wordt overigens aangekondigd dat in verband met deze uitzondering op de vergunningplicht – voor het zich ontdoen van bestraalde splijtstofstaven ter opwerking - een wijziging wordt voorbereid. Daartoe behoeft alleen de reikwijdte van de vrijstellingsregeling van art. 42 lid 3 onder b Bkse te worden ingeperkt, aldus de toelichting. Het zich ontdoen van bestraalde splijtstoffen voor opwerking zou daarmee vergunningplichtig worden.¹⁷⁹ Daarmee zou één van de uitzonderingen van art. 42 lid 3 Bkse komen te vervallen.

Geconcludeerd kan worden dat de uitvoeringsregelingen belangrijke en soms vergaande uitzonderingen op de vergunningplicht van art. 15 onder a Kew bevatten. Dit lijkt op gespannen voet te staan met de bedoelingen van de wetgever, die beoogd heeft dat deze vrijstellingsbevoegdheid restrictief wordt gebruikt. De aangekondigde inperking van de reikwijdte van het Bkse zal hierin ten dele verandering brengen.

¹⁷⁷ VzABRvS 5 april 2006, nr. 200601739/1.

¹⁷⁸ Kamerstukken II 1959/60, 5861, nr. 3, p. 16.

¹⁷⁹ Kamerstukken II 2005/06, 30 429, nr. 3, p. 3-4.

4.2.2

BEVOEGD GEZAG EN BETROKKENHEID ANDERE BESTUURSORGANEN BIJ ART. 15-VERGUNNINGEN

Bevoegd gezag voor de art.15 Kew-vergunningen zijn, ingevolge art. 15aa Kew, de ministers van VROM, EZ en SZ, in overeenstemming met de minister van V en W (bij vervoer of lozing oppervlaktewater)¹⁸⁰, de minister van LNV (bij lozing oppervlaktewater of lozing in lucht) of de minister van VWS (bij medische stralingstoepassingen).

Aan de minister van VROM is mandaat verleend om, mede namens de andere betrokken bewindslieden, te beslissen op aanvragen om een art. 15 onder a-vergunning en op aanvragen tot wijziging van een art. 15 onder b-vergunning. Voor art. 15 onder a-besluiten is ondermandaat verleend aan (de algemeen directeur van) SenterNovem, voor zover de besluiten niet een inrichting betreffen waarvoor ook een art. 15 onder b-vergunning vereist is.¹⁸¹

In de op het moment van onderzoek aanhangige wetwijziging wordt voorgesteld de bevoegdheid tot vergunningverlening te attribueren aan de minister van VROM (zie par. 4.1.1).

Andere betrokken bestuursorganen

Bij amvb dienen bestuursorganen te worden aangewezen die bij de voorbereiding van een beschikking op aanvraag dienen te worden betrokken. Bestuursorganen kunnen ook in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen op de ontwerpbeschikking (art. 17a Kew).

De tekst van art. 17a Kew maakt een uitzondering voor degenen die als 'adviseur' bij het besluit worden betrokken. De Kew kent evenwel geen wettelijke adviseurs meer.¹⁸²

Een aanwijzing als bedoeld in art. 17a heeft plaatsgevonden voor beschikkingen inzake inrichtingsvergunningen waarop de openbare voorbereidingsprocedure van de Awb van toepassing is (art. 15 Bkse). De betrokkenheid van andere bestuursorganen is dientengevolge afhankelijk van het van toepassing zijn van de openbare voorbereidingsprocedure (zie ook par. 4.2.7 en 4.2.8).

¹⁸⁰ Zie par. 4.1.1 in verband met de overdracht van taken en bevoegdheden voor het vervoer, van de minister van V en W naar de minister van VROM.

¹⁸¹ Regeling mandaat en ondermandaat SenterNovem Kernenergiewet 2005, Stcrt. 2006, 45 en Wijziging daarvan in Stcrt. 2006, nr. 136.

¹⁸² Ook art. 15 Bkse maakt nog melding van de 'adviseur'.

Art. 15 Bkse wijst de bij een besluit inzake beschikkingen voor bepaalde inrichtingen te betrekken bestuursorganen aan. Bij inrichtingen voor kernenergie zijn dit besturen van de provincie en de gemeente waar de inrichting is gelegen en van provincies en gemeenten die op minder dan 10 km van de inrichtingen liggen, en de besturen van organen voor kwalitatief waterbeheer op minder dan 10 km van de inrichting. In geval van een inrichting voor onbestraalde splijtstoffen is alleen voorgeschreven het betrekken van de gemeente waarin de inrichting is gelegen.

4.2.3

DOELSTELLINGEN EN TE BESCHERMEN BELANGEN IN HET KADER VAN ART.15-VERGUNNINGEN

Blijkens de memorie van toelichting beoogt het vergunningstelsel te waarborgen dat geoorloofd gebruik van splijtstoffen zo min mogelijk risico's meebrengt.¹⁸³

De vergunningvoorschriften zullen in belangrijke mate betrekking hebben op de bescherming der volksgezondheid en op de arbeidsbescherming, waarbij b.v. valt te denken aan de wijze van bewaring van splijtstoffen en de wijze van lozing van afvalwater; zij kunnen echter eveneens betrekking hebben op de bewaking tegen spionage en sabotage. Deze – verschillende belangen dienende – voorschriften zouden tegenstrijdig kunnen zijn. Een centrale voorbereiding is daarom van belang, aldus de toelichting.¹⁸⁴

De Kew 1963 gaf in het toenmalige art. 19 aan welke belangen via vergunningvoorschriften dienen te worden beschermd. Naast de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen,¹⁸⁵ zijn dat de veiligheid van de staat, de bewaring en bewaking van splijtstoffen en ertsen, de energievoorziening, het zeker stellen van betalingen aan derden bij toegebrachte schade of letsel en de nakoming van internationale verplichtingen. Vanwege mogelijke onvoorziene consequenties¹⁸⁶ konden andere belangen bij amvb worden aangewezen (art. 19 lid 2 Kew 1963).

De bescherming van mensen, dieren, planten en goederen omvat zowel meer algemene belangen, zoals die van volksgezondheid, arbeidsbescherming, landbouw en veeteelt, waterstaat en economische belangen, als meer specifieke belangen, zoals de brandveiligheid en de middelen ter voorkoming van ongevallen bij brand. Het belang van de veiligheid van de staat omvat de beveiliging tegen spionage en sabotage. De zekerheidsstelling voor aan derden

¹⁸³ Memorie van toelichting p. 13.

¹⁸⁴ Memorie van toelichting p. 13.

¹⁸⁵ De Kew gebruikt nog altijd de term 'goederen' waar het om zaken gaat. Zie over het begrip 'mensen, dieren, planten en goederen' in relatie tot het begrip 'milieu' par. 2.6 en 2.7.

¹⁸⁶ Memorie van toelichting p. 17.

toekomstige vergoeding voor schade impliceert dat de reactorhouder verplicht zal worden zich te verzekeren of andere zekerheid te stellen.¹⁸⁷

Doel van het vergunningstelsel is niet het opwerpen van belemmeringen tegen toepassing van kernenergie, maar veeleer het bevorderen daarvan met inachtneming van de waarborgen, die het belang van de gemeenschap eist. Die waarborgen worden gekleed in de vorm van aan de vergunning verbonden voorschriften. Deze voor ieder concreet geval vast te stellen voorschriften beogen dus, naast hetgeen de wet reeds aan algemene bepalingen bevat, de bescherming van belangen, die bij de opwekking van kernenergie in het geding zijn.¹⁸⁸

De wettekst van 1963 bevatte met betrekking tot de vergunning een andere structuur dan de huidige wettekst. De opsomming van de met vergunningvoorschriften te beschermen belangen, in art. 19 Kew 1963, is in de huidige wettekst een opsomming van *weigerings-gronden*, namelijk van de belangen in welk kader de vergunning ‘slechts kan worden geweigerd’ (huidig art. 15b Kew). Deze belangen dienen vervolgens ook beschermd te worden middels vergunningvoorschriften (art. 15c lid 3 Kew).

4.2.4

WEIGERINGSGRONDEN VOOR DE ART. 15-VERGUNNINGEN

Een vergunning kan slechts worden geweigerd in het belang van:

- a. de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen;
- b. de veiligheid van de staat;
- c. de bewaring en bewaking van splijtstoffen en van ertsen;
- d. de energievoorziening;
- e. het zeker stellen van de betaling van de vergoeding, aan derden toekomende voor schade of letsel, hun toegebracht;
- f. de nakoming van internationale verplichtingen (art. 15b lid 1 Kew).

De opsomming in art. 15b is limitatief maar niet imperatief geformuleerd (‘kan slechts worden geweigerd’). Uit het samenstel van bepalingen - met name het in art. 15c lid 3 Kew neergelegde Alara-beginsel – volgt evenwel dat de vergunning moet worden geweigerd indien de nadelige gevolgen van de te vergunnen activiteit voor de belangen genoemd in art. 15b, door het stellen van voorschriften en beperkingen niet kunnen worden voorkomen dan wel niet voldoende kunnen worden beperkt.¹⁸⁹

Naast de belangen van art. 15b lid 1 Kew kunnen bij amvb andere belangen worden aangewezen, waarop binnen drie maanden een voorstel tot wetwijziging dient te volgen (art. 15b lid 2 en 3). Een dergelijke aanwijzing heeft tot op heden niet plaatsgevonden. Wel zijn imperatieve weigeringsgronden voor de art. 15-vergunning neergelegd in art. 18 Bkse. Deze houden in dat – kort gezegd – geen art. 15-vergunning verleend wordt:

¹⁸⁷ Memorie van toelichting p. 17.

¹⁸⁸ Memorie van toelichting p. 17.

¹⁸⁹ Zie in deze zin bijvoorbeeld VzABRvS 8 december 2000, JM 2001, 29 m.nt. Thijssen (betreffende het belang van art. 15b lid 1 onder a; overweging 2).

- indien niet voldaan is aan beginselen van rechtvaardiging, optimalisatie en dosislimieten;
- indien als gevolg van de betreffende handeling een bepaalde dosis wordt overschreden voor een lid van de bevolking buiten de locatie;
- indien het specifieke karakter van de handeling niet gerechtvaardigd is (art. 18 lid 1 Bkse).

Daarnaast geldt voor een art. 15 onder b-vergunning dat deze wordt geweigerd indien niet wordt voldaan aan bepaalde waarden (art. 18 lid 2 Bkse). Een vergunning voor een kerncentrale kan bovendien worden geweigerd wanneer sprake is van een bepaald risico (art. 18 lid 3 Bkse). De art. 1c Bvser en art. 39 Bs bevatten voor de vergunningen waarop deze besluiten betrekking hebben vergelijkbare weigeringsgronden als art. 18 lid 1 Bkse.

Aannemelijk is dat de weigeringsgronden van art. 18 Bkse bedoeld zijn als een verbijzondering van art. 15b lid 1 onder a (de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen), welke, gezien de beschermingsdoelstelling van de wet, de belangrijkste belangenafweging inhouden. Deze weigeringsgronden van art. 18 Bkse (en de vergelijkbare gronden van art. 1c Bvser en art. 39 Bs hebben evenwel geen duidelijke basis in de Kew. Art. 15b lid 2 Kew biedt immers alleen een mogelijkheid voor een *tijdelijke* amvb voor het aanwijzen van *andere* belangen, en daarnaast geldt de bevoegdheid tot het bij of krachtens amvb stellen van regels in art. 21 alleen voor daarbij aan te wijzen categorieën van stoffen of inrichtingen.

De terminologie van art. 18 Bkse is overigens weinig consistent nu lid 1 spreekt over 'geen vergunning verlenen', en lid 2 en 3 over 'een vergunning weigeren'. Art. 18 lid 1 Bkse is ontleend aan art. 39 Bs.¹⁹⁰

De huidige wettekst noch de uitvoeringsbesluiten (met uitzondering van het Biudras) kennen voor de vergunning-besluitvorming een weigeringsgrond 'in het algemeen belang'. Het momenteel aanhangige voorstel tot wijziging van de Kew voegt de weigeringsgrond 'niet in het algemeen belang' toe, voor een art. 15 onder a-vergunning voor levering aan een derde met het oog op opwerking van splijtstoffen.

Bij Nota van Wijziging wordt voorgesteld dat, naast de minister van VROM, de minister van EZ mede verantwoordelijk wordt voor deze beoordeling. Tot de factoren en omstandigheden die in deze brede afweging moeten worden betrokken, behoren ook belangrijke aspecten die op het terrein van het ministerie van EZ liggen, aldus de motivering.¹⁹¹ Eerder werd in de memorie van toelichting een andere redenering gevolgd. Een vergunning voor het zich ontdoen van bestraalde splijtstoffen voor opwerking zou kunnen worden geweigerd indien de opwerking naar het oordeel van de minister van VROM niet in het algemeen belang zou zijn, waarbij economische belangen buiten beschouwing zouden blijven. Het wel meewegen van dergelijke

¹⁹⁰ Art. 1c Bvser bevat eenzelfde formulering inzake het 'geen vergunning verlenen'.

¹⁹¹ Kamerstukken II, 2005/06, 30 429, nr. 7, p. 1-2.

belangen zou strijd met het EG-recht kunnen betekenen.¹⁹² Opmerkelijk is de omslag die nadien is verwoord in de NvW.

Het voorstel tot wetwijziging voegt ook een andere weigeringsgrond toe. Ook een verouderde techniek kan ingevolge dit voorstel reden zijn voor het weigeren van een art. 15 onder b-vergunning voor het vrijmaken van kernenergie of het vervaardigen, be- of verwerken of opslaan van splijtstoffen.¹⁹³

Ten aanzien van de weigeringsgronden kan het volgende geconcludeerd worden. De weigeringsgronden van het Bkse (en de vergelijkbare gronden van het Bvser en het Bs) zijn de concrete weigeringsgronden voor de besluitvorming over vergunningen. Deze weigeringsgronden lijken bedoeld te zijn als uitwerking van de belangen zoals neergelegd in art. 15b lid 1 onder a Kew (bescherming van mensen, dieren, planten en goederen). De expliciete grondslag voor deze uitwerking ontbreekt evenwel in de Kew. De globale vermelding van de belangen in de Kew weerspiegelt daarmee niet de te maken afwegingen. De formulering van de weigeringsgronden in de uitvoeringsbesluiten is niet consistent.

4.2.5

BEGINSELEN VOOR DE ART. 15-VERGUNNINGVERLENING EN VOOR HET STELLEN VAN VERGUNNINGVOORSCHRIFTEN

Voor de art. 15-vergunning zijn de beginselen betreffende *rechtvaardiging, optimalisatie en dosislimieten*¹⁹⁴ niet in de wet maar in het Bkse neergelegd als weigeringsgrond. De bepalingen uit het hoofdstuk 'rechtvaardiging en optimalisatie' van het Bs zijn hier van overeenkomstige toepassing (art. 18 jo. art. 19 Bkse).

De actualisatieverplichting voor het bevoegd gezag, van art. 18a, lid 1 en 2, Kew, kan beschouwd worden als een *optimalisatieverplichting* voor het bevoegd gezag (zie par. 4.2.7).

Art. 15c lid 3 Kew bevat het *Alara-beginsel* als toetsingskader voor het bevoegd gezag, voor de aan een vergunning te verbinden voorschriften, met het oog op mogelijke nadelige gevolgen voor 'mensen, dieren, planten en goederen'. De afweging van wat redelijkerwijs mogelijk is, heeft, gezien de formulering van art. 15c lid 3 Kew, alleen betrekking op de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen en niet op de andere ingevolge art. 15b te beschermen belangen, zoals de veiligheid van de staat en energievoorziening.

In een iets andere formulering is een Alara-afweging voor de aan een vergunning te verbinden voorschriften ook neergelegd in art. 31 Bkse. Het voorkomen van schade, zoveel als redelijkerwijs mogelijk is, staat daarbij voorop. Wanneer blootstelling of besmetting onvermijdelijk is, moet schade zoveel als redelijkerwijs mogelijk is, worden beperkt. Dit geldt ook voor het aantal blootgestelde personen,

¹⁹² Kamerstukken II, 2005/06, 30 429, nr. 2, p. 2 en nr. 3, p. 11.

¹⁹³ Kamerstukken II, 2005/06, 30 429, nr. 2.

¹⁹⁴ Zie over de beginselen ook par. 4.1.2.

aldus art. 31 lid 1 Bkse. Gezien de definitie van het begrip schade¹⁹⁵ gaat het hierbij om de gevolgen van straling en niet om andere milieugevolgen van de inrichting. Doordat het vorengenoemde art. 15c lid 3 het begrip ‘nadelige gevolgen’ gebruikt, zal de afweging op basis van dit artikel een ruimere strekking hebben dan die in gevolge art. 31 lid 1 Bkse, waar het begrip ‘schade’ wordt gebruikt. Geconcludeerd kan worden dat de bij vergunningverlening te hanteren beginselen vooral in uitvoeringsregelgeving zijn opgenomen en slechts zeer ten dele in de Kew zelf.

4.2.6

AARD VAN DE VOORSCHRIFTEN VAN ART. 15 KEW-VERGUNNINGEN

In het vergunningstelsel van art. 15 Kew staan doelvoorschriften voorop (art. 15d lid 1). Voor zover dit naar het oordeel van het bevoegd gezag noodzakelijk is, kunnen ook middelvoorschriften worden toegepast (art. 15d lid 2). Ook andere voorschriften – bijvoorbeeld tot het verrichten van metingen - kunnen aan de vergunning worden verbonden, ter bescherming van de belangen aangewezen bij of krachtens art. 15b (art. 15e lid 1). Het voldoen aan nadere eisen door een aan te wijzen bestuursorgaan kan deel uitmaken van de vergunningvoorschriften (art. 15e lid 2).

De vergunningvoorschriften moeten achtereenvolgens gericht zijn op het voorkomen van schade, het beperken van onvermijdelijke schade en het daarbij beperken van het aantal blootgestelde personen (art. 31 lid 1 Bkse). Ter voorkoming van schade of beperking van kans op schade buiten de inrichting kunnen ook andere voorschriften aan de vergunning worden verbonden (art. 33 Bkse). Vervolgens vereist het Bkse specifieke vergunningvoorschriften met het oog op: de veiligheid van de staat (art. 35), de bewaring en bewaking van splijtstoffen en ertsen (art. 36), de energievoorziening (art. 37 en 38) en tot zekerstelling van betaling van vergoedingen aan derden voor schade (art. 39) en ter nakoming van internationale verplichtingen (art. 40).

De Kew bevat geen bepalingen over een termijn voor een te verlenen vergunning. Het op het moment van dit onderzoek aanhangige wetsvoorstel brengt Kew hierin verandering.

Voor een vergunning voor een inrichting voor het vrijmaken van kernenergie wordt een termijn van ten hoogste veertig jaar voorgesteld. Voor het zich ontdoen van splijtstoffen (ter opwerking) wordt een vergunningstermijn van ten hoogste 10 jaar genoemd. Voor de kerncentrale Borssele is in het voorstel een bepaling opgenomen waarin 31 december 2033 wordt genoemd als datum voor het vervallen van de vergunning (voorgesteld art. 15a).¹⁹⁶

¹⁹⁵ ‘Schade’ is in het Bs art. 1 lid 1 omschreven als ‘nadelige gevolgen van ioniserende straling voor mensen, planten, dieren en goederen’. Ingevolge art. 1 lid 2 Bkse is de definitie van art. 1 lid 1 Bs van toepassing.

¹⁹⁶ Kamerstukken II 2005/06, 30 429 nr. 2.

Door het van overeenkomstige toepassing verklaren van een groot aantal bepalingen uit het Bs, worden voorwaarden gesteld aan de art. 15-vergunning (art. 18 lid 1 jo. art. 19 Bkse). Een voorbeeld daarvan zijn vereisten voor het stellen van financiële zekerheid door de ondernemer (art. 20 – 20f Bs). Deze figuur van de ‘van overeenkomstige toepassingverklaring’ van bepalingen uit het Bs, moet hier gebruikt worden omdat het Bs betrekking heeft op radioactieve stoffen en – gezien de in de Kew gehanteerde definities – niet op splijtstoffen.¹⁹⁷

4.2.7

WIJZIGEN EN INTREKKEN VAN VOORSCHRIFTEN EN VAN DE VERGUNNING

Vergunningvoorschriften en beperkingen waaronder de vergunning is verleend, kunnen worden gewijzigd, aangevuld of ingetrokken, ter bescherming van de in art. 15b Kew genoemde belangen (art. 19 lid 1 Kew). Daarnaast is er de actualiseringsbepaling van art. 18a Kew: voorschriften en beperkingen dienen ‘regelmatig’ te worden gezien op toereikendheid, gezien de ontwikkeling van technische mogelijkheden tot bescherming. Wijziging dient plaats te vinden wanneer nadelige gevolgen ‘verder kunnen worden beperkt’ gezien de ontwikkeling van de techniek (art. 18a lid 1 en 2 Kew). De wet schrijft geen frequentie voor, maar deze kan voor categorieën handelingen worden neergelegd in regels die bij amvb kunnen worden gesteld ingevolge art. 18a lid 3 Kew.¹⁹⁸

Voor het *wijzigen* van een kernenergie-inrichting is vergunning vereist. De tekst van art. 15 onder b voorziet hierin. Art. 15aa Kew¹⁹⁹ maakt het mogelijk dat bij wijziging een revisievergunning, voor de gehele inrichting, vereist wordt. Een deel van art. 8.4 Wm is daartoe van overeenkomstige toepassing indien al één of meer Kew-vergunningen zijn verleend. Het bevoegd gezag kan dan bepalen dat de vergunningaanvraag de gehele inrichting dient te betreffen.

Voor sommige veranderingen van een Kew-inrichting volstaat een melding. Ingevolge art. 18 Kew geldt een art. 15 onder b-vergunning namelijk, onder voorwaarden, ook voor veranderingen van een inrichting die niet in overeenstemming zijn met een vergunning maar die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu. Eén van de voorwaarden is dat er een melding wordt gedaan aan het bevoegd gezag (art. 18 Kew jo. art. 8.19 Wm). Het bevoegd gezag heeft hier, gezien de zinsnede ‘die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu’ impliciet beoordelingsruimte. Op de vraag bij de Kamerbehandeling naar meer duidelijkheid over deze zinsnede, verwees de regering naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel meldingenstelsel Wm.²⁰⁰

De meldingsmogelijkheid van art. 18 Kew werd in de wet opgenomen nadat uit jurisprudentie bleek dat de uitzondering op het van toepassing zijn van de openbare voorbereidingsprocedure op vergunningaanvragen, opgenomen in art.

¹⁹⁷ Zie hierover het Besluit van 12 mei 2006 ter uitvoering van richtlijn 2003/122/Euratom, Stb. 2006, 260, artikel II en bijbehorende toelichting.

¹⁹⁸ Een dergelijke amvb is niet totstandgekomen.

¹⁹⁹ Toegevoegd bij wet van 13 december 2000, Stb. 2001, 30.

²⁰⁰ Kamerstukken II 1998/99, 26 552, nr. 3, p. 22 e.v en NV 1999/00, 26 996, nr. 7, p. 2-3.

17 lid 2 onder d Kew, zeer beperkt toepasbaar was (zie ook par. 4.2.8 en hoofdstuk 2.6).

Deze mogelijkheid tot melding van een wijziging op grond van art. 18 Kew kwam in plaats van het doorlopen van een procedure voor vergunningwijziging, en had, aldus de wetgever, tot doel om snel adequaat in te spelen op de meest recente technische ontwikkelingen, onder meer voor kleine wijzigingen in systemen, procedures of organisatie.²⁰¹ De Afdeling Geschillen had in diverse uitspraken het belang benadrukt van toepassing van de openbare voorbereidingsprocedure.²⁰² In de jurisprudentie over art. 17 lid 2 onder d sloot de Afdeling nauw aan bij de wetsgeschiedenis. Daarbij werd in het bijzonder gedacht aan de situatie dat de houder van een oprichtingsvergunning om vergunning vraagt voor het in werking brengen/houden van een inrichting of om een geval van overname van de exploitatie van een inrichting. De Afdeling benadrukt het uitzonderingskarakter van art. 17 lid 2 onder d.²⁰³

Art. 18 Kew maakt de uitzondering op de openbare voorbereidingsprocedure van art. 17 lid 2 Kew onder d minder relevant omdat voor de betreffende wijzigingen nu slechts een melding vereist is en vergunning(voorschriften)wijziging in die gevallen niet meer aan de orde is.

Het bevoegd gezag kan een art. 15-vergunning ook *intrekken*, indien dat noodzakelijk is ter bescherming van de bij of krachtens art. 15b (weigeringsgronden) aangewezen belangen (art. 20a lid 1 Kew). Een verwijzing naar de weigeringsgronden van art. 18 Bkse ontbreekt.

De bepaling uit de Kew 1963 dat de vergunning te allen tijde kan worden ingetrokken op grond van gewichtige redenen aan het algemeen belang ontleend (art. 20 lid 1 Kew 1963) komt in de huidige wettekst niet meer voor.²⁰⁴ Deze bepaling kwam zonder toelichting te vervallen bij de wijziging van de Kew in verband met een wijziging van

²⁰¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 996, nr. 3, p. 2.

²⁰² Onder meer AGRvS 27 maart 1991 (Urenco), M en R 1991 p. 424 m.nt. Nijhoff. De annotator merkt hierbij op, mede onder verwijzing naar enkele andere uitspraken, dat vergunningverleners op grond van de Kew de neiging hebben vergunningverleningprocedures snel en gemakkelijk af te ronden, waarbij inspraakmogelijkheden zoveel als mogelijk is worden vermeden (p. 428).

²⁰³ AGRvS 29 mei 1992, G05.880140 (Dodewaard), M en R 1992/9, nr. 101, m.nt. Nijhoff; AGRvS 27 december 1993 G05.92.0220, AB 1994, 368. In zijn annotatie bij AGRvS 26 juni 1992, M en R 1992/9, nr. 102 (Dodewaard en Borssele), merkt Nijhoff op dat de wethistorische argumenten die de Afdeling aanvoert duidelijk maken dat bij het in werking treden van de Wabm – een wet die beoogde om inspraak te uniformeren en verbeteren – de inspraakmogelijkheden in de Kew verder werden beknot (p. 481).

²⁰⁴ De omschrijving luidde in het wetsvoorstel voor de Kew dat 'een vergunning te allen tijde kan worden ingetrokken'. Dat werd in de loop van de parlementaire behandeling, in het Nader gewijzigd ontwerp van wet (Kamerstukken II 1961/62, 5861, nr. 9), gewijzigd in de formulering van art. 20 lid 1 Kew 1963.

de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne. Het huidige art. 20a Kew werd toen ingevoerd.²⁰⁵

Geconcludeerd kan worden dat de Kew-bepalingen inzake wijziging en intrekking van vergunningvoorschriften en van de vergunning op diverse plaatsen beoordelingsruimte verlenen aan het bevoegd gezag. Met betrekking tot het wijzigen van vergunningvoorschriften geldt dit 'voor zover ... de nadelige gevolgen ... verder kunnen worden beperkt' (art. 18a lid 2). Met betrekking tot het wijzigen van de vergunning geldt dit met name voor veranderingen 'die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu ...'(art. 18 Kew jo. art. 8.19 lid 2).

4.2.8

PROCEDURELE ASPECTEN EN AFSTEMMING MET AWB, WM EN WVO

Procedurele bepalingen voor de art. 15-vergunningverlening zijn neergelegd in de art. 16 – 20a Kew en in uitvoeringsregelingen, waaronder met name het Bkse en het Bvser. De afstemming met andere wet- en regelgeving betreft:

- de coördinatie met de aanvraag voor een bouwvergunning (art. 16 lid 2 Kew),
- het van toepassing zijn van de Awb-openbare voorbereidingsprocedure op de vergunning (art. 17 lid 1);
- de coördinatie met de Wvo-vergunning (art. 17 lid 1 Kew: par. 8.1.3.2 Wm is van overeenkomstige toepassing);
- het van overeenkomstige toepassing zijn van de bijzondere Wm-regeling voor nuttige toepassing of verwijdering van afvalstoffen (art. 17 lid 1 Kew jo. par. 8.1.3.3 Wm);
- het van overeenkomstige toepassing zijn op de art. 15 onder b Kew-vergunning van bij of krachtens art. 8.19 lid 2-7 Wm gestelde regels (art. 18 Kew); op basis daarvan geldt een vergunning kort gezegd ook voor bepaalde veranderingen van de inrichting die niet onder de vergunning vallen indien deze niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu (zie par. 4.2.7);
- het van toepassing zijn van de Awb-openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.4) en het van overeenkomstige toepassing zijn van Wm-bepalingen (par. 8.1.3.2 en 8.1.3.3 en afd. 13.2) op de voorbereiding van beschikkingen krachtens art. 18a (actualisering) en art. 19 (wijzigen van beperkingen en voorschriften) en op de intrekking van de vergunning (art. 20a lid 2).

Op het van (overeenkomstige) toepassing zijn van de openbare voorbereidingsprocedure van afd. 3.4 Awb en afd. 13.2 Wm (art. 17 lid 1 Kew) op de vergunningaanvraag, bevatten de art. 17 lid 2 en 3 Kew uitzonderingen. Deze uitzonderingen betreffen verschillende situaties van vervoer, voorhanden hebben of zich ontdoen van splijtstoffen; ook betreffen ze bepaalde wijzigingen van de art. 15 onder b (inrichtingen)- en de art. 15 onder c (uitrustingen/vaartuig)-vergunningen.

Enkele van deze uitzonderingen verlenen de ministers beoordelingsvrijheid, namelijk waar 'naar het oordeel van' de betreffende ministers niet te verwachten is dat gebruikmaking van de gevraagde vergunning nadeliger gevolgen zal

²⁰⁵ Kamerstukken II 1989/90, 21 087, nr. 2, p. 45-46 en nr. 3, p. 107.

veroorzaken dan de eerder verleende vergunning. Dit betreft zowel bepaalde situaties die vallen onder art. 15 onder a, inzake voorhanden hebben of zich ontdoen van splijtstoffen, als bepaalde wijzigingen van de art. 15 onder b-inrichting en van de art. 15 onder c-vergunning.²⁰⁶ Gezien vorengenoemde jurisprudentie is duidelijk dat de uitzondering van art. 17 lid 2 onder d restrictief moet worden toegepast. De reikwijdte van de andere uitzonderingen is minder duidelijk, waardoor ook minder inzichtelijk wanneer de Awb-openbare voorbereidingsprocedure wel of niet van toepassing is.

Onduidelijk is tevens dat art. 17 lid 1 onder meer verwijst naar art. 20 Kew, met net iets anders geformuleerde uitzonderingen op de openbare voorbereidingsprocedure, met het oog op vergunningvoorschriften.

4.2.9

DE ART. 15-VERGUNNING EN DE UITVOERINGSREGELINGEN

Zoals uit de voorgaande paragrafen naar voren komt, is een belangrijk deel van de art. 15-vergunningverlening neergelegd in het Bkse en het Bvser, waarbij ook het Bs in veel situaties van (overeenkomstige) toepassing is. Daartoe verwijzen de regelingen veel naar elkaar, met behulp van verwijzingen en 'van-overeenkomstige-toepassing-verklaringen'. Het gaat daarbij om definities, beginselen, normstelling en procedures. Per uitvoeringsregeling worden aspecten van meerdere vergunningstelsels geregeld. Zo heeft het Bs betrekking op radioactieve stoffen, maar middels van-overeenkomstige-toepassing-verklaringen zijn veel bepalingen uit het Bs ook van toepassing op splijtstoffen.²⁰⁷ Blijkens de toelichtingen op de wet- en regelgeving hebben de van overeenkomstige toepassing verklaringen tot doel om dubbele tekst zoveel mogelijk te voorkomen. De Nota van toelichting van het Bs vermeldt bijvoorbeeld dat 'voor zover de leesbaarheid en wetgevingstechnische aspecten dit toelaten' zoveel mogelijk zal worden verwezen naar het Bs.²⁰⁸

Over de verhouding Kew – Bkse kan het volgende worden geconcludeerd:

- art. 15c lid 3 Kew (vergunningvoorschriften ter bescherming van aangewezen belangen) en art. 31 Bkse (vergunningvoorschriften ter voorkoming of beperking van schade) bevatten beide een Alara-afweging. Ze regelen (deels) een zelfde materie, maar de formulering verschilt. Dat scheidt onduidelijkheid;
- het grote aantal uitzonderingen(vrijstellingen) in het Bkse op de in de wet neergelegde vergunningplicht maakt de reikwijdte van de wettelijke bepalingen onduidelijk. Deze reikwijdte zou duidelijker zijn indien (een deel van) de uitzonderingen in de wet wordt opgenomen;
- de weigeringsgronden van art. 18 Bkse, die voor de praktijk de belangrijke gronden zijn, lijken meer op hun plaats in de wet zelf dan in het uitvoeringsbesluit.

Over het Bvser en de verhouding Kew - Bvser kan met betrekking tot splijtstoffen het volgende worden geconcludeerd:

²⁰⁶ Respectievelijk art. 17 lid 2 onder c jo. art. 17 lid 3 onder a sub 3 en art. 17 lid 2 onder d.

²⁰⁷ Zoals bijvoorbeeld art. 19 Bkse.

²⁰⁸ Nota van toelichting bij het Bs, p. 158 (Stb. 2001, 397).

- de weigeringsgrond van art. 1c Bvser en de uitzonderingen op de vergunningplicht (art. 2, 7 lid 3, 13, 17, 23, 33 Bvser) lijken (deels) meer op hun plaats te zijn in de wet zelf;
- de Alara-bepaling van art. 7 lid 1 Bvser lijkt meer op zijn plaats te zijn in de wet, waar ook de Alara-bepalingen voor andere vergunningen zijn opgenomen;
- het Bvser bevat interne en externe ‘van-overeenkomstige-toepassing-verklaringen’, waarop tegelijkertijd, vanwege verschillen in gereguleerde situaties, met de zinsnede ‘met dien verstande dat’ allerlei wijzigingen worden aangebracht. Dit maakt het besluit slecht leesbaar.

4.2.10

CONCLUSIES OVER HET VERGUNNINGSTELSEL VAN ART. 15 KEW

De tekst van de wet en van de uitvoeringsbesluiten is slecht toegankelijk, met name vanwege de vele verwijzingen en ‘van overeenkomstige toepassing verklaringen’. Deze zijn nogal eens ‘getrapt’, in die zin dat ze een bepaling betreffen die zelf ook weer een van overeenkomstige toepassing verklaring in zich heeft (bijvoorbeeld art. 31 lid 4 jo. art. 18a lid 4 Kew). Bovendien bevatten de ‘van-overeenkomstige-toepassing-verklaringen’ regelmatig toch weer (op zich zelf noodzakelijke) wijzigingen (‘met dien verstande dat’), vanwege de verschillen in gereguleerde situaties (bijvoorbeeld art. 1b Bvser).

Het streven van de Besluitgever om zoveel mogelijk te verwijzen naar het Bs ‘voor zover de leesbaarheid en wetgevingstechnische aspecten dit toelaten’ is niet gerealiseerd.

De structuur van het vergunningstelsel is onoverzichtelijk door de vele verwijzingen naar andere uitvoeringsbesluiten en door het veelvuldig en ‘getrapt’ van overeenkomstige toepassing verklaren van bepalingen van andere uitvoeringsbesluiten.

Diverse bepalingen die in uitvoeringsbesluiten zijn geregeld, horen uit een oogpunt van systematiek van regelgeving, maar ook in verband met toegankelijkheid, meer thuis in de wet zelf. Dit geldt met name voor de internationale beginselen inzake rechtvaardiging, optimalisatie en dosislimieten.

De in het Bkse opgenomen imperatieve weigeringsgronden voor de art. 15-vergunningverlening lijken meer op hun plaats in de wet. De reikwijdte van de weigeringsgronden zou daarmee duidelijker zijn. In de Kew ontbreekt een duidelijke basis voor deze weigeringsgronden.

Het Alara-beginsel is in de Kew uitgewerkt in het optimalisatiebeginsel en heeft daarmee ander accent gekregen dan het Wm-Alarabeginsel. Het optimalisatiebeginsel is niet alleen op het bevoegd gezag gericht, maar heeft vooral ook het karakter van een zorgplicht voor de ondernemer.

De in art. 18a neergelegde herbeoordelings- en wijzigingsverplichting voor het bevoegd gezag, inzake vergunningvoorschriften en vergunningbeperkingen, betekent dat sprake is van een actualiseringsverplichting, gerelateerd aan ontwikkelingen van de (beschermings)techniek (art. 18a lid 1 en 2). Deze actualiseringsverplichting kan beschouwd worden als een optimalisatieverplichting voor het bevoegd gezag.

De uitzonderingen op de vergunningplichten zijn veelal in uitvoeringsbesluiten opgenomen. De reikwijdte van de wettelijke vergunningplicht zou inzichtelijker zijn indien (een deel van) deze uitzonderingen in de wettekst zouden (zou) worden opgenomen.

De omvang van de toepassing van de uitzonderingen op de vergunningplichten is voor derden moeilijk of niet kenbaar omdat de uitzonderingen veelal in algemene regels of vrijstellingen zijn opgenomen.

Ten aanzien van het stellen van voorschriften is in het Vrijstellingsbesluit defensie Kernenergiewet volstaan met het daartoe aanwijzen van de minister van defensie. Dit staat op gespannen voet met art. 75 Kew waarin bepaald wordt dat de Kroon oordeelt over de aan een vrijstelling te verbinden voorschriften. Gezien de geheimhoudingsregeling ontbreekt inzicht in de vrijstellingspraktijk. Voor de in het Vrijstellingsbesluit opgenomen vrijstelling voor toestellen ontbreekt een basis in de Kew.

Op het van toepassing zijn van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van art. 3.4 Awb, en van afd. 13.2 Wm, bevat de wet diverse uitzonderingen. De reikwijdte daarvan is niet altijd duidelijk, onder meer vanwege de beoordelingsvrijheid die in die uitzonderingen besloten ligt. De betrokkenheid van andere bevoegde gezagen bij de voorbereiding van beschikkingen is gekoppeld aan het van toepassing zijn van de openbare voorbereidingsprocedure en wordt daarmee begrensd door de beperkingen bij het van toepassing zijn van de openbare voorbereidingsprocedure.

Gelet op de tekst van de wet en de uitvoeringsbesluiten heeft de afvalstoffenproblematiek in de wetgeving geen duidelijke plaats gekregen. De uitgangspunten voor het afvalstoffenbeleid zijn niet in de wet neergelegd. Met betrekking tot de vergunningplicht voor het 'zich ontdoen' zijn er belangrijke uitzonderingen op de vergunningplicht. De uitzondering voor het zich ontdoen van splijtstofstaven ter opwerking lijkt op gespannen voet te staan met de wettelijke bepaling, die, ook gezien de wetsgeschiedenis, een restrictieve toepassing van uitzonderingen op de vergunningplicht beoogt.²⁰⁹

De tarieven voor het verlenen van vergunningen op grond van de Kew zoals opgenomen in het Bijdragenbesluit Kew zijn niet kostendekkend.

4.3

HET VERGUNNINGSTELSEL VAN ART. 29 KEW

In deze paragraaf worden van het vergunningstelsel van art. 29 Kew met name die aspecten behandeld die verschillen van die van de art. 15-Kew-vergunning. De aspecten die op vergelijkbare wijze zijn geregeld in het art. 15-vergunningstelsel, en die hiervoor werden behandeld, worden alleen aangestipt, onder verwijzing naar het voorgaande.

²⁰⁹ In het voorstel tot wijziging van de Kew wordt voorgesteld deze vrijstelling te schrappen, Kamerstukken II 2005/06, 30 429, nr. 2.

De vergunningplicht op grond van art. 29 Kew geldt voor handelingen met bij amvb aan te wijzen radioactieve stoffen of in daarbij aan te wijzen gevallen. Als algemene verplichting voor handelingen met stoffen bevat de Kew alleen een *administratieplicht* (art. 28). Een voorheen in de wet opgenomen *registratieplicht* (art. 27 Kew-oud) is in 1988 vervallen.

Het vergunningstelsel is met name uitgewerkt in het Bs, voor het bereiden, voorhanden hebben, toepassen en zich ontdoen van de stoffen, en in het Bvser, voor het vervoer en het binnen en buiten Nederlands grondgebied (doen) brengen. Op het binnen en buiten Nederlands grondgebied brengen is ook het Biudras van toepassing (zie over het Biudras par. 4.5). Ook het verrichten van handelingen met natuurlijke radioactieve stoffen, voor zover niet bewerkt vanwege radioactieve eigenschappen, ('werkzaamheden') valt onder dit vergunningstelsel.²¹⁰

Uitgangspunt in het Bvser is dat voor het vervoer van stoffen, en voor in- en uitvoer, een *meldingsplicht* geldt. Deze meldingsplicht geldt niet wanneer er een vergunningplicht geldt (art. 4c en art. 32 Bvser) (zie par. 4.3.1).

4.3.1

DE REIKWIJDTE VAN HET VERGUNNINGSTELSEL VAN ART. 29 KEW

Deze subparagraaf beschrijft de handelingen waarvoor een art. 29-vergunning vereist is en geeft aan welke uitzonderingen daarop gemaakt worden. Art. 29 Kew heeft betrekking op het bereiden, vervoeren, voorhanden hebben, toepassen, binnen of buiten Nederlands grondgebied brengen of doen brengen, dan wel zich ontdoen van radioactieve stoffen die bij of krachtens amvb zijn aangewezen, of in de gevallen die daarbij zijn aangewezen (art. 29 lid 1). De memorie van toelichting bij de Kew vermeldt over de reikwijdte van deze vergunning onder meer:

- 'toepassen' in art. 29 lid 1 moet ruim worden geïnterpreteerd. Bedoeld is elke wijze van gebruik. De vergunningplicht geldt bovendien voor een ieder, dus ook voor artsen, aldus de toelichting.²¹¹
- het vergunningvereiste betreft de aangewezen stoffen. Voor andere, potentieel minder gevaarlijke, radioactieve stoffen kan worden volstaan met het stellen van algemene regels.²¹²
- dit vergunningstelsel voor radioactieve stoffen raakt de belangen van veel minder departementen dan dat voor splijtstoffen en ertsen. Wel moet vergunningverlening geschieden in overeenstemming met de ministers wie het mede aangaat. Hierbij is in de memorie van toelichting met name gedacht aan de minister van Verkeer en Waterstaat, voor wat betreft vervoer en de lozing van afvalwater.²¹³

a. Bereiden, voorhanden hebben of toepassen van radioactieve stoffen

De art. 24 en 25 Bs bevatten een verbod op het verrichten van bepaalde handelingen zonder vergunning. Van belang is dat onder 'voorhanden hebben' mede wordt verstaan het vervaardigen, bewerken, hanteren en opslaan (met uitzondering van opslag in verband met vervoer) (art. 1 lid 2 Bs).

²¹⁰ Zie Bs art. 1 en Nota van toelichting bij het BS, algemene toelichting, afdeling 4.7.

²¹¹ Memorie van toelichting p. 18.

²¹² Memorie van toelichting p. 14.

²¹³ Memorie van toelichting p. 13-14.

Art. 24 Bs verbiedt het zonder vergunning:

- toedienen van radioactieve stoffen voor medische diagnoses, therapie of medisch onderzoek;
- toevoegen van radioactieve stoffen aan producten;
- verrichten van handelingen met radioactieve stoffen voor industriële radiografie, bewerking van producten en onderwijsdoeleinden of wetenschappelijk onderzoek.

Art. 25 lid 1 Bs verbiedt het zonder vergunning verrichten van andere handelingen dan bedoeld in art. 24 of 37 Bs, niet zijnde een lozing, met een radioactieve stof.

Uitzonderingen op de vergunningplicht

Bij de uitzonderingen in het kader van de Kew worden, in navolging van de Euratom-regelgeving, onderscheiden: vrijstellingen, vrijgaven en uitsluitingen. Bij een vrijstelling is er geen meldings- of vergunningplicht maar gelden wel de overige algemene regels van het Bs. Bij een vrijgave (toegepast bij lozingen) gelden die overige regels niet. Bij uitsluiting zijn stralingsregels geheel uitgesloten.

- het verbod van art. 25 lid 1 en art. 24 onder c geldt niet wanneer de activiteit binnen een locatie onder een bepaalde norm blijft (beneden een bepaalde radioactiviteitsconcentraties of beneden een bepaalde gewogen sommatie; art. 25 lid 2 Bs). Bij ministeriële regeling kunnen handelingen met bepaalde producten worden aangewezen die buiten een sommatie blijven (art. 25 lid 5 Bs). Dit is gebeurd in de Regeling gebruiksartikelen stralingsbescherming;²¹⁴
- bij ministeriële regeling kunnen handelingen worden aangewezen waarvoor de vergunningplicht niet geldt. Dit betreft handelingen met een beperkt risico van blootstelling van mensen (art. 25 lid 6 Bs);²¹⁵
- art. 26 lid 1 Bs bevat een uitzondering op de vergunningplicht van art. 25 lid 1 Bs, voor handelingen met een ingekapselde bron indien deze aan genoemde voorwaarden voldoet. Daarbij kunnen regels worden gesteld voor keuring, opslag en verwijdering van deze bronnen (art. 25 lid 2 Bs). Dit is bijvoorbeeld gebeurd voor ionisatie-rookmelders.²¹⁶

b. Vervoer van radioactieve stoffen

Voor het vervoer en voorhanden hebben vanwege vervoer, van radioactieve stoffen geldt in beginsel een *meldingsverplichting* (art. 4c Bvser).

Deze meldingsverplichting houdt in dat de ondernemer tenminste drie weken voor het vervoer van een radioactieve stof aan de minister van VROM melding doet (met afschrift aan andere ministeries/instanties) van dit vervoer en van het voorhanden hebben voor opslag (Bvser art. 4c lid 1).

²¹⁴ Stcrt. 2002, 95, bijlage 1 (onder meer voor TL-starters, lasstaven, gasontladingsbuizen en cameralenzen in een bepaalde hoeveelheid).

²¹⁵ Regeling gebruiksartikelen stralingsbescherming, Stcrt. 2002, 95, bijlage 2 (deels dezelfde producten als bijlage 1, maar in andere hoeveelheden).

²¹⁶ Regeling goedgekeurde ionisatie-rookmelders 2004, Stcrt. 96.

Van de meldingsplicht zijn uitgezonderd stoffen die een bepaalde norm niet overschrijden, en bij ministeriële regeling aangewezen handelingen en werkzaamheden met een beperkt blootstellingsrisico (art. 4c lid 2-5 Bvser).

De meldingsplichten van art. 4c Bvser zijn ingevoerd ter implementatie van richtlijn 96/29/EG (zie ook par. 3.3.2). Voor handelingen die risico's met zich mee brengen ten gevolge van straling geldt, teneinde de basisnormen te doen naleven, een stelsel van meldingen, vergunningen of verboden, aldus een overweging bij deze richtlijn. Doordat art. 32 Kew met het oog op meldingen diverse Wm-bepalingen inzake algemene regels en meldingen van overeenkomstige toepassing verklaart, gelden er onder meer kennisgevingsverplichtingen.²¹⁷

Vergunningplichtig is het vervoer of voorhanden hebben bij opslag in verband met het vervoer, van radioactieve stoffen, voor zover bij amvb aangewezen (ingevolge art. 29 Kew) en zoals neergelegd in art. 5 Bvser. Daarbij gaat het om bepaalde colli (lid 1) en om vervoer over het spoor op grond van een speciale regeling of van stoffen met een bepaalde radioactiviteit in bepaalde colli (lid 2).²¹⁸ Deze vergunningplicht geldt niet voor stoffen waarbij het model van een collo aan bepaalde eisen voldoet en de activiteit niet boven een bepaalde norm komt, dan wel wanneer daarvoor ministeriële goedkeuring is verleend (art. 5 lid 1 Bvser).

In het Bvser worden onderscheiden vervoer over de spoorweg, vervoer over land anders dan over de spoorweg, vervoer te water en vervoer in een luchtvaartuig (afd. 2-5 Bvser). Voor deze vervoersvormen zijn diverse internationale en nationale regelingen van toepassing. Het Bvser implementeert onder meer de richtlijnen 94/55 (vervoer over de weg) en 96/49 (vervoer per spoor).²¹⁹

Uitzonderingen op de vergunningplicht voor het vervoer:

- een aantal stoffen en situaties is geheel uitgezonderd van het Bvser. Daarvoor geldt noch een meldingsplicht noch een vergunningplicht. Het gaat hierbij onder meer om het vervoer, onder bepaalde voorwaarden, tussen twee locaties binnen een inrichting, om vervoer in het menselijk lichaam en om vervoer in bij ministeriële regeling aangewezen producten met een bepaalde bestemming (art. 1a Bvser);
- het vervoeren van radioactieve stoffen over de Nederlandse territoriale zee of over niet-Nederlandse wateren is uitgezonderd van de vergunningplicht van art. 29 Kew (art. 15 Bvser). Ook geldt de vergunningplicht niet voor vervoer in een luchtvaartuig indien geen landing plaatsvindt op Nederlands grondgebied (art. 20 Bvser).

²¹⁷ Art. 8.40 lid 2, 8.41 lid 2, 3 en 4 en 8.42 (art. 32 lid 5).

²¹⁸ Onder 'collo' wordt hier verstaan: een verpakking met radioactieve inhoud, gereed voor verzending (art. 1 lid 1 Bvser).

²¹⁹ Respectievelijk Vervoer gevaarlijke goederen over de weg (PbEG L 319) en per spoor (PbEG L 235).

c. Binnen of buiten Nederlands grondgebied brengen van radioactieve stoffen

De vergunningplicht van art. 29 Kew heeft ook betrekking op het binnen of buiten Nederlands grondgebied (doen) brengen van radioactieve stoffen, en wel voor geneesmiddelen en gebruiksartikelen waaraan opzettelijk radioactieve stoffen zijn toegevoegd (art. 27 lid 1 Bvser).

Uitzonderingen op deze vergunningplicht:

- een kunstmatige of natuurlijke bron, bewerkt of niet bewerkt, die onder een aangegeven norm blijft (art. 27 lid 2 –4 Bvser, jo. art. 25, lid 3, 4, 7 en 8 van het Bs);
- bij ministeriële regeling aangewezen handelingen en werkzaamheden²²⁰ die een beperkt risico van blootstelling van mensen tot gevolg hebben (art. 27 lid 5 Bvser).

Het Bvser bevat in art. 32 een *meldingsplicht* voor de ondernemer die een radioactieve stof binnen de EU brengt of buiten de EU brengt, of die een open bron uitvoert naar een andere lidstaat (art. 32 Bvser). Ook hier gelden uitzonderingen, voor een bron waarvan de radioactiviteit onder een bepaalde norm is (art. 32 lid 2-4 Bvser), en voor bij ministeriële regeling aangewezen handelingen en werkzaamheden die een beperkt risico van blootstelling van mensen tot gevolg hebben (art. 32 lid 5 Bvser). Deze meldingsverplichting geldt niet wanneer de vergunningplicht van art. 27 lid 1 Bvser geldt (art. 32 lid 5 Bvser).

Ook de meldingsplichten van art. 32 zijn een implementatie van richtlijn 96/29. Dat geldt alleen niet voor de meldingsplicht voor uitvoer van open bronnen. Zicht krijgen op de uitvoer vormt hier het doel, terwijl wordt opgemerkt dat het bovendien niet te rechtvaardigen was dat uitvoer van schroot op grond van de EVOA wel meldingsplichtig zou zijn, terwijl dat voor radioactief schroot niet het geval zou zijn.²²¹

Op het binnen of buiten Nederlands grondgebied brengen is niet alleen het Bvser maar ook het Biudras van toepassing, zodra het radioactieve *afvalstoffen* betreft. Het Biudras implementeert richtlijn 92/3. Voor zover voor het binnen of buiten Nederlands grondgebied brengen van radioactieve afvalstoffen geen vergunning vereist is op grond van art. 15a of art. 29 Kew, is op grond van art. 3 Biudras een vergunning van de minister van VROM vereist.

²²⁰ Bij 'werkzaamheden' gaat het, anders dan bij handelingen, om het omgaan met een natuurlijke bron die niet is of wordt bewerkt (art. 1 lid 1 Bs).

²²¹ Stb. 2004, 289, p. 22 (Besluit uitvoering Euratom-richtlijn basisnormen).

d. Zich ontdoen van radioactieve (afval)stoffen

De vergunningplicht van art. 29 Kew heeft ook betrekking op het zich zonder vergunning ontdoen van radioactieve stoffen. Het Bs bevat vervolgens een specifieke verbodsbepaling voor het zich zonder vergunning ontdoen van radioactieve stoffen door middel van lozing in de lucht, in het openbare riool of in het oppervlaktewater (art. 35 lid 1 Bs).

Uitzonderingen daarop zijn (art. 35 lid 2 Bs):

- lozing op de lucht, het riool of het oppervlaktewater indien de activiteit van de totale geloosde hoeveelheid in een kalenderjaar lager is dan een bepaald radiotoxiciteitsequivalent (art. 35 lid 2 Bs).

Ook het zich ontdoen van radioactieve stoffen voor product- of hergebruik, of het zich ontdoen van radioactieve afvalstoffen, wordt in het Bs verboden zonder vergunning (art. 37 lid 1 Bs).²²² Daarop zijn de volgende uitzonderingen:

- de activiteit in, of concentratie van de radioactieve stof is onder een bepaalde waarde (art. 37 lid 2 Bs);
- een gewogen sommatie van soorten radionucliden of handelingen heeft een bepaalde uitkomst (art. 37 lid 3 jo. art. 25 lid 3, 4 en 7 Bs);
- bij ministeriële regeling aangewezen handelingen die een beperkt risico van blootstelling van mensen tot gevolg hebben (art. 37 lid 3 jo. art. 25 lid 6 Bs);
- ingekapselde bronnen die worden teruggenomen door de producent of leverancier (art. 37 lid 4 Bs);
- een feitelijke levering van radioactieve stoffen door enkele overgave aan een derde met het oog op gebruik, product- of materiaalhergebruik van radioactieve stoffen of inzameling van radioactieve afvalstoffen (art. 37 lid 5 Bs);
- afgifte aan een aangewezen instelling voor in bezit genomen radioactieve stoffen (art. 37 lid 6 Bs jo. art. 33 lid 4 Kew);
- het zich ontdoen door afgifte aan een erkende ophaaldienst voor afvalstoffen (art. 37 lid 7 Bs);
- voor afgifte aan door de ministers aangewezen instelling voor ontvangst van radioactieve afvalstoffen (art. 37 lid 8 Bs).

Bij terugname, levering of afgifte moet de ondernemer zich hebben vergewist dat de ontvanger in het bezit is van de vereiste vergunning (art. 37 lid 9 Bs).

Voor lozingen in de bodem geldt een verbod zonder de mogelijkheid een vergunning te krijgen. Op dit verbod zijn de volgende uitzonderingen:

- het lozen in de bodem waarbij de geloosde hoeveelheid radioactieve stoffen zich bevindt onder een bepaald radiotoxiciteitsequivalent (art. 35 lid 3 en 4 Bs);
- het lozen in de bodem van productiewater van mijnbouw, onder bepaalde voorwaarden (art. 35 lid 5 Bs).

²²² Een radioactieve stof kan als radioactieve afvalstof worden aangemerkt indien kort gezegd voor deze stof geen gebruik of product- of materiaalhergebruik is voorzien en er geen sprake is van lozing van de stof (art. 38 Bs).

e. Werkzaamheden met natuurlijke bronnen

Met het oog op de blootstelling aan natuurlijke bronnen geldt een meldings- en vergunningstelsel voor een aantal werkzaamheden zoals neergelegd in het Bs. Een ‘werkzaamheid’ wordt als volgt omschreven:

‘Het bereiden, voorhanden hebben, toepassen van of zich ontdoen van een natuurlijke bron voor zover die niet wordt of is bewerkt wegens zijn radioactieve eigenschappen, uitgezonderd bij een interventie, een ongeval of een radiologische noodsituatie’ (art. 1 lid 1 Bs).

Het is verboden zonder vergunning een werkzaamheid niet zijnde een lozing te verrichten (art. 107 Bs). Ook is het verboden zonder vergunning een natuurlijke bron te lozen of een werkzaamheid te verrichten waardoor een natuurlijke bron kan worden geloosd (art. 108 Bs). De volgende situaties zijn uitgezonderd:

- situaties waarbij de activiteit van radionucliden onder een bepaalde norm is, tenzij bij ministeriële regeling met het oog op de stralingsbescherming anders is bepaald (art. 108, lid 2 en 4, Bs).

f. Afronding en conclusie

Voor handelingen met radioactieve stoffen geldt ingevolge de Kew een administratieplicht (art. 28 Kew). Een vergunningplicht geldt alleen voor bij amvb aangewezen stoffen of gevallen (art. 29 Kew). Een meldingsplicht, waarvoor de Kew in art. 32 de mogelijkheid biedt, werd voor het vervoer en voor in- en uitvoer opgenomen in het Bvser bij de implementatie van richtlijn 96/29.

Het Bs en het Bvser bevatten niet alleen vergunningplichten, maar ook belangrijke uitzonderingen op die vergunningplichten, in het bijzonder met betrekking tot het zich ontdoen van radioactieve (afval)stoffen. Daarbij is er ministeriële beoordelingsruimte bij het vaststellen van uitzonderingen op de vergunningplicht bij ‘een beperkt risico van blootstelling’.

4.3.2

BEVOEGD GEZAG EN ANDERE BETROKKEN BESTUURSORGANEN

Voor de art. 29-vergunningen wordt het bevoegd gezag gevormd door de ministers van SZW en VROM, in overeenstemming met de minister van VWS (bij medische stralingstoepassingen), van EZ (bij Mijnwet-activiteiten), van LNV (bij lozingen in oppervlaktewater of lucht), of van V en W (vervoer of lozing in oppervlaktewater) (art. 30 Kew). De bevoegdheid van de minister van V en W voor het vervoer is overgedragen aan de minister van VROM.²²³

De bevoegdheid tot vergunningverlening ingevolge art. 29 Kew is door de betrokken bewindslieden bij ministeriële regeling gemandateerd aan de minister van VROM. (zie over mandatering en ondermandatering en over de aanhangige wijzigingsvoorstellen inzake de bevoegdheid tot vergunningverlening par. 4.1.1).

²²³ Deze attributie heeft plaatsgevonden bij Besluit van 1 september 2005, houdende de overdracht van de zorg voor onderdelen van de Kernenergiewet, Stb. 2005, 443.

Betrokkenheid andere bestuursorganen

Bij amvb dienen ook andere bestuursorganen bij het totstandkomen van de beschikking op de aanvraag te worden betrokken. Daarbij kunnen ook bestuursorganen worden aangewezen die in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen over het ontwerp van de beschikking (art. 29a lid 3 Kew jo. art. 17a Kew). Aanwijzing van bestuursorganen heeft in het Bs als volgt plaatsgevonden:

Art 47 Bs bepaalt dat bij de besluitvorming inzake vergunningverlening voor een handeling met radioactieve stoffen, voor zover afd. 3.4 Awb van toepassing is, worden betrokken: gedeputeerde staten van de provincie, het college van b en w van de gemeente waar de handeling wordt of zal worden verricht, of, bij een lozing in het oppervlaktewater, het orgaan dat belast is met het betreffende waterkwaliteitsbeheer.

Evenals bij de art. 15 Kew-vergunningverlening (zie par. 4.2.2) is de betrokkenheid van andere bestuursorganen bij de voorbereiding van deze besluiten inzake art. 29-vergunningen afhankelijk van het van toepassing zijn van de openbare voorbereidingsprocedure.

4.3.3

DOELSTELLINGEN EN TE BESCHERMEN BELANGEN IN HET KADER VAN ART. 29-VERGUNNINGEN

Met het oog op de bescherming van mensen, planten, dieren en goederen, worden de voor deze bescherming nodige voorschriften aan de art. 29-vergunning verbonden. Hierbij dienen bij amvb gestelde regels in acht te worden genomen (art. 31 lid 1 Kew). Deze regels zijn met name gesteld in het Bs.

Voor zover de nadelige gevolgen van de betrokken activiteit voor mensen, dieren, planten en goederen niet kunnen worden voorkomen, worden daaraan de voorschriften verbonden die de grootst mogelijk bescherming bieden tegen die gevolgen, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd (art. 31 lid 1 Kew). Aan deze Alara-afweging van wat 'redelijkerwijs' wel of niet kan worden gevergd, wordt richting gegeven in art. 1 lid 3 Bs, dat bepaalt dat bij wat 'redelijkerwijs mogelijk' is, de economische en sociale factoren in aanmerking worden genomen. Daarnaast wordt ingeval van blootstelling in aanmerking genomen de mate waarin een blootstelling en de kans van optreden van die blootstelling kunnen worden beperkt, aldus art. 1 lid 3 Bs.

4.3.4

WEIGERINGSGRONDEN VOOR DE ART. 29-VERGUNNING

De wet bevat geen - afzonderlijke - gronden voor *weigerings* van de art. 29-vergunning. Weigeringsgronden zijn wel opgenomen in art. 39 Bs. Art. 1c Bvser bevat vergelijkbare weigeringsgronden voor het vervoer.

Art. 39 Bs bevat een imperatief geformuleerde opsomming van gevallen waarin geen vergunning krachtens hoofdstuk 4 Bs wordt verleend. Dit betreft onder meer de handelingen met radioactieve stoffen, in de volgende gevallen:

- indien niet aan de voorwaarden betreffende rechtvaardiging, optimalisatie en dosislimieten, die eveneens in het Bs zijn neergelegd, is voldaan;

- indien voor een lid van de bevolking buiten de locatie door de betreffende handelingen een bepaalde dosis wordt overschreden;
- indien een bij regeling op grond van art. 4, tweede lid, Bs gerechtvaardigde handeling gezien het specifieke karakter op grond van art. 4, eerste lid, Bs niet gerechtvaardigd is;
- indien niet is aangetoond dat de krachtens art. 20d lid 1 Bs vereiste financiële zekerheid (voor het afvoeren van een hoogactieve bron) is gesteld.

Deze opsomming is dezelfde als die van de art. 18 lid 1 Bkse voor de art. 15-vergunningen, zij het dat het vereiste van de financiële zekerheid wel in art. 39 Bs maar niet in art. 18 lid 1 Bkse is opgenomen.²²⁴ Ook het Biudras bevat enkele weigeringsgronden, in verband met in- en uitvoer (zie par. 4.5).

Voor de art. 29-vergunning is in art. 31 lid 4 Kew art. 18a Kew van overeenkomstige toepassing verklaard. Art. 18a lid 4 verklaart vervolgens onder meer art. 15b Kew van overeenkomstige toepassing met betrekking tot de beperkingen en voorschriften van de vergunning. Door deze dubbele van overeenkomstige toepassing verklaring lijken de weigeringsgronden van art. 15b (zie par. 4.2.4) ook te gelden voor beperkingen en voorschriften bij de art. 29-vergunning. Aangenomen moet worden dat de wetgever dit resultaat niet heeft bedoeld en dat op te ruime wijze ‘van overeenkomstige toepassing is verklaard’.

4.3.5

BEGINSELEN VOOR ART. 29-VERGUNNINGVERLENING EN VOOR HET STELLEN VAN VOORSCHRIFTEN

Alara en optimalisatie, rechtvaardiging en dosislimieten

Voor de besluiten inzake vergunningverlening in het kader van art. 29 Kew bevat art. 31 lid 1 Kew het Alara-beginsel:

Aan een vergunning worden met inachtneming van de bij amvb gestelde regels de voor de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen nodige voorschriften verbonden. Voor zover nadelige gevolgen voor mensen, dieren, planten en goederen niet kunnen worden voorkomen door het verbinden van voorschriften aan de vergunning, dienen daaraan de voorschriften te worden verbonden die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen die gevolgen, tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden gevegd.

Door het van overeenkomstige toepassing zijn van art. 18a Kew (ingevolge art. 31 lid 4 Kew) geldt de actualisatieverplichting voor het bevoegd gezag, die als optimalisatiebepaling kan worden gezien, ook voor de voorschriften van de art. 29-vergunning (zie par. 4.1.2).

²²⁴ Voor de art. 15-vergunning is er het belang van het zeker stellen van betaling van schadevergoedingen van art. 15b Kew. Door de ‘van overeenkomstige toepassing verklaring’ in art. 19 Bkse van de art. 20 – 20 f Bs gelden voorwaarden inzake financiële zekerheid uit het Bs ook voor de art. 15-vergunning voor splijtstoffen (zie par. 4.2.4).

Het Bs bevat voor handelingen en werkzaamheden met radioactieve stoffen de beginselen inzake rechtvaardiging, optimalisatie en dosislimieten als weigeringsgrond voor de vergunning (zie hiervoor par. 4.3.4 en 4.1.2). Ingevolge art. 4 Bs zijn alleen 'gerechtvaardigde' handelingen, dan wel handelingen die tot die categorie behoren, toegestaan. De beginselen inzake optimalisatie en dosislimitering richten zich tot de ondernemer (art. 5 Bs en art. 48, 49 en 76 Bs) in de vorm van een zorgplicht. Andere zorgplichten voor de ondernemer bij handelingen met radioactieve stoffen zijn, onder meer, het zoveel als redelijkerwijs mogelijk is voorkomen of beperken van het ontstaan van de afvalstoffen, het opnieuw gebruiken van bronnen of stoffen en het bewerken van voorwerpen, stoffen en materialen zodanig dat gebruik opnieuw mogelijk is (art. 36 lid 1 Bs). Daarnaast dienen producenten van stoffen en materialen te gebruiken die na gebruik zo min mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaken. Ook dient een handeling zo veel als mogelijk zo te worden verricht dat bescherming tegen schade is gewaarborgd (art. 36 lid 2 en 3 Bs). Deze zorgplichten van art. 36 Bs kunnen beschouwd worden als uitwerkingen van de algemene optimalisatieverplichting.

4.3.6

AARD VAN DE VOORSCHRIFTEN VAN DE ART. 29-VERGUNNING

Evenals bij de art. 15-vergunning geldt voor de art. 29-vergunning een voorkeur voor doelvoorschriften boven middelvoorschriften. Dit vloeit voort uit de van overeenkomstige toepassingverklaring van art. 18a Kew, waarin onder meer art. 15d Kew van overeenkomstige toepassing is. Ook kunnen andere dan doel- of middelvoorschriften aan een vergunning worden verbonden (art. 31 lid 4 jo. art. 18a jo. art. 15e lid 1 Kew).

Ook bij de art. 29-vergunning kunnen de aan de vergunning te verbinden voorschriften (art. 31 lid 1) de verplichting inhouden te voldoen aan door aangewezen bestuursorganen te stellen nadere eisen (art. 31 lid 2). Een vergunning kan ook onder beperkingen worden verleend, ter bescherming van mensen, dieren, planten en goederen (art. 31 lid 3 Kew).

In art. 122 Bs zijn als bestuursorganen die nadere eisen ter bescherming van werknemers mogen stellen aangewezen: de Inspecteur generaal der Mijnen (voor mijnbouwactiviteiten) en een door de minister van SZW aangewezen ambtenaar (voor andere activiteiten).

4.3.7

WIJZIGEN EN INTREKKEN VAN VOORSCHRIFTEN EN VAN DE ART. 29-VERGUNNING

De bepalingen inzake wijziging en intrekking van voorschriften van de art. 29-vergunning kennen, door de van overeenkomstige toepassing verklaringen, dezelfde systematiek als bij de art. 15-vergunning. Het bevoegd gezag heeft de bevoegdheid beperkingen en voorschriften te wijzigen, aan te vullen en in te trekken, ter bescherming van de belangen genoemd in art. 15b Kew (art. 31 lid 4 jo. art. 19 Kew). Ook hier geldt de wijzigingsverplichting en aanpassing aan de stand der techniek van art. 18a lid 1 en 2 Kew (art. 31 lid 4 Kew), waardoor ook hier een actualiseringsverplichting voor het bevoegd gezag kan worden afgeleid.

Anders dan bij de art. 15-vergunning voorziet de Kew niet in een bepaling inzake het wijzigen van de art. 29-vergunning. In de vergunningpraktijk worden daarom

altijd de bestaande vergunningen aangepast om een wijziging te kunnen bewerkstelligen.²²⁵

Intrekking van de art. 29-vergunning is mogelijk indien dat ter bescherming van de bij of krachtens art. 15b aangewezen belangen (op basis waarvan geweigerd kan worden) noodzakelijk is. Dit vloeit voort uit art. 31 lid 4 Kew dat art. 20a Kew van overeenkomstige toepassing verklaart. De op splijtstoffen gerichte gronden van art. 15b zijn deels weinig gericht op radioactieve stoffen. Bij deze intrekkingbepaling voor de art. 29-vergunning wordt niet verwezen naar de weigeringsgronden die in art. 39 Bs zijn opgenomen voor de art. 29-vergunning.

4.3.8

PROCEDURELE ASPECTEN EN AFSTEMMING MET AWB EN WM

Art. 29a Kew bevat enkele bepalingen over de totstandkoming van de vergunning. Op de voorbereiding van de beschikking zijn afd. 3.4 Awb en afd. 13.2 Wm van toepassing, aldus art. 29a lid 1. Het tweede lid maakt daarop diverse *uitzonderingen*, namelijk voor:

- vervoer en andere handelingen met radioactieve stoffen in verband met splijtstofgebruik in een inrichting waarop art. 15b of 15c van toepassing is (art. 29a lid 2 onder a Kew);
- voor het bereiden, voorhanden hebben, toepassen of zich ontdoen van radioactieve stoffen in een gevallen overeenkomstig art. 17 lid 3, kort gezegd betreft dit gevallen waarin de stoffen voorhanden zijn in een voertuig, op steeds wisselende plaatsen, of indien een eerdere vergunning werd verleend en de nu aangevraagde vergunning naar het oordeel van de ministers geen nadeliger gevolgen zal hebben (art. 29a lid 2 onder b jo. art. 17 lid 3 Kew).
- voor medische toepassingen indien, naar het oordeel van de betrokken ministers het belang van de patiënt onverwijld toepassing vereist (art. 29a lid 2 onder c Kew).

De verwijzing in art. 29a lid 2, onder b Kew naar overeenkomstige gevallen als bedoeld in art. 17 lid 3 Kew is weinig toegespitst, met name omdat art. 29a lid 2 onder b ook gaat over bereiden en toepassen, terwijl art. 17 lid 3 alleen gevallen van voorhanden hebben of zich ontdoen lijkt te betreffen.²²⁶ Hoe dit ook zij, het zou de wet meer toegankelijk maken indien in plaats van een ruime verwijzing naar 'overeenkomstige gevallen' de betreffende uitzonderingen in art. 29a Kew worden genoemd. Duidelijkheid is hier temeer van belang nu het hier een groot aantal uitzonderingen betreft op het van toepassing zijn van afdeling 3.4 Awb en afd. 13.2 Wm, waarbij sommige uitzonderingen een ruime beoordelingsvrijheid inhouden voor de betrokken ministers.²²⁷

De uitzondering voor medische toepassingen in art. 29a lid 2 onder c wordt standaard toegepast voor medische toepassingen (nucleaire geneeskunde) waar

²²⁵ Mededeling C. Thijssen, ministerie SZW, e-mail, februari 2007.

²²⁶ Pas uit het Bkse wordt duidelijk dat onder 'voorhanden hebben' mede wordt verstaan het vervaardigen, bewerken, hanteren en opslaan (art. 2).

²²⁷ Op grond van art. 17 lid 3 onder a.3 oordelen de ministers of niet te verwachten is dat nadeliger gevolgen kunnen worden veroorzaakt.

snelheid in vergunningverlening nodig is en waar geen risico's voor werknemers en bevolking in het geding zijn.²²⁸

In verband met de voorbereiding van de beschikking zijn de art. 15c lid 1, 16 en 17a Kew van overeenkomstige toepassing (art. 29a lid 3 Kew). Dit houdt onder meer in dat in de vergunning duidelijk wordt aangegeven waarop zij betrekking heeft (art. 15c lid 1 Kew), dat bij amvb regels gesteld worden over de aanvraag en de verlangde gegevens (art. 16 Kew) en dat betrokken bestuursorganen worden aangewezen (art. 17a Kew). Het Bs bevat in de art. 43 en 44 procedurele voorschriften voor de vergunningaanvraag voor handelingen met stoffen en toestellen.

4.3.9

HET KARAKTER VAN DE VERGUNNING

In de aanvraag voor de art. 29-vergunning dient onder meer opgave te worden gedaan van de tijdsduur van de betreffende handeling (art. 44 lid 1, h Bs). Bij radioactieve stoffen is in de praktijk doorgaans sprake van – door de vergunninghouder aangevraagde – onbepaalde duur van de vergunning, tenzij er specifieke redenen zijn om slechts een bepaalde duur toe te staan, zoals voor een kortlopende toepassing, of wanneer nog moet worden voorzien in een bepaalde stralingsdeskundigheid.²²⁹

Binnen de art. 29- en art. 34-vergunningen kunnen worden onderscheiden: enkelvoudige vergunningen, verzamelvergunningen en complexvergunningen.²³⁰

- Bij de enkelvoudige vergunning gaat het om één of enkele toepassingen (minder dan tien) die worden vastgelegd in de vergunning. Wijziging in de situatie leidt tot wijziging van de vergunning.
- Bij de verzamelvergunning betreft het vaak meerdere vergelijkbare stralingsbronnen. Hier wordt de situatie vastgelegd maar wordt de ondernemer toegestaan onder bepaalde voorwaarden deze situatie te wijzigen, zonder dat dit leidt tot aanpassing van de vergunning. Wijziging dient gemeld te worden.
- De complexvergunning is een verzamelvergunning voor een omvangrijke locatie in een complexe situatie, waar veel verschillende handelingen worden verricht.²³¹ Omdat de ondernemers hier doorgaans over een hoge graad van deskundigheid beschikken, worden extra vrijheden toegekend om de situatie naar eigen inzicht te wijzigen. Voorwaarde is dat interne verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed zijn geregeld. Binnen de eigen stralingsdienst

²²⁸ Mededeling C. Thijssen, e-mail, januari 2007.

²²⁹ Voorbeelden van kortlopende toepassingen zijn demonstraties op beurzen/tentoonstellingen (mededeling C. Thijssen, e-mail, januari 2007).

²³⁰ Thijssen en Jonkergouw beschrijven dat het vergunningstelsel in de loop der jaren was uitgegroeid tot een weinig inzichtelijk systeem met veel detailvoorschriften. Vanaf 1997 is een nieuw systeem van standaardvergunningen operationeel, waarbij gewerkt wordt met modules, die weer gecombineerd kunnen worden (C. Thijssen en P. Jonkergouw, 'Jaarboek Stralingsbescherming. Editie 2006', Den Haag: Sdu 2006, p. 72).

²³¹ De Nota van toelichting bij het Bs vermeldt in 2001 dat het hier circa 40 grote vergunninghouders betreft (academische ziekenhuizen, universiteiten, etc.) (Stb. 2001, 397, p. 185).

(stralingsbeschermingseenheid)²³² heeft een algemeen coördinerend deskundige inhoudelijke verantwoordelijkheden voor het verlenen van interne toestemmingen en voor het hanteren van het rechtvaardigingsprincipe en voor intern toezicht.²³³ Bij de verzamel- en complexvergunningen worden voorwaarden vastgelegd waaronder de ondernemer de situatie mag wijzigen zonder dat dit leidt tot aanpassing van de vergunning. Een melding volstaat dan. Bij de complexvergunning worden soms extra vrijheden toegekend om de situatie naar eigen inzicht te wijzigen omdat deze ondernemers doorgaans over deskundigen met een hoge graad aan deskundigheid beschikken. Wel dient de interne verantwoordelijkheid en bevoegdheden daarvoor goed geregeld te zijn, aldus de Nadere toelichting bij bijlage 2 van de Regeling administratieve en organisatorische maatregelen stralingsbescherming.²³⁴ Deze typering van vergunningen is omschreven in een toelichting bij een bijlage van een ministeriële regeling.²³⁵ Bij de verzamelvergunning en de complexvergunning worden bepaalde beoordelingen die anders door het bevoegd gezag worden gedaan, overgelaten aan de betreffende organisatie. Dit geldt bijvoorbeeld voor de specifieke rechtvaardiging per handeling, die nu wordt beoordeeld bij de 'interne toestemming'. Gezien het bijzondere karakter van deze soorten vergunningen kan geconcludeerd worden dat het opmerkelijk is dat de verzamelvergunning en de complexvergunning alleen in een toelichting bij een bijlage van een ministeriële regeling vermeld zijn en niet in een wettelijke regeling.

4.3.10 VERHOUDING VAN ART. 29-VERGUNNINGPLICHT TOT ALGEMENE REGELS EN MELDINGSPLICHT

Onverminderd het vergunningstelsel van art. 29 Kew kunnen, met het oog op de bescherming van de belangen van mensen, dieren, planten en goederen, bij of krachtens amvb regels worden gesteld voor radioactieve stoffen (art. 32 Kew). De memorie van toelichting vermeldt in verband hiermee het volgende:

Anders dan bij het gebruik van splijtstoffen kan er bij radioactieve stoffen reden zijn tot gradaties in de op te leggen beperkingen: van geheel vrij laten af, via het opleggen van beperkingen bij amvb tot aan voorschriften bij vergunning.²³⁶

Art. 32 Kew biedt een basis voor verschillende soorten algemene regels ter bescherming van mensen, dieren, planten en goederen (art. 32 lid 1). Bij of

²³² Zie voor een karakterisering van de verschillende soorten vergunningen C. Thijssen en P. Jonkergouw, 'Jaarboek Stralingsbescherming. Editie 2006', Den Haag: Sdu 2006, p. 74-77.

²³³ Regeling administratieve en organisatorische maatregelen stralingsbescherming, Nadere toelichting bij bijlage 2, par. 3.3.

²³⁴ In de praktijk wordt in de verzamel- en complexvergunningen precies omschreven welke radioactieve stoffen en toestellen worden vergund; alleen de exacte aantallen toestellen en precieze hoeveelheden isotoop worden niet omschreven, aldus mededeling C. Thijssen.

²³⁵ Regeling administratieve en organisatorische maatregelen stralingsbescherming, Stb. 2002, 45 (Nadere toelichting bij Bijlage 2).

²³⁶ Memorie van toelichting p. 19.

krachtens deze algemene regels kan ook een meldingsplicht worden opgelegd voor aangewezen handelingen (art. 32 lid 4). Enkele onderdelen van de Wm-bepalingen inzake vergunningvervangende amvb's zijn dan van overeenkomstige toepassing (art. 32 lid 5).²³⁷ Art. 8.41, dat een meldingsplicht vereist bij een vergunningvervangende amvb, is ook hier *niet* van toepassing (zie ook par. 4.2.1 onder d).

4.3.11

CONCLUSIES OVER HET VERGUNNINGSTELSEL VAN ART. 29 KEW

- Een belangrijk deel van de Kew-bepalingen voor de art.15-vergunningen is van overeenkomstige toepassing verklaard voor de art. 29-vergunning. Daarmee geldt er een vergelijkbaar regime. Uitzonderingen zijn bepalingen inzake de inrichting zoals art. 18 (veranderingen inrichting) en art. 15aa (revisievergunningen).
- Vanwege de vele, vaak 'getrapte' van overeenkomstige toepassing verklaringen is weinig inzichtelijk welke bepalingen precies gelden voor de art. 29-vergunning.
- Anders dan voor de art. 15, onder b-vergunning voorziet de Kew niet in bepalingen voor het wijzigen van de art. 29-vergunning. De wijzigingsbepalingen hebben alleen betrekking op de beperkingen en de vergunningvoorschriften.
- De (te) ruime van overeenkomstige toepassingverklaring in art. 31 Kew lid 4 (art. 18a van overeenkomstige toepassing en via art. 18a lid 4: art. 15b van overeenkomstige toepassing) leidt tot het waarschijnlijk door de wetgever onbedoelde gevolg dat de weigeringsgronden van de art. 15-vergunning (art. 15b) van overeenkomstige toepassing zouden zijn op beperkingen en vergunningvoorschriften van de art. 29-vergunning. Op basis van art. 31 lid 4 (jo. art. 20a) zijn ook voor de intrekking van de art. 29-vergunning de gronden van art. 15b van overeenkomstige toepassing. Ook dit lijkt een te ruime verwijzing.
- Art. 29a lid 1 bepaalt dat de afd. 3.4 Awb en afd. 13.2 Wm van toepassing zijn op de voorbereiding van een beschikking in het kader van art. 29 Kew. Art. 29a lid 2 Kew regelt een groot aantal uitzonderingen op die hoofdregel, waardoor het van toepassing zijn van openbare voorbereidingsprocedures sterk wordt beperkt. Daarmee is ook de betrokkenheid van andere bestuursorganen bij de totstandkoming van de beschikkingen beperkt. Hierdoor wordt enerzijds wel een lastenverlichting bereikt en kunnen sneller aanpassingen (bijvoorbeeld aan nieuwe toepassingen op het gebied van nucleaire geneeskunde) plaatsvinden, maar ontbreken anderzijds mogelijkheden voor inspraak van derden.
- De verzamelvergunning en de complexvergunning voor radioactieve stoffen hebben een specifiek karakter, waarbij bepaalde beoordelingen niet door het bevoegd gezag maar door de ondernemer worden gedaan. Het is opmerkelijk dat deze soorten vergunningen alleen in een bijlage bij een uitvoeringsregeling genoemd worden. Het verdient aanbeveling deze systematiek van vergunnen in een wettelijke regeling op te nemen.

²³⁷ Art. 8.40 lid 2, art. 8.41 lid 2, 3 en 4, en art. 8.42 zijn van overeenkomstige toepassing.

4.4

HET VERGUNNINGSTELSEL VAN ART. 34 KEW

Op basis van art. 34 lid 1 Kew kunnen, ter bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, regels worden gesteld voor *toestellen* die ioniserende straling uitzenden.²³⁸ Tot die regels kan behoren een verbod op gebruik van een toestel zonder vergunning (art. 34 lid 2 onder b). Bepalingen inzake een dergelijk vergunningstelsel zijn opgenomen in art. 34 lid 3 – 8 Kew.

Als gevolg van richtlijn 96/29 is het destijds bestaande stelsel van meldingen en vergunningen beperkt aangepast. De richtlijn vereist voor bepaalde toestellen met een hoog risico een vergunningplicht (art. 4 lid 1 richtlijn 96/29). Daarnaast *kan* een vergunning ook voor andere handelingen vereist worden (art. 4 lid 2) en is er beleidsruimte in bepaalde gevallen voor een handeling geen vergunning te vereisen (art. 4 lid 3). Daarnaast gelden er meldingsverplichtingen; toestellen die aan bepaalde criteria voldoen zijn daarvan uitgezonderd (art. 3 lid 2). Zie over de vergunning- en meldingsplichten in richtlijn 96/29 par. 3.3.2.

In deze paragraaf worden met name die aspecten van de art. 34-vergunning beschreven die verschillen van de art. 29-vergunning. Waar het art. 34-vergunningstelsel vergelijkbaar is met dat van art. 29 Kew, wordt naar de betreffende paragraaf van dit hoofdstuk verwezen.

4.4.1

DE REIKWIJDTE VAN HET VERGUNNINGSTELSEL VAN ART. 34 KEW

De vergunningplicht op basis van art. 34 lid 2 Kew is uitgewerkt in art. 23 Bs. Art. 23 lid 1 Bs verbiedt het zonder vergunning verrichten van handelingen met de volgende (röntgen)toestellen:

- voor industriële radiografie;
- voor bewerking van producten;
- voor onderwijsdoeleinden;
- voor therapeutische doeleinden (blootstelling personen en dieren);
- een toestel boven een bepaald kilovoltage (>100 Kv);
- een deeltjesversneller boven een bepaald voltage (> 1 MeV) (art. 23 lid 1, onder b en c, Bs).

Vergunningplichtig is ook het aan een toestel verrichten van onderzoeks- en ontwikkelingswerk (art. 23 lid 2 Bs).

De Nota van toelichting bij het Bs vermeldt dat onder bewerking van producten ook valt de sterilisatie van voorwerpen middels doorstraling en doorstraling van voedsel.²³⁹ Ook de warenwetgeving is hier van toepassing.²⁴⁰

Uitgangspunt van het Bs is dat handelingen met een toestel *meldingsplichtig* zijn. Art. 21 lid 1 Bs verplicht de ondernemer die een handeling met een toestel verricht dit tenminste drie weken van te voren te melden. De meldingsplicht betreft de toestellen waarvoor vanwege een beperkter risico voor gebruiker of omstander geen vergunningplicht geldt. Doel van de melding is te zorgen dat de overheid effectief toezicht kan uitoefenen en zicht kan houden op de verspreiding van het

²³⁸ Art. 1 lid 1 (f) Kernenergiewet definieert een toestel als: toestel dat ioniserende straling kan uitzenden en geen radioactieve stof, splijtstof of erts bevat.

²³⁹ Nota van toelichting bij het Bs, toelichting bij art. 23, Stb. 2001, 397, p. 213.

²⁴⁰ Het Warenwetbesluit Doorstraalde waren bevat specifieke voorschriften (Stb. 1992, 205).

gebruik van toestellen en mogelijke risico's daarbij.²⁴¹ Op de meldingsplicht zijn diverse uitzonderingen (art. 21 lid 2).

Uitzonderingen op de vergunning- en meldingsplicht

- Uitgezonderd van de vergunningplicht zijn handelingen met elektronenmicroscopen, het uitsluitend in opslag hebben van toestellen ten behoeve van de handel en het gebruik voor onderwijsdoeleinden van een goedgekeurd toestel dat onder een bepaalde norm voor de omgeving blijft (art. 23 lid 3 Bs).
- Voor bij ministeriële regeling aangewezen handelingen die een beperkt risico van blootstelling van mensen tot gevolg hebben, geldt de vergunningplicht van art. 23 Bs niet (art. 25 lid 6 Bs). De Nota van toelichting vermeldt bij deze bepaling dat het hier zal gaan om uitzonderlijke gevallen.²⁴²
- Voor het gebruik van röntgendiffractie en van röntgenspectrografie werd de bestaande vergunningplicht omgezet in een meldingsplicht omdat de risico's van deze toestellen voor werknemers, gezien de systemen van beveiliging en afscherming, zijn verminderd.²⁴³

4.4.2

BEVOEGD GEZAG EN BETROKKENHEID ANDERE BESTUURSORGANEN

Art. 43 lid 4 Bs bepaalt dat de ministers van SZW en VROM, en in bepaalde gevallen de minister van VWS of van EZ, beslissen op een aanvraag voor een vergunning voor handelingen met toestellen. Mandatering van de besluitvorming heeft plaatsgevonden. Zie hierover par. 4.1.1.²⁴⁴

Ambtelijk in voorbereiding is een wijziging van het Bs waarin de lijn van vereenvoudiging van het bevoegd gezag voor vergunningverlening, waardoor de minister van VROM als enige bevoegd gezag wordt voor vergunningverlening (zie par. 4.1.1), in het Bs wordt doorgetrokken voor de vergunningverlening voor toestellen.²⁴⁵

Bij de voorbereiding van een beschikking inzake vergunningverlening voor een handeling met een toestel wordt, indien art. 3.4 Awb van toepassing is, het college van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente betrokken (art. 47 lid 2 Bs). Art. 3.4 Awb is evenwel slechts beperkt van toepassing op vergunningen voor toestellen (zie par. 4.4.8).

²⁴¹ Toelichting bij het Bs, Stb. 2001, 397, p. 212.

²⁴² Toelichting bij het Bs, Stb. 2001, 397, toelichting bij art. 25 lid 6, p. 215.

²⁴³ Nota van toelichting bij het Bs, par. 4.5.1, Stb. 2001, 397.

²⁴⁴ Zie hierover bijvoorbeeld de Nadere toelichting bij de Regeling administratieve en organisatorische maatregelen stralingsbescherming (Stcrt. 2002, 45).

²⁴⁵ Daartoe wordt een wijziging van art. 23 lid 1 en 2 en art. 43 Bs voorgesteld (mededeling A. Hekker, ministerie VROM, e-mail, maart 2007).

4.4.3

DOELSTELLINGEN EN TE BESCHERMEN BELANGEN IN HET KADER VAN ART. 34 KEW-VERGUNNINGEN

Doelstelling van de amvb waarin de vergunningverplichting is opgenomen, is de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, aldus art. 34 lid 1 Kew. Art. 34 lid 4 bepaalt vervolgens ten aanzien van de art. 34-vergunning dat deze 'ter bescherming tegen nadelige gevolgen voor mensen, dieren, planten of goederen' onder beperkingen kan worden verleend. Deze formulering verschilt van die van de art. 15 en de art. 29-vergunning, waarin de beperkingen worden verleend 'ter bescherming van de (...) genoemde belangen' (respectievelijk art. 15c en art. 31 lid 3) en waarbij het begrip 'nadelige gevolgen' niet wordt gebruikt.

De voorschriften die aan de vergunning 'kunnen' worden verbonden, hebben evenals bij de andere vergunningen tot doel 'nadelige gevolgen' te voorkomen of de grootst mogelijke bescherming tegen die gevolgen te bieden (art. 34 lid 5). Een verschil met de andere vergunningen (art. 15c lid 3 en art. 31 lid 1) is hier dat de voorschriften 'kunnen' en dus niet moeten worden ('worden') gesteld. In het vervolg van dit artikellid wordt evenwel in meer imperatieve zin over het stellen van voorschriften gesproken, in de Alara-afweging:

Voor zover door het verbinden van voorschriften aan de vergunning de nadelige gevolgen van de betrokken activiteit voor mensen, dieren, planten en goederen niet kunnen worden voorkomen, worden daaraan de voorschriften verbonden, die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen die gevolgen, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden geveerd (art. 34 lid 5 tweede volzin).

Daarbij is, evenals bij de art. 29-vergunning, art. 1 lid 3 Bs richtinggevend voor de afweging van wat 'redelijkerwijs' wel of niet kan worden geveerd (zie par. 4.3.3).

Het begrip 'nadelige gevolgen'

Het begrip 'nadelige gevolgen' is in de Kew opgenomen in het kader van de Wabm-wetswijziging Vergunningen en algemene regels.²⁴⁶ Hoewel de Kew-wijziging met name gericht was op een *procedurele* aansluiting bij de Wabm, moet aangenomen worden dat het begrip 'nadelige gevolgen' ook inhoudelijk aansluit bij de betekenis die in het kader van de Wabm en nadien in de Wm daaraan werd gegeven. Aangenomen moet worden dat de verruiming die het begrip 'gevolgen voor het milieu' in de loop van de tijd heeft ondergaan in het kader van de milieuwetgeving, ook geldt voor het begrip 'nadelige gevolgen'. Over de kwalificatie 'nadelige' in het begrip 'nadelige gevolgen' bieden wetsgeschiedenis, literatuur en jurisprudentie slechts zeer beperkt uitsluitsel.²⁴⁷ In ieder geval is dit

²⁴⁶ Kamerstukken 21 087 (zie onder meer Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, p. 105 e.v.) en Stb.1992, 414.

²⁴⁷ Zie hierover E.M. Vogelesang-Stoute, m.m.v. R. Uylenburg, 'Het begrippenkader van de Wet milieugevaarlijke stoffen vergeleken met dat van de Wet milieubeheer. Een onderzoek naar de begrippen 'ongewenste effecten', 'gevaar', 'risio', 'nadelige gevolgen' en 'bescherming van het milieu'', VROM Onderzoeksreeks milieuwetgeving 2006/1, p. 39-42.

begrip ruimer dan het begrip ‘schade’ zoals gedefinieerd in het Bs (zie hierover par. 2.6).

4.4.4 WEIGERINGSGRONDEN VOOR DE ART. 34 KEW-VERGUNNING

De weigeringsgronden van art. 39 Bs gelden, behalve voor de art. 29-vergunning (zie par. 4.3.4), ook voor de art. 34-vergunning.

4.4.5 DE BEGINSLEN VOOR DE ART. 34-VERGUNNING EN VOOR HET STELLEN VAN VOORSCHRIFTEN DAARBIJ

Het Alara-beginsel geldt, ingevolge art. 34 lid 5 Kew, voor het stellen van voorschriften bij de art. 34-vergunning (zie par. 4.4.3). Met het oog op deze voorschriften en –beperkingen heeft het bevoegd gezag een actualiseringsverplichting voor het bevoegd gezag (art. 34 lid 7 jo. art. 18a Kew) (zie par. 4.3.7).

De beginselen inzake rechtvaardiging, optimalisatie en dosislimieten vormen zijn ook voor deze vergunning niet in de Kew opgenomen, maar in het Bs, als weigeringsgronden voor de art. 34-vergunning (art. 39 Bs). In verband met de bevoegdheid tot het intrekken van een vergunning komen ook hier, via een getrapte van overeenkomstige toepassing-verklaring, de belangen van art. 15b Kew in beeld (art. 34 lid 7 jo. art. 20a Kew) (zie par. 4.3.7).

4.4.6 AARD VAN DE VOORSCHRIFTEN VAN DE ART. 34-VERGUNNING

De art. 34-vergunning kan onder beperkingen worden verleend (art. 34 lid 4) en de voorschriften bij de vergunning kunnen verplichten tot het voldoen aan door aangewezen bestuursorganen te stellen nadere eisen (art. 34 lid 6). De bevoegdheid van onder meer de minister van Sociale Zaken om nadere eisen te stellen ter bescherming van werknemers (art. 34 lid 8 Kew jo. art. 122 lid 2 Bs) geldt ook voor de art. 34-vergunningen.

Evenals bij de art. 15- en de art. 29-vergunning geldt bij de art. 34-vergunning een voorkeur voor doelvoorschriften boven middelvoorschriften (zie par. 4.3.6).

4.4.7 WIJZIGEN EN INTREKKEN VAN VOORSCHRIFTEN EN VAN DE ART. 34-VERGUNNING

Evenals voor de art. 15- en de art. 29-vergunning worden voorschriften en beperkingen van een vergunning gewijzigd, aangevuld of ingetrokken voor zover blijkt dat nadelige gevolgen, gezien de stand der techniek, kunnen worden beperkt en *kunnen* de voorschriften worden gewijzigd ter bescherming van de belangen van art. 15b (art. 34 lid 7 jo. art. 18a respectievelijk art. 19 Kew). Daarmee geldt ook hier voor het bevoegd gezag de verplichting tot wijziging naar de stand der techniek (art. 18a lid 1 en 2 Kew) en de wijzigingsbevoegdheid van art. 19 Kew.

De Kew voorziet, anders dan bij de art. 15-vergunning, niet in bepalingen inzake het wijzigen van de art. 34-vergunning.

Evenals voor de art. 29-vergunning is intrekking van een art. 34 Kew-vergunning mogelijk indien dat ter bescherming van de bij of krachtens art. 15b (weigeringsgronden) aangewezen belangen noodzakelijk is. Dit vloeit voort uit art.

34 lid 7 Kew dat art. 20a Kew van overeenkomstige toepassing verklaart (zie ook par. 4.3.7).

Voor de beperkingen bij, en voorschriften voor, deze vergunning lijken ook hier de weigeringsgronden van art. 15b te gelden, door de van overeenkomstige toepassing verklaring in art. 34 lid 7 Kew van art 18a Kew, waarin vervolgens weer art. 15b van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. Ook hier moet aangenomen worden dat de wetgever dit resultaat niet heeft bedoeld en dat op te ruime wijze 'van overeenkomstige toepassing is verklaard'(vergelijkbaar: par. 4.3.4).

4.4.8

PROCEDURELE ASPECTEN, AFSTEMMING MET AWB, WM EN WVO

Op de voorbereiding van de beschikking inzake de art. 34-vergunning zijn afdeling 3.4 Awb en afdeling 13.2 Wm van toepassing voor zover de betreffende regeling dat bepaalt, aldus art. 34 lid 3 Kew. Art. 45 Bs doet dat ten aanzien van bepaalde toestellen (een toestel dat deeltjes versnelt en ioniserende straling boven een bepaalde norm uitzendt, conform art. 23 lid 1 onder c Bs). De regeling bevat diverse uitzonderingen, waaronder enkele met veel beoordelingsvrijheid voor de betreffende ministers.

Beoordelingsvrijheid is er ten aanzien van de vergunningverlening voor het toestel op wisselende locaties waarbij naar het oordeel van de ministers het belang van toepassing niet opweegt tegen de daaraan verbonden bezwaren (art. 45 onder c Bs) en in de situatie waarbij al eerder vergunning is verleend en naar het oordeel van de ministers niet te verwachten is dat door gebruikmaking van de gevraagde vergunning meer schade kan ontstaan dan bij de eerder verleende vergunning in aanmerking is genomen (art. 45 onder d Bs).

Bij deze beoordeling wordt dus niet het begrip 'nadelige gevolgen' maar het begrip 'schade' gehanteerd.

Gezien deze uitwerking in art. 45 Bs zijn de betreffende Awb en Wm-bepalingen dus in een beperkt aantal situaties van toepassing met betrekking tot toestellen. Gezien de beoordelingsvrijheid is de reikwijdte van de uitzonderingen op het van toepassing zijn van de openbare voorbereidingsprocedure niet bij voorbaat duidelijk. Onduidelijk is dat art. 34 lid 7 Kew (onder meer) de art. 20 en 20a Kew van overeenkomstige toepassing verklaart. Deze bepalingen gaan, met een iets andere formulering, ook over het van toepassing zijn van de Awb en de Wm bij de totstandkoming van besluiten. Art. 20 Kew betreft, gezien de verwijzingen naar art. 18a en art. 19 Kew, de vergunningvoorschriften en niet de vergunning zelf. Mogelijk betreft dus ook de verwijzing in art. 34 lid 7 naar art. 20 Kew alleen de voorschriften en niet de vergunning zelf. Duidelijk is dit evenwel niet, gezien de algemene formulering van art. 34 lid 7 Kew. De verwijzing naar art. 20a Kew betreft het intrekken van de vergunning. Gezien de verschillen in de formulering van de verschillende artikelen met betrekking tot het al of niet van toepassing zijn van de afd. 3.4 Awb en 10.2 Wm, is weinig inzichtelijk welk openbaarheidsregime wanneer precies van toepassing is en wat het verschil in reikwijdte is van de betreffende bepalingen.

Door het van overeenkomstige toepassing zijn van art. 20 Kew zijn ook de par. 8.1.3.2 en 8.1.3.3 en afd. 13.2 Wm van overeenkomstige toepassing (art. 34 lid 7 jo. art. 20 Kew). Het gaat hierbij om gevallen waarin mede een Wvo-vergunning vereist is (par. 8.1.3.2) en om gevallen waarin afvalstoffen nuttig worden toegepast of worden verwijderd (par. 8.1.3.3).

4.4.9

HET KARAKTER VAN DE VERGUNNING

De tijdsduur van de vergunning en de verschillende soorten vergunningen (enkelvoudige, verzamel- en complexvergunning) zijn op dezelfde wijze vormgegeven als voor de vergunning van art. 29 Kew (zie par. 4.3.9).

4.4.10

VERHOUDING TOT ALGEMENE REGELS EN UITZONDERINGEN OP DE VERGUNNINGPLICHT

Bij de totstandkoming van de Kew werd in art. 34 ten aanzien van toestellen alleen de *mogelijkheid* tot het stellen van regels voor toestellen opgenomen. Bij of krachtens amvb kunnen, ter bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, op grond van dit artikel regels worden gesteld.

De memorie van toelichting vermeldt dat door het toenemen van het gebruik van deze toestellen deze mogelijkheid nodig werd geoordeeld, met name ter bescherming van de openbare gezondheid.²⁴⁸

De opsomming in art. 34 van regels die op basis van dit artikel met betrekking tot toestellen bij of krachtens amvb kunnen worden gegeven, geeft aan van welke aard de maatregelen kunnen zijn. De opsomming heeft geen limitatief karakter, aldus de toelichting bij dit artikel.²⁴⁹

Tot die regels kunnen onder meer behoren absolute verboden, een vergunningplicht, voorwaarden voor gebruikers en voor het gebruik van toestellen, voorwaarden waaraan aangewezen toestellen moeten voldoen en meldingsverplichtingen voor het gebruik van aangewezen toestellen (art. 34 lid 2 Kew). Anders dan in art. 32 Kew voor de art. 29-vergunning, is aan de regeling voor meldingsverplichtingen in art. 34 lid 2 Kew geen verwijzing gekoppeld naar Wm-bepalingen inzake vergunningvervangende algemene regels.

In het Bs zijn regels gesteld voor toestellen. Als uitgangspunt geldt de *meldingsplicht* voor handelingen met toestellen (art. 21 lid 1 Bs). Uitzonderingen daarop zijn neergelegd in art. 21 lid 2 Bs. Zo zijn onder meer vergunningplichtige handelingen uitgezonderd van de meldingsplicht.²⁵⁰

De *vergunningplicht* geldt voor handelingen met bepaalde toestellen (art. 23 Bs). Voorschriften inzake handelingen met de betreffende toestellen zijn opgenomen in de art. 18 - 20 Bs, in de vorm van specifieke zorgplichten voor de ondernemer,

²⁴⁸ Memorie van toelichting p. 14.

²⁴⁹ Memorie van toelichting p. 19.

²⁵⁰ Art. 21 lid 2 Bs bevat, naast de uitzondering voor de toestellen waarvoor vergunning vereist is, enkele andere uitzonderingen op de meldingsplicht. Daarnaast zijn toestellen die tijdens vervoer niet gebruikt worden uitgezonderd van het Bs (art. 2 Bs).

onder meer gericht op het zo weinig als ‘redelijkerwijs mogelijk’ schade toebrengen (art. 18 lid 1 Bs).

4.4.11

CONCLUSIES OVER HET VERGUNNINGSTELSEL VAN ART. 34 KEW

- De in par. 4.3.11 getrokken conclusies over het vergunningstelsel van art. 29 Kew gelden ook voor het vergunningstelsel van art. 34 Kew.
- In het kader van de art. 34-vergunning wordt, voor het al of niet van toepassing zijn van de openbare voorbereidingsprocedure van afd. 3.4 Awb en van afd. 13.2 Wm, naar verschillende bepalingen verwezen (art. 45 Bs voor de totstandkoming van de vergunning; art. 20 voor het wijzigen van vergunningvoorschriften en art. 20a voor het intrekken van een vergunning, waarbij voor de uitzonderingen ook weer andere bepalingen van overeenkomstige toepassing worden verklaard). Daarmee is weinig inzichtelijk wat de reikwijdte is van de uitzonderingen op het openbaarheidsregime bij de voorbereiding van een beschikking. De beoordelingsvrijheid voor de minister met betrekking tot de uitzonderingen op het van toepassing zijn van de openbare voorbereidingsprocedure (in gevallen waarbij niet te verwachten is dat gebruikmaking van de gevraagde vergunning meer schade kan doen ontstaan) creëert flexibiliteit maar beperkt ook inspraakmogelijkheden voor derden.
- De reikwijdte van de in de toetsingscriteria gebruikte termen ‘nadelige gevolgen’ (art. 34 Kew) en ‘schade’ (art. 18 lid 1 Bs, art. 25 lid 7 Bs, art. 36 lid 2 BS, art. 45 onder d Bs) is niet altijd duidelijk.

4.5

HET VERGUNNINGSTELSEL VAN ART. 67 KEW

Op het ‘binnen en buiten Nederlands grondgebied brengen’ is niet alleen het Bvser maar ook het Biudras van toepassing, zodra het radioactieve afvalstoffen betreft. Het Biudras is gebaseerd op art. 67 Kew, betreffende het bij amvb stellen van regels ter uitvoering van internationale overeenkomsten. Destijds is, bij de implementatie van richtlijn 92/3/Euratom²⁵¹, gekozen voor art. 67 als wettelijke grondslag omdat het toenmalige art. 29 Kew nog geen uitvoerregime kende en omdat de tijdsduur voor het aanvullen van de wet kort was.²⁵²

Richtlijn 92/3 regelt het toezicht en de controle op overbrenging van radioactieve afvalstoffen tussen lidstaten en naar en vanuit de Gemeenschap. De richtlijn bevat een systeem van melding vooraf voor het verzenden van radioactief afval, waarbij een door de bevoegde autoriteit van het land van ontvangst gewaarmerkte goedkeuringsverklaring is vereist. Zowel het bevoegd gezag van het land van invoer, als van het land van uitvoer en het land van doorvoer dienen toestemming voor vervoer te geven. De richtlijn zal per 25 december 2008 worden ingetrokken en worden vervangen door richtlijn 2006/117/Euratom.²⁵³ Deze nieuwe richtlijn dient enerzijds ter vereenvoudiging van het stelsel van richtlijn 92/3, maar bevat

²⁵¹ Richtlijn betreffende toezicht en controle op overbrenging van radioactieve afvalstoffen tussen lidstaten en naar en vanuit de Gemeenschap, PbEG 1992 L 35.

²⁵² Mededeling e-mail C. Thijssen, ministerie SZW, februari 2007.

²⁵³ Richtlijn 2006/117/Euratom van 20 november 2006 betreffende toezicht en controle op overbrenging van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstof, PbEG 2006 L 337.

ook aanvullingen. Zo heeft richtlijn 2006/117 anders dan richtlijn 92/3 ook betrekking op alle verbruikte splijtstof, waaronder de splijtstof die voor opwerking bestemd is.²⁵⁴

In deze paragraaf wordt uitgegaan van richtlijn 92/3 zoals geïmplementeerd in het Biudras. Zie over beide richtlijnen uitgebreid par. 3.3.3.

4.5.1

DE REIKWIJDTE VAN HET VERGUNNINGSTELSEL

Het Biudras bevat een vergunningplicht voor het binnen of buiten Nederlands grondgebied brengen van radioactieve afvalstoffen voor zover geen vergunning benodigd is op grond van art. 15 onder a, of art. 29 Kew (art. 3 Biudras). Het vergunningstelsel is daarmee aanvullend op dat van art. 15 onder a, en art. 29 Kew.

Het vergunningstelsel, dat tevens meldings- en administratieverplichtingen bevat, betreft zowel de in- en uitvoer, als de doorvoer. Het omvat goedkeuringen voorafgaand aan de overbrenging en melding van ontvangst na overbrenging. Goedkeuring door de lidstaat van ontvangst is een voorwaarde voor vergunningverlening. Na kennisgeving aan de minister, door een ontvanger in Nederland, inzake de ontvangst van het afval, zorgt de minister voor het berichten van het bevoegd gezag van de betrokken lidstaten (art. 4 Biudras).

4.5.2

BEVOEGD GEZAG

De minister van VROM is bevoegd gezag voor de vergunningverlening.²⁵⁵

4.5.3

DOELSTELLINGEN EN TE BESCHERMEN BELANGEN

Doelstellingen van het Besluit zijn te vinden in de richtlijnoverwegingen. Deze doelstellingen betreffen onder meer de bescherming van werkers en van de bevolking, van volksgezondheid en milieu tegen de gevaren van radioactieve afvalstoffen.²⁵⁶

4.5.4

WEIGERINGSGRONDEN VOOR DE ART. 67-VERGUNNINGEN

Het Biudras bevat een groot aantal weigeringsgronden voor het verlenen van goedkeuringen en voor het verlenen van vergunningen (art. 8, 11, 17, 19, 20, 26, 28). Deze weigeringsgronden hangen met name samen met het al of niet een definitieve bestemming hebben op Nederlands grondgebied en met het land van herkomst en het land van definitieve bestemming indien sprake is van doorvoer of buiten Nederlands grondgebied brengen.

Er zijn voor door de minister te verlenen goedkeuringen *verplichte* weigeringsgronden, bijvoorbeeld als duidelijk is dat geen vergunning op grond van art. 15, onder a, art. 29 Kew of art. 3 Biudras kan worden verleend, of als een vereiste verklaring door een lidstaat ontbreekt. Ook indien het vervoerstraject

²⁵⁴ Overwegingen 4 – 6 bij richtlijn 2006/117.

²⁵⁵ Biudras art. 1(h) jo. art. 3.

²⁵⁶ Overwegingen 5 en 14 bij richtlijn 92/3.

onnodige risico's voor de openbare veiligheid of het milieu meebrengt, is weigering van een goedkeuring verplicht (art. 8 lid 2 en 3 Biudras).

Er zijn daarnaast *facultatieve* weigeringsgronden, bijvoorbeeld als het bewaren, vernietigen, op of in de bodem brengen, zich ontdoen of voorhanden hebben 'anderszins in strijd zou zijn met het belang van de bescherming van het milieu'(art. 8 lid 4 Biudras).

Indien een vereiste goedkeuring door een lidstaat ontbreekt, wordt geen vergunning verleend (art. 11). Daarnaast hebben de weigeringsgronden voor de vergunning onder meer betrekking op het vervoer door of over bepaalde gebieden (art. 20 lid 1), of als het vervoertraject onnodige risico's voor de veiligheid of het milieu meebrengt (art. 20 lid 2, art. 26 lid 1 Biudras).

De weigeringsgronden voor de vergunning hebben ook betrekking op de vergunningen krachtens art. 15 onder a, en art. 29 Kew (onder meer art. 11, art. 17, art. 19, art. 20, art. 26 en art. 28 Biudras).

4.5.5

VOORSCHRIFTEN BIJ DE ART. 67-VERGUNNING

Aan een vergunning kunnen voorschriften worden verbonden (art. 67 lid 4 Kew). Het kan daarbij, aldus art. 67 lid 5, ook gaan om het voldoen aan nadere eisen. Het Biudras geeft hieraan geen verdere invulling.

4.5.6

WIJZIGEN EN INTREKKEN VAN DE ART. 67-VERGUNNING

Een vergunning kan te allen tijde worden ingetrokken op grond van gewichtige redenen aan het algemeen belang ontleend. Ook kunnen de vergunningvoorschriften te allen tijde worden gewijzigd, aangevuld of ingetrokken (art. 67 lid 6 Kew).

4.5.7

HET KARAKTER VAN DE VERGUNNING EN DE VERHOUDING TOT DE ANDERE VERGUNNINGEN

Bij de implementatie van de richtlijn is als uitgangspunt gekozen dat, waar mogelijk, optimaal wordt aangesloten bij de Kew en het Bvser en het daarin uitgewerkte vergunningstelsel.²⁵⁷ Dit houdt onder meer in dat de goedkeuring door de minister van VROM niet in de plaats komt van een op grond van art. 15, onder a, of art. 29 Kew vereiste vergunning en dat een goedkeuring wordt verleend onder voorwaarde dat de op grond van de Kew noodzakelijke vergunning wordt verleend.

Een vergunning voor het binnen of buiten Nederlands grondgebied brengen kan, onder voorwaarden, worden verleend voor meerdere keren. De vergunning wordt dan voor ten hoogste drie jaar verleend (6 lid 1 en 2).

Het Biudras bevat deels een zelfstandig vergunningstelsel (vergunning op basis van art. 3 Biudras) en bevat daartoe ook een aantal procedurele bepalingen (art. 4 Biudras). Daarnaast bevat het Biudras bepalingen die mede betrekking hebben op de vergunningverlening op basis van art. 15, onder a, en art. 29 Kew. Deze bepalingen bevatten bijvoorbeeld weigeringsgronden voor deze vergunningen

²⁵⁷ Nota van toelichting, par. 3.

voor zover het radioactieve afvalstoffen betreft (art. 11 Biudras) en procedurele bepalingen (zoals art. 12 Biudras, over het gebruik van documenten).

4.5.8

CONCLUSIES OVER DE ART. 67-VERGUNNING

Bij de implementatie van richtlijn 92/3 gemaakte keuze om het vergunningstelsel voor het binnen en buiten Nederlands grondgebied brengen van radioactieve afvalstoffen zoveel mogelijk te laten aansluiten bij het bestaande stelsel van Kew-vergunningen, heeft tot gevolg dat het Biudras deels een zelfstandig vergunningstelsel bevat, maar deels ook aanvullingen bevat op de vergunningen voor art. 15, onder a, en art. 29 Kew. Dit versterkt de verspreiding van uitvoeringsbepalingen over verschillende uitvoeringsbesluiten.

4.6

GEHEIMHOUDING, OPENBAARHEID EN INSpraak

Geheimhouding

Art. 68 Kew bevat een bevoegdheid voor het bij amvb stellen van geheimhoudingsregels, zowel voor gegevens, hulpmiddelen en materialen met betrekking tot kernenergie en splijtstoffen, als met betrekking tot aangewezen verrichte onderzoeken en toegepaste werkmethode, voor zover deze zijn aangewezen. Dergelijke regels zijn gesteld in het Geheimhoudingsbesluit Kernenergiewet.²⁵⁸

Dit Besluit bevat een regeling voor gegevens, hulpmiddelen en materialen m.b.t. kernenergie en splijtstoffen welke onder verplichting tot geheimhouding zijn verkregen dan wel zijn aangewezen, en voor onderzoeken en werkmethode die zijn aangewezen. Aanwijzing vindt plaats door de in het besluit genoemde ministers (art. 1 Besluit). Degene die beschikt over de genoemde gegevens of onderzoeken is verplicht bepaalde, in het Besluit omschreven, maatregelen te nemen, ter verzekering van geheimhouding (art. 2 lid 1 en 2 Besluit). Ook dient degene die over bepaalde gegevens beschikt de betreffende minister(s) te informeren, bijvoorbeeld bij vermoeden van spionage (art. 2 lid 3 Besluit). Toepassing van dit Besluit heeft in het verleden met name plaatsgevonden voor gegevens rond de uraniumverrijking in het kader van het Verdrag van Almelo.²⁵⁹

Ook aan de art. 15-vergunning kunnen met het oog op bepaalde belangen geheimhoudings- of veiligheidsvoorschriften worden verbonden. Het Bkse bepaalt dat *met het oog op de veiligheid van de staat* aan de art. 15-vergunning voorschriften worden verbonden, die onder meer geheimhoudingsverplichtingen kunnen inhouden (art. 35 lid 1). Of dit vereist is, staat ter beoordeling van 'Onze Ministers', in overeenstemming met de ministers wie het mede aangaat. Art. 35 lid 2 Bkse bevat een lange lijst van verplichtingen die deze voorschriften kunnen inhouden.

²⁵⁸ Stb. 1971, 420, gewijzigd Stb. 2002, 566 en Regeling toepassing Geheimhoudingsbesluit, Stcrt. 1989, 52.

²⁵⁹ Aldus J.J. de Jong, 'Kernenergie', in: H.G. de Maar (red.), *Energiericht*, Alphen a.d. Rijn: Samsom Tjeenk Willink 1987, p. 285.

Ook ter nakoming van internationale verplichtingen dienen bepaalde voorschriften aan een art. 15-vergunning te worden verbonden, waarbij het eveneens kan gaan om geheimhouding van gegevens (art. 40 lid 2 onder a Bkse).

Over de geheimhouding in het kader van defensie-activiteiten zie ook par. 4.1.3, inzake het Vrijstellingsbesluit defensie Kernenergiewet.

Openbaarheid van gegevens en rapportageverplichtingen

De Kew bevat geen bepalingen inzake actieve of passieve openbaarmakingsverplichtingen voor het bevoegd gezag. Op verzoeken om openbaarmaking is in beginsel het regime van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) van toepassing. Voor zover het milieuinformatie betreft, is de openbaarheidsregeling van hoofdstuk 19 Wm, inzake openbaarheid van milieuinformatie, van toepassing. De bijzondere openbaarheidsregeling van hoofdstuk 19 Wm gaat, ingevolge de wetsgeschiedenis, voor boven de algemene openbaarheidsregeling van de Wob.²⁶⁰ Het van toepassing zijn van hoofdstuk 19 Wm brengt mee dat ook burgemeester en wethouders in bepaalde gezondheidsbedreigende situaties informatietaken hebben, indien deze informatie niet reeds ingevolge een ander wettelijk voorschrift moet worden verstrekt (art. 19.2 lid 1).

Dat straling en radioactief afval onder het begrip milieu-informatie van art. 19.1a vallen, vloeit voort uit het Verdrag van Aarhus²⁶¹, dat in art. 2 lid 3 tot dit begrip ook straling rekent, en uit de EG-richtlijn 2003/4²⁶², ter implementatie van een deel van dit Verdrag. Ingevolge deze richtlijn valt ook radioactief afval onder de milieurelevante factoren.

Met betrekking tot rapportageverplichtingen lijkt het regime van de Kew te verschillen van dat van de chemische stoffen- en de afvalstoffenregulering, waar steeds meer sprake is van nationale en EG-vereisten inzake gegevensverstrekking voor stoffen, in voor het publiek toegankelijke databanken. Op EG-niveau zijn radioactieve stoffen die onder Euratom-richtlijnen vallen veelal uitgezonderd van regelgeving inzake stoffen.²⁶³ Deze uitzondering wordt echter, zoals hiervoor aangegeven, niet gemaakt in het Aarhus-Verdrag inzake milieuinformatie. Dit betekent dat de vereisten van richtlijn 2003/4 inzake toegang van het publiek tot milieuinformatie ook betrekking hebben op straling en radioactieve afvalstoffen. De informatievereisten van deze richtlijn, bijvoorbeeld inzake de verspreiding van milieu-informatie via elektronische gegevensbanken die voor het publiek makkelijk toegankelijk dienen te zijn via openbare telecommunicatienetwerken (art. 7) zullen dientengevolge ook gelden voor de milieurelevante gegevens inzake straling en radioactieve afvalstoffen. De gronden voor het weigeren van verzoeken

²⁶⁰ Kamerstukken II 1976/77, 14 311, nr. 3 p. 31.

²⁶¹ VN-Verdrag inzake de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (1998) (Trb. 2005, 22).

²⁶² Richtlijn 2003/4 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG, PbEG 2003 L 41.

²⁶³ Een voorbeeld hiervan is REACH verordening 1907/2006, waar radioactieve stoffen zijn uitgezonderd.

om informatie zullen, ingevolge art. 4 lid 2 van deze richtlijn, restrictief dienen te worden uitgelegd.

De bepalingen inzake milieuverslaglegging van de Wm (titel 12.1) zijn niet van toepassing op de Kew. De Kew zelf bevat geen met deze milieuverslaglegging vergelijkbare rapportagevereisten voor de drijver van een inrichting. Voor de vergunningverlenende of handhavende instanties bevat de Kew geen rapportage- of informatieverplichtingen.²⁶⁴ Er is niet voorzien in informatieverstrekking aan de omgeving. Aan de meldingengegevens is voor het bevoegd gezag op grond van de wet geen rapportageverplichting gekoppeld.

Het huidige gebrek op nationaal niveau aan verplichtingen tot structurele publieksinformatie en beleidsrapportages²⁶⁵ in het kader van de Kew is opvallend, temeer daar ook geen sprake (meer) is van afzonderlijke beleidsplannen of -programma's met betrekking tot straling.²⁶⁶

Informatie- en rapportagebepalingen zijn wel opgenomen in internationale verdragen inzake nucleaire veiligheid²⁶⁷ (zie par. 3.2.3). Ook bevat een voorstel voor een Euratomrichtlijn met betrekking tot veiligheid van nucleaire installaties²⁶⁸ vereisten inzake voorlichting van het publiek (zie par. 3.3.7).

De openbaarheid van voorbereidingsprocedures

Op de voorbereiding voor de totstandkoming en wijziging van beschikking is in veel gevallen afd. 3.4 Awb (uniforme openbare voorbereidingsprocedure) van toepassing verklaard, met onder meer terinzagelegging van ontwerpbesluit en inspraak voor belanghebbenden (art. 17, 20, 20a, 29a lid 1 Kew). Tegelijkertijd is daarbij evenwel sprake van een belangrijk aantal uitzonderingen daarop (art. 17 lid 2, 20, 20a, 29a lid 2 Kew). Art. 34 lid 3 Kew bepaalt dat (in verband met toestellen) afd. 3.4 Awb alleen van toepassing is indien dat bij de betreffende regeling is bepaald (zie hierover par. 4.4.8).

Betrokkenheid andere bestuursorganen

De betrokkenheid van andere bestuursorganen bij de voorbereiding van een beschikking, zoals de besturen van provincie, gemeente of waterschap, is gekoppeld aan het van toepassing zijn van art. 3.4 Awb (zie par. 4.2.2, 4.3.2 en 4.4.2) en is daardoor begrensd.

Ook in ander opzicht is de betrokkenheid van lagere bestuursorganen beperkt. Zo kan uit de wetsgeschiedenis worden afgeleid dat de Kew beoogt dat beslissingen inzake de opslag van radioactief afval op nationaal niveau worden genomen.

²⁶⁴ Met uitzondering van informatieverplichtingen met het oog op ongevallen (art. 43 e.v. Kew).

²⁶⁵ Wel zijn er handavingsrapporten van de VROM-Inspectie, veelal naar aanleiding van projecten, zoals 'Op visite. Naleving van de Kernenergiewet door ziekenhuizen in de periode 2001 t/m 2003' (VROM 2004) en 'Meten Moet II. Handhaving van de Kernenergiewet bij schrootverwerkende bedrijven in 2004 en 2005' (VROM 2006).

²⁶⁶ Voorheen bijvoorbeeld Indicatief Meerjarenprogramma Straling 1985-1989.

²⁶⁷ Fundamental Safety Principles.

²⁶⁸ COM(2003)32 def., nadien gewijzigd.

Daarom wordt het in een streekplan opnemen van een verbod tot opslag van deze stoffen in strijd geoordeeld met de Kew.²⁶⁹

Zoals hiervoor aan de orde kwam, vloeit uit het van toepassing zijn van hoofdstuk 19 Wm voort dat burgemeester en wethouders in bepaalde gevallen wel informatieverplichtingen kunnen hebben ten aanzien van straling of radioactieve afvalstoffen.

4.7

HANDHAVING EN RECHTSBESCHERMING

Handhaving

De Kew verleent de krachtens art. 58 Kew aangewezen toezichthouders bevoegdheden om hun taak te kunnen uitoefenen, zoals het verlangen van inzage in bescheiden, het betreden van plaatsen, het onderzoeken van zaken en vervoermiddelen en het nemen van monsters (art. 59 en 65 Kew jo. art. 5:13 en 5:15-5:20 Awb). Een ieder is verplicht daaraan medewerking te verlenen (art. 66 Kew).²⁷⁰ Ten behoeve van deze medewerking kan, ingevolge art. 66 Kew, bestuursdwang worden toegepast. De aangewezen toezichtsambtenaren zijn onder meer bevoegd bij overtreding van de kernenergiewetgeving werkers en anderen te beletten in een inrichting te verblijven wanneer deze zich zouden blootstellen aan aanmerkelijk gevaar (art. 36 Kew). Bijzonder is dat art. 65 Kew de betreffende minister de bevoegdheid geeft om ambtenaren van internationale organisaties toe te staan controles te verrichten.²⁷¹

Met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de Kew bepaalde, zijn diverse instanties belast. In verband met de bescherming van het milieu is dat de VROM-Inspectie (regio Zuid-West)²⁷², met uitzondering van die situaties waar de Kernfysische Dienst (Kfd) belast is met het toezicht. De Kfd, die ressorteert onder het ministerie VROM, heeft toezichtsbevoegdheden voor nucleaire installaties, inclusief radioactieve stoffen en toestellen in verband daarmee.²⁷³ Het toezicht op werknemersbescherming bij vergunningen voor radioactieve stoffen (art. 29) en toestellen (art. 34) berust vanouds bij de Arbeidsinspectie van SZW²⁷⁴; het overeenkomstige toezicht op de bescherming van patiënten ligt bij de Inspectie Gezondheidszorg van VWS. Ook de Voedsel- en Waren Autoriteit behoort tot de toezichtsinstanties.²⁷⁵ Daarnaast zijn nog diverse andere instanties aangewezen of

²⁶⁹ ABRvS 24 december 2002, M en R 2003, nr. 3, 50K.

²⁷⁰ Besluit aanwijzing toezichtambtenaren kernenergiewet, Stcrt. 1969, 239, zoals gewijzigd Stcrt. 2005, 187.

²⁷¹ Het kan hier bijvoorbeeld gaan om Euratomambtenaren (in verband met splijtstoffen in kerninstallaties) of om IAEA-ambtenaren (in verband met veiligheidscontroles) (C. Thijssen en P. Jonkergouw, 'Jaarboek Stralingsbescherming', editie 2006, Den Haag: SDU 2006, p. 201).

²⁷² Besluit aanwijzing toezichtambtenaren Kernenergiewet, art. 1 lid 1.

²⁷³ Besluit overgang kernfysische dienst van ministerie SZW naar ministerie VROM, Stb. 2000, 244.

²⁷⁴ Besluit aanwijzing toezichtambtenaren Kernenergiewet, art. 3 lid 1.

²⁷⁵ Besluit aanwijzing toezichtambtenaren Kernenergiewet, art. 2.

kunnen zij aangewezen worden, op grond van het Besluit aanwijzing toezichtambtenaren Kernenergiewet.²⁷⁶

Met opsporing van strafbare feiten zijn, naast de politie, bijzondere en buitengewoon opsporingsambtenaren/inspecteurs aangewezen. De meeste ambtenaren die met het toezicht op de naleving van de Kew zijn belast, hebben ook opsporingsbevoegdheid.²⁷⁷ De bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheid is geregeld in art. 83a en b Kew. Ingevolge art. 83a zijn onder meer de Wm-bepalingen inzake bestuursdwang (art. 18.7 Wm) en dwangsom en intrekking van vergunning of ontheffing (art. 18.12 Wm) van overeenkomstige toepassing. Awb-bevoegdheden voor het toezicht op de naleving staan, ingevolge art. 83b ook ten dienste van de betreffende opsporingsambtenaren.

De verbods- en strafbepalingen van de Kew zijn te vinden in de art. 76a en 79 – 81 Kew. De strafbaarstelling van overtreding van Kew-voorschriften is te vinden in de Wet op de economische delicten (Wed), in het Wetboek van Strafrecht (Sr) en in de Kew zelf.

Art. 1a Wed wijst overtredingen van Kew-voorschriften die worden aangemerkt als economische delicten aan als overtreding of als misdrijf.

Art. 161 quater en art. 161 quinquies Sr stellen straffen op het opzettelijk respectievelijk culpoos blootstellen van mensen, dieren, planten of goederen aan ioniserende stralen, dan wel het besmetten met radioactieve stoffen.

De art. 79-80a betreffen gedragingen met betrekking tot splijtstoffen en de splijtstofcyclus. Art. 79 Kew is gericht op strafbaarstelling van terroristische misdrijven.²⁷⁸ Art. 80 Kew stelt gedragingen strafbaar gericht op het opzettelijk niet naleven van Kew-voorschriften met betrekking tot de splijtstofcyclus, waarbij gevaar voor onder meer ernstig lichamelijk letsel of levensgevaar te duchten is dan wel waarbij het feit iemands dood tot gevolg heeft. Art. 80a betreft het handelen in strijd met bepalingen van het Verdrag inzake fysieke beveiliging van kernmateriaal.

Voor de bestuursrechtelijke handhaving van de Kew staan ingevolge art. 83a sancties van de Wm ter beschikking. De art. 18.7, 18.11, 18.12 lid 1 en 3, 18.14 lid 1, 18.15 onder b en 18.16 Wm zijn van overeenkomstige toepassing.

²⁷⁶ Zoals de douane en aan te wijzen inspecteurs van Euratom en het IAEA (Besluit aanwijzing toezichtambtenaren Kernenergiewet, respectievelijk art. 6 en 10 lid 2)

²⁷⁷ Toegekend bij Beschikking opsporingsbevoegdheid Kew, Stcrt. 1969, 248, zoals gewijzigd Stcrt. 2004, 219, vastgesteld krachtens art. 83 Kew. Art. 83 Kew vormt een aanvulling op de algemene opsporingsbevoegdheid zoals neergelegd in art. 141 Wetboek van Strafvordering.

²⁷⁸ Dit artikel geeft uitvoering aan een EU Kaderbesluit van 13 juni 2002, inzake het voorkomen en bestrijden van terroristische misdrijven.

Handhavingspraktijk / enkele Inspectieprojecten:

Handhavingsprojecten van de VROM-Inspectie betroffen in de afgelopen jaren onder meer de naleving door ziekenhuizen²⁷⁹ en de handhaving bij schrootverwerkende bedrijven.²⁸⁰ Het merendeel van de signalen die bij de VROM-Inspectie Regio Zuid-West binnenkwamen betrof aangiften van ladingen schroot met een verhoogd stralingsniveau.²⁸¹

Ook de Arbeidsinspectie (AI) voert jaarlijks enkele gerichte inspectieprojecten uit die worden verricht door AI-specialisten Kernenergiewet. Focus ligt op aspecten van werknemersbescherming t.a.v. regels en vergunningen. Ook worden er gezamenlijke inspectieprojecten gehouden met de VROM-inspectie en de Inspectie Gezondheidszorg; zoals het Project Grote Vergunninghouders²⁸².

Naar aanleiding van in 2003 door de milieupolitie Noord-Holland, in opdracht van het Openbaar Ministerie, geconstateerde overtredingen op milieu- en arbogebied (niet-nucleair) bij de Onderzoekslocatie Petten, hebben de hierbij betrokken inspectiediensten²⁸³ gezamenlijke inspecties uitgevoerd. Inmiddels is geconstateerd dat de milieurelevante overtredingen zijn opgeheven. Overtredingen van arbo-regelgeving nemen meer tijd in beslag. De toezichtinstanties hebben inmiddels besloten tot oprichting van een 'frontoffice toezicht'. Daarbij zijn, behalve VROM- en Arbeidsinspectie ook de gemeenten, provincie, hoogheemraadschap, Rijswaterstaat en politie betrokken.²⁸⁴

Geconcludeerd kan worden dat de verdeling over de verschillende handhavingsinstanties de verschillende belangen en toepassingen van straling weerspiegelt.

Rechtsbescherming

De Kew bepaalt met betrekking tot het beroep tegen Kew-besluiten alleen dat beroep op de administratieve rechter open staat overeenkomstig hoofdstuk 20 Wm (art. 50 Kew). Ingevolge art. 20.1 lid 1 en 3 Wm kan een belanghebbende beroep

²⁷⁹ 'Op Visite. Naleving van de Kernenergiewet door ziekenhuizen in de periode 2001 t/m 2003', ministerie VROM 2004. In dit rapport wordt onder meer geconcludeerd dat 94% van de gecontroleerde ziekenhuizen het wettelijk kader op één of meer punten overtraden (p. 16).

²⁸⁰ 'Meten Moet II! Handhaving van de Kernenergiewet bij schrootverwerkende bedrijven in 2004 en 2005', ministerie VROM 2006.

²⁸¹ 'Signalen met betrekking tot radioactieve stoffen en straling in 2003, 2004 en 2005', VROM-Inspectie regio Zuid-West, 2006.

²⁸² Zie bijvoorbeeld 'Inspecties bij KEW Complexvergunninghouders' door Arbeidsinspectie en VROM-Inspectie regio Zuid-West (2006). Zie ook 'Inspectie Kernenergiewet 2002, Dierenartsen' (2003), waar de Arbeidsinspectie in 77% van de bezochte (175) dierenartspraktijken één of meer overtredingen vaststelde.

²⁸³ VROM-Inspectie/Kernfysische dienst, VROM-Inspectie regio Noord-West, gemeente Zijpe en Arbeidsinspectie.

²⁸⁴ Brief minister VROM aan Voorzitter Tweede Kamer, inzake Gemeenschappelijke inspectie Onderzoekslocatie Petten 2006 niet-nucleaire milieu- en arbocontroles, 2 mei 2007.

instellen tegen een besluit op grond van onder meer de Kew, bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Indien afd. 3.4 Awb (Uniforme openbare voorbereidingsprocedure) van toepassing is, gaat aan het beroep een inspraakprocedure op basis van ontwerpbesluiten vooraf. Het indienen van zienswijzen (inspraak) bij ontwerpbesluiten inzake vergunningen of beperkingen en voorschriften van de vergunning, open voor 'een ieder' (art. 13.1 jo. art. 13.3 Wm). Indien de Uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet van toepassing is, zal, na het nemen van een beschikking, door een belanghebbende, voorafgaand aan een beroep tegen deze beschikking, doorgaans eerst een bezwaarschrift moeten worden ingediend (Afd. 7.1 Awb).

Uitgangspunt in de Kew is dat de Uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is. Zoals in het voorgaande bij de behandeling van de vergunningstelsels van art. 15, art. 29 en art. 34 Kew naar voren is gekomen, bevatten de Kew-uitvoeringsbesluiten uitzonderingen op het van toepassing zijn van de openbare voorbereidingsprocedure, waardoor inspraak op een ontwerpbesluit niet aan de orde is.

Wel moeten de vergunningen die niet met de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure zijn voorbereid, op grond van art. 47 lid 3 Besluit stralingsbescherming, gepubliceerd worden in de Staatscourant

Daarnaast is, in de gevallen waar een wijziging van vergunningvoorschriften is vervangen door een melding, zoals bij de veranderingen van de inrichting die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu (art. 18 jo. art. 8.19 lid 2 Wm), vanzelfsprekend geen sprake (meer) van inspraak en beroep omdat geen sprake is van een (ontwerp-)besluit.

Inspraak, bezwaar en beroep zijn evenmin aan de orde bij de zogenoemde 'interne toestemmingen' van de complexvergunningen. De besluitvorming door het bevoegd gezag is hier deels komen te vervallen en vervangen door de interne toestemmingen. Daarmee ontbreekt een voor beroep vatbaar besluit. Wel worden de complexvergunningen zelf meestal verleend met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. Tenslotte zal wanneer het Geheimhoudingsbesluit Kernenergiewet van toepassing is, geen sprake kunnen zijn van inspraak, bezwaar of beroep omdat de betreffende ministeriële besluiten c.q. vergunningen geheim zijn.

Geconcludeerd kan worden dat in de Kew in rechtsbescherming voor belanghebbenden en andere derden (inspraak) wordt voorzien met het volgen van het Wm-rechtsbeschermingsstelsel. De uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (inspraak) en rechtsbescherming tegen Kew-besluiten zijn uitgangspunt van regelgeving. Als gevolg van uitzonderingen zoals in het voorgaande geschetst, is het beeld in de praktijk anders. Dan zijn er diverse beperkingen: in de eerste plaats vanwege uitzonderingen op de openbare voorbereidingsprocedure; in de tweede plaats omdat er niet altijd sprake is van een besluit (uitzonderingen op vergunningplicht, 'interne toestemmingen' in het kader van complexvergunningen, meldingen die vergunningwijziging vervangen); in de derde plaats omdat sprake kan zijn van een gebrek aan openbaarheid vanwege geheimhouding.

4.8

SAMENVATTING EN CONCLUSIES VERGUNNINGSTELSLS KEW***Toegankelijkheid, inzichtelijkheid, structuur vergunningstelsels***

- De tekst van de wet en de uitvoeringsbesluiten is moeilijk toegankelijk, met name vanwege de vele ‘van overeenkomstige toepassing verklaringen’. Deze zijn nogal eens ‘getrapt’, in die zin dat ze over meerdere schijven gaan (van overeenkomstige toepassingverklaring van een bepaling die zelf ook weer een van overeenkomstige toepassing verklaring in zich heeft). Bovendien worden tegelijkertijd op die van overeenkomstige toepassing verklaringen vaak uitzonderingen gemaakt (‘met dien verstande dat ...’). Het is daardoor bijvoorbeeld niet steeds op voorhand duidelijk dat, dan wel welke, bepalingen inzake de art. 15-vergunning ook voor de art. 29-vergunning en de art. 34-vergunning gelden. Het streven van de wet- en Besluitgever om zo veel mogelijk te verwijzen en dubbele tekst (in ‘parallelregelgeving’) te voorkomen,²⁸⁵ is ten koste gegaan van leesbaarheid en inzichtelijkheid.
- De structuur van het vergunningstelsel is onoverzichtelijk doordat vergunningstelsels zijn uitgewerkt in meerdere uitvoeringsbesluiten, waarbij de uitvoeringsbesluiten naar elkaar verwijzen, onder meer door het van overeenkomstige toepassing verklaren van delen van andere uitvoeringsbesluiten.
- De keuze van de wetgever om het vergunningstelsel voor het binnen en buiten Nederlands grondgebied brengen van radioactieve afvalstoffen zoveel mogelijk te laten aansluiten bij het bestaande stelsel van Kew-vergunningen, heeft tot gevolg dat het Biudras deels een zelfstandig vergunningstelsel bevat, maar deels ook aanvullingen bevat op de vergunningen voor art. 15, onder a, en art. 29. Deze aanvullingen betreffen zowel weigeringsgronden als procedurele bepalingen. Dit draagt bij aan de verspreiding van uitvoeringsbepalingen over verschillende uitvoeringsbesluiten en daarmee aan de onoverzichtelijkheid.
- Een belangrijk deel van de Kew-bepalingen voor de art.15-vergunningen is van overeenkomstige toepassing verklaard voor de art. 29-vergunning en de art. 34-vergunning. Daarmee geldt deels een vergelijkbaar regime. Uitzonderingen zijn bepalingen inzake de inrichting zoals art. 18 (veranderingen inrichting) en art. 15aa (revisievergunningen).
- Anders dan voor de art. 15, onder b,-vergunning voorziet de Kew niet in bepalingen voor het wijzigen van de art. 29- en art. 34-vergunningen.
- Uit de toelichting bij de Regeling administratieve en organisatorische maatregelen stralingsbescherming komt naar voren dat de zogenoemde verzamelvergunning en de complexvergunning een regime inhouden dat ingrijpend verschilt van het reguliere vergunningstelsel, met name omdat bepaalde beoordeling die anders door het bevoegd gezag gebeuren nu, onder voorwaarden, door de vergunninghouder gebeuren. Het verdient aanbeveling deze systematiek van vergunnen in een wettelijke regeling op te nemen.

²⁸⁵ Zie bijvoorbeeld de Nota van toelichting bij het Besluit stralingsbescherming, Stb. 2001, 397, p. 158, waarin wordt toegelicht dat, voor zover onder meer de leesbaarheid dit toelaat, zoveel mogelijk met verwijzingen van enkele andere besluiten naar het Bs wordt gewerkt.

- Voor sommige veranderingen van een Kew-inrichting volstaat een melding, namelijk als veranderingen niet in overeenstemming zijn met een vergunning maar niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu (art. 18 Kew jo. art. 8.19 Wm).

Verhouding wet – uitvoeringsbesluiten

- Diverse bepalingen die in uitvoeringsbesluiten zijn neergelegd, horen uit een oogpunt van systematiek en fundamentele principes van regelgeving, meer thuis in de wet zelf. Dit geldt bijvoorbeeld voor de internationale beginselen inzake rechtvaardiging, optimalisatie en dosislimieten, die nu in uitvoeringsbesluiten zijn neergelegd.
- De uitzonderingen op de vergunningplichten zijn veelal in uitvoeringsbesluiten opgenomen. De reikwijdte van de wettelijke vergunningplicht zou inzichtelijker zijn indien een deel van deze uitzonderingen in de wettekst zouden (zou) worden opgenomen.
- De uitvoeringsbesluiten bevatten soms vergaande uitzonderingen op de vergunningplicht van art. 15 onder a Kew, onder meer met betrekking tot afvalstoffen. Dit lijkt op gespannen voet te staan met de bedoelingen van de wetgever, die beoogd heeft dat de vrijstellingsbevoegdheid restrictief wordt gebruikt.
- Zowel art. 15c lid 3 Kew als art. 31 Bkse bevatten een Alara-afweging voor het stellen van voorschriften bij een art. 15-vergunning. Deze artikelen regelen deels eenzelfde materie, maar de formulering verschilt. Dat schept onduidelijkheid. Art. 15c lid 3 gebruikt het begrip ‘nadelige gevolgen’. Art. 31 Bkse stelt het begrip ‘schade’ centraal.
- Gezien de formulering van het begrip ‘schade’(art. 1Bs) en gezien de betekenis van het begrip ‘nadelige gevolgen’ in de Wm (zie par. 4.4.3) kan worden geconcludeerd dat ‘schade’ een specifieke betekenis heeft (schade ten gevolge van ioniserende straling) terwijl ‘nadelige gevolgen’ daar waar aangesloten wordt bij de Wm een veel ruimere betekenis heeft.

Beginselen en begrippen

- Van de centrale beginselen uit de kernenergiewetgeving is alleen het Alara-beginsel expliciet in de wet opgenomen. Dit Alara-beginsel, zoals nadien opgenomen in de Wm, is op drie plaatsen in de Kew opgenomen: art. 15c lid 3, art. 31 lid 1 en art. 34 lid 5, respectievelijk voor de vergunningstelsels van art. 15, art. 29 en art. 34 Kew. De beginselen inzake rechtvaardiging, optimalisatie en dosislimitering zijn in uitvoeringsregelgeving neergelegd.
- Het Alara-beginsel is in het Bs uitgewerkt in het optimalisatiebeginsel. Het heeft daarmee een ander accent gekregen. Het optimalisatiebeginsel richt zich niet alleen op het bevoegd gezag, maar heeft vooral ook het karakter van een zorgplicht door de ondernemer, en heeft ook meer het karakter van continue actualisering en verbetering. Dit sluit aan bij het principe van de Arbeidsomstandighedenwet waarbij de ondernemer een zorgplicht heeft voor de veiligheid en gezondheid van (stralings- en nucleaire) werknemers. Uit het optimalisatiebeginsel lijkt voor het bevoegd gezag een actualiseringsplicht voort te vloeien.

- De Kew kent met het oog op de beschermingsdoelstelling het begrip ‘mensen, dieren, planten en goederen’ en sluit daarmee niet aan bij de Wet milieubeheer. Aanbevolen wordt de beschermingsdoelstelling van de Kew te wijzigen in ‘mens en milieu’.

Toetsing

- De actualisatieverplichting van art. 18a bevat geen aanduiding van een frequentie, maar de vereiste ‘regelmatigheid’ van het bezien van de beperkingen en voorschriften van de vergunning is gekoppeld aan de stand van de (beschermings)techniek.

Openbaarheid en betrokkenheid andere bestuursorganen

- Door de vele onderlinge verwijzingen en van-overeenkomstige-toepassing-verklaringen met betrekking tot het al of niet vereist zijn van een openbare voorbereidingsprocedure, is weinig inzichtelijk wanneer er nu wel of niet sprake is van openbaarheid bij de voorbereiding van een vergunning en bij de wijziging van beperkingen en vergunningvoorschriften.
- De Kew formuleert als uitgangspunt dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afd. 3.4 Awb en de bepalingen van afd. 13.2 Wm van toepassing zijn op de voorbereiding van een beschikking in het kader van art. 15 en art. 29 Kew (zie art. 17 lid 1 en art. 29a lid 1). Vervolgens zijn er evenwel vele uitzonderingen op dit uitgangspunt (art. 17 lid 2 en 29a lid 2 Kew), waardoor uiteindelijk slechts beperkt sprake is van openbare voorbereidingsprocedures.
- Voor de art. 34-vergunning is een openbare voorbereidingsprocedure alleen van toepassing als de regeling in kwestie dat bepaalt (art. 34 lid 3). Een dergelijke regeling is art. 45 Bs. Tegelijkertijd verklaart art. 34 lid 7 evenwel art. 20 Kew van overeenkomstige toepassing. Ook dit artikel bevat een, iets anders geformuleerde, en doorverwijzende, bepaling over de openbare voorbereidingsprocedure en daarvoor geldende uitzonderingen. Mogelijk betreft deze tweede verwijzing alleen het wijzigen van de voorschriften, maar de algemene verwijzing in art. 34 lid 7 duidt hier niet op. Ook hier is er een gebrek aan duidelijkheid vanwege de wijze van formulering en structurering.
- Bij het maken van uitzonderingen op de openbare voorbereidingsprocedure, bij wijzigingen van vergunnings situaties, hebben de betrokken ministers beoordelingsvrijheid bij het al of niet van toepassing achten van de openbare voorbereidingsprocedure, namelijk indien al eerder vergunning werd verleend en naar het oordeel van de ministers niet te verwachten is dat de wijziging nadeliger gevolgen zal veroorzaken (art. 17 lid 2 onder d, lid 3 onder a.3, art. 29a lid 2 onder b Kew en art. 45, onder d, Bs). Ingevolge de jurisprudentie over art. 17 lid 2 onder d Kew dient deze uitzondering restrictief te worden toegepast. In vervolg op deze jurisprudentie is voor bepaalde veranderingen van de art. 15 onder b-inrichting een meldingsplicht ingevoerd (art. 18 Kew). De openbare voorbereidingsprocedure is dientengevolge in het geheel niet meer aan de orde.
- De reikwijdte van de andere uitzonderingen op de openbare voorbereidingsprocedure (in art. 29a Kew en art. 45 Bs) is minder duidelijk.

- De betrokkenheid van andere bestuursorganen bij de totstandkoming van een beschikking is voor de art. 29- en de art. 34-vergunning geregeld, maar is beperkt omdat deze alleen geldt als op de procedure afd. 3.4 Awb van toepassing is. Voor de art. 15-vergunning wordt deze betrokkenheid beperkt waar alleen een melding vereist is.
- De omvang van de toepassing van de uitzonderingen op de vergunningplichten is voor derden niet altijd inzichtelijk omdat uitzonderingen vaak in algemene regels of vrijstellingen zijn opgenomen. Dit zou anders zijn indien het gebruik van de vrijstelling gemeld zou moeten worden en daaraan een publicatieplicht gekoppeld zou zijn.

Uitvoeringsbesluiten

- Het Vrijstellingsbesluit defensie Kernenergiewet laat het oordeel inzake de via voorschriften te beschermen belangen over aan de minister van Defensie. Dit staat op gespannen voet met art. 75 Kew waarin bepaald wordt dat de Kroon oordeelt over de aan een vrijstelling of ontheffing te verbinden voorschriften. Hierbij komt dat, gezien de geheimhoudingsbepalingen, inzicht in de vrijstellingspraktijk ontbreekt. De in dit Vrijstellingsbesluit neergelegde vrijstelling voor toestellen heeft geen basis in de Kew.
- Art. 45 onder d Bs maakt een uitzondering op het van toepassing zijn van afd. 3.4 Awb en afd. 13.2 Wm voor situaties waarin al eerder een vergunning werd verleend en naar het oordeel van de ministers niet te verwachten is dat door gebruikmaking van de gevraagde vergunning meer schade kan ontstaan dan bij de eerdere vergunning. Dit kan op gespannen voet staan met de beginselen inzake optimalisatie en toetsing van de vergunning aan de stand der techniek zoals neergelegd in art. 18a lid 1 en 2 Kew. In ieder geval bemoeilijkt een dergelijke uitzondering het inzicht van derden in de stand van zaken met het op toepassing van deze beginselen.
- De weigeringsgronden voor een art. 15 vergunning zijn slechts globaal in de wet geregeld, namelijk als belangen in welk kader weigering kan plaatsvinden (art. 15b). Aangenomen moet worden dat de weigeringsgronden van art. 18 Bkse (en de vergelijkbare gronden van art. 1c Bvser en art. 39 Bs) bedoeld zijn als een verbijzondering van art. 15b lid 1 onder a Kew (bescherming van mensen, dieren, planten en goederen). Deze (uitwerking van) weigeringsgronden (heeft) hebben evenwel geen duidelijke basis in de Kew. De bevoegdheid in art. 21 Kew tot het stellen van algemene regels geldt alleen voor daarbij aan te wijzen categorieën van stoffen. De centrale weigeringsgronden voor vergunningverlening lijken meer op hun plaats in de wet zelf dan in uitvoeringsbesluiten.
- Voor het behandelen van aanvragen voor vergunningen op grond van de Kew worden leges geheven op basis van het Bijdragenbesluit Kew 1981. Deze zijn echter niet kostendekkend.

Afstemming met Wm-regelingen en beleid

- Gezien de wetsgeschiedenis van de Kew betreft de voorrang voor de Kew ten opzichte van andere wetgeving de radioactieve aspecten van handelingen. De in diverse andere wetten neergelegde voorrang voor de Kew (het niet van toepassing zijn van de hoofdstukken 8 (inrichtingen) en 17 (bijzondere omstandigheden) Wm en van titel 12.1 (milieuverslaglegging) en het terugtreden van hoofdstuk 10 Wm (afvalstoffen) betreft alle aspecten van de vergunningverlening, dus ook de niet radioactieve aspecten. Ten aanzien van diverse procedurele aspecten verklaart de Kew Wm-bepalingen van overeenkomstige toepassingen.
- Bij besluiten in het kader van de Kew dienen bevoegde gezagen rekening te houden met het NMP. Het huidige NMP besteedt slechts zeer beperkt aandacht aan het onderwerp straling.
- Een gestructureerde, regelmatige planverplichting van radioactieve afvalstoffen ontbreekt in de Kew.

HOOFDSTUK 5

5

De vergunning op grond van 15 onder b nader bekeken

5.1

INLEIDING

Het vergunningstelsel zoals gereguleerd in de Kernenergiewet en uitvoeringsregelingen is in hoofdstuk 4 beschreven. Voor een evaluatie van de Kew is het van belang inzicht te hebben in de praktijk van de verlening van vergunningen. Informatie daarover kan op verschillende wijzen worden verzameld. In dit onderzoek is de ervaring met de vergunningverlening onderzocht door middel van interviews met sleutelfiguren (hoofdstuk 6). De vergunningverlening op grond van artikel 29 en 34 Kew is recent onderzocht.²⁸⁶ Ter aanvulling op de op dit moment beschikbare gegevens, wordt in deze paragraaf een analyse gegeven van de op grond van artikel 15, onder b Kew verleende vergunningen voor inrichtingen.

Deze analyse kan worden uitgevoerd omdat slechts 7 vergunningen van kracht zijn op grond van artikel 15 onder b Kew.²⁸⁷ Deze vergunningen zijn allen betrekkelijk recent en zijn bovendien op hoofdlijnen uniform vormgegeven. Als gevolg daarvan is het mogelijk in deze paragraaf een beschrijving te geven van de vergunningen in algemene zin.

Hierbij zijn te onderscheiden: oprichtingsvergunningen en vergunningen voor het in werking brengen en in werking houden van de inrichting.

Hoewel de tekst van art. 15 zich er niet tegen verzet dat een oprichtingsvergunning afzonderlijk van een vergunning voor in werking brengen of in werking houden wordt verleend, vindt bij de oprichtingsvergunning een toetsing plaats die ook het inwerking houden van de inrichting bestrijkt (AGRvS 17 juli 1992, AB 1992, 651 (COVRA)).

²⁸⁶ C.W.M. Timmermans, P. de Jong, G.A. Oostdijk, J. Wils, Vergunningverlening Besluit stralingsbescherming, NRG, Arnhem, 31 juli 2006.

²⁸⁷ Op grond van artikel 15b Kew zijn vergunningen verleend voor de volgende inrichtingen: Kerncentrale Borsele, COVRA te Borsele, Kerncentrale Dodewaard (inmiddels uit bedrijf), Reactor Instituut Delft (RID), Urenco te Almelo, NRG Onderzoeksinstelling te Petten en de Hoge Flux Reactor (HFR) te Petten.

5.2

ALGEMEEN

Duur van de vergunningen

In de vergunningen is exact aangegeven voor welke activiteiten, in welke omvang, de vergunning geldig is. De vergunningen zijn allen voor onbepaalde tijd verleend.

Incorporatie art. 29/34 Kew-vergunningen en Wm-vergunningen

Wanneer in de inrichtingen handelingen met radioactieve stoffen worden verricht of vergunningplichtige ioniserende straling uitzendende toestellen aanwezig zijn, zijn daarvoor aparte vergunningen nodig (ingevolge artikel 29 en 34 Kew). Deze vergunningen worden tegelijkertijd met de vergunning op grond van art. 15, onder b Kew, en in hetzelfde document, verleend. De aan de inrichtingen verleende vergunningen zijn dus behalve op artikel 15, onder b Kew, voor zover relevant, mede gebaseerd op artikel 29 en/of 34 Kew.

Voor inrichtingen als bedoeld onder 15, onder b Kew is, ingevolge het bepaalde in art. 22.1, eerste lid Wet milieubeheer, hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer niet van toepassing. Aan de vergunningen op grond van artikel 15, onder b Kew worden daarom ook voorschriften verbonden ter bescherming van het milieu die niet samenhangen met het nucleaire karakter van de inrichting.

5.3

SOORTEN VOORSCHRIFTEN

De vergunningvoorschriften kunnen worden ingedeeld in algemene voorschriften inzake de bedrijfsvoering van de gehele inrichting (A), voorschriften inzake de specifieke onderdelen van de inrichting die gericht is op de handelingen die met splijtstoffen worden verricht (B), de stralingsbescherming (C), (voor zover relevant) de splijtstoffen, radioactieve bronnen en ioniserende stralen uitzendende toestellen (D), de milieubelasting voortvloeiend uit het nucleaire karakter van de inrichting (E), de milieubelasting als gevolg van de niet op straling betrekking hebbende aspecten van de inrichting (F), beveiliging (G), financiële zekerheidsstelling (H) en nadere eisen (I). Het spreekt voor zich dat niet elke vergunning op exact dezelfde wijze is opgebouwd. De genoemde onderwerpen komen echter wel in de verschillende vergunningen terug.

5.3.1

GEHELE INRICHTING

Veiligheidsrapport; Veiligheidstechnische specificaties

In de vergunning is voorgeschreven dat de inrichting, de gebouwen en installaties dienen te zijn ingericht en moeten worden gedreven overeenkomstig een bij de vergunningaanvraag ingediend veiligheidsrapport. De beschrijving van de inrichting en de gegevens over de achtergrond en basis voor de conclusies van het veiligheidsrapport moeten worden bijgehouden en beschikbaar worden gehouden. De wijze waarop dit plaatsvindt, dient goedgekeurd te worden door de directeur van de Kernfysische Dienst van de VROM-Inspectie (KFD).

Voorgescreven is voorts dat Veiligheidstechnische Specificaties (VTS) – omschreven als de beschrijving van de voorwaarden waaraan systemen, componenten van systemen en de organisatie van de bedrijfsvoering van de inrichting moet voldoen – moeten worden gemaakt en dat moet worden beschreven met welke te treffen maatregelen de voorschriften van de vergunning kunnen worden nageleefd. Dit VTS dient bovendien steeds actueel te worden gehouden, terwijl de manier waarop dat gebeurt, de aard en de omvang daarvan vooraf moeten zij goedgekeurd door de directeur KFD.

Ten slotte wordt in een voorschrift neergelegd dat de vergunninghouder verplicht is alles te doen wat redelijkerwijs mogelijk is om overschrijding van de VTS te voorkomen.

Deze voorschriften geven ruimte aan de drijver van de inrichting om zelf te bepalen (binnen de grenzen als vastgelegd in het veiligheidsrapport) op welke wijze de inrichting wordt ingericht en gedreven teneinde de veiligheid te garanderen. Ook is het aan de vergunninghouder zélf om aan te geven middels welke systemen de voorschriften inzake veiligheid kunnen worden nageleefd. De directeur KFD houdt hier toezicht op. Uit de vergunning kunnen derhalve wel de grenzen van de toegelaten gevaren worden afgeleid, maar, als gevolg van het dynamisch karakter van de VTS, kunnen de operationele waarden niet rechtstreeks in de vergunning worden gevonden.

IAEA Safety Codes/Nucleaire Veiligheidsregels (NVR)

In enkele vergunningen wordt expliciet verwezen naar de grondslag voor de veiligheid van de bedrijfsvoering en de kwaliteitszorg in bepaalde IAEA veiligheidsstandaards (Safety Codes). Aangegeven wordt dat deze codes, of de daarop gebaseerde Nucleaire veiligheidsregels (NVR) ‘te volgen’ zijn.

Veiligheidsevaluaties

Aan de vergunningen is het voorschrift verbonden dat eigen bedrijfservaringen (inclusief storingen en informatie over bedrijfservaringen (inclusief storingen) bij andere (vergelijkbare) inrichtingen op een systematische wijze worden geanalyseerd en dat daaruit lering wordt getrokken ‘in de zin van aanpassingen in componenten, systemen, procedures en/of organisatie.’

Daarnaast zijn voorschriften aan de vergunningen verbonden die verplichten tot het met een bepaalde regelmaat evalueren van de voorzieningen met betrekking tot de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming.

De resultaten van de evaluaties en de voorgestelde maatregelen dienen voorgelegd te worden aan de directeur KFD. Indien uit de evaluaties volgt dat maatregelen moeten worden getroffen waarvoor een vergunning op grond van de Kew is vereist, dient die aanvraag zo spoedig mogelijk als redelijkerwijs kan worden geveerd, worden aangevraagd.

Veiligheidsprocedures

In de vergunningvoorschriften zijn verplichtingen opgenomen voor de vergunninghouder tot het opstellen, uitvoeren en bijhouden van programma's en beheerssystemen met het oog op de veiligheid. Die programma's en beheerssystemen hebben betrekking op:

- regelmatig terugkerende beproevingen en onderzoeken;
- de bedrijfsvoering;
- het volgen van verouderingsverschijnselen van voor de veiligheid relevante materialen in de inrichting;
- het regelmatig en systematisch onderhouden van veiligheidsrelevante componenten, systemen en structuren.

Deze programma's en beheerssystemen dienen steeds vooraf te worden voorgelegd aan de directeur KFD.

Alarmplannen/brandpreventie en brandbestrijding

De voorschriften in de vergunningen schrijven voor dat een brandpreventie, branddetectie en brandbestrijdingsprogramma (vooraf voor te leggen aan de directeur KFD) wordt uitgevoerd en onderhouden. De systemen dienen jaarlijks door een deskundige onderzocht te worden. De resultaten daarvan moeten worden voorgelegd aan de directeur KFD en geregistreerd te worden.

Daarnaast zijn in de vergunningen verschillende (middel)voorschriften gesteld inzake brandpreventie en bestrijding. Voorbeelden daarvan zijn:

- de verplichting om permanent een adequaat toegeruste en geoefende brandbestrijdingsploeg direct beschikbaar te hebben;
- de verplichting brandblusmiddelen, waaronder slanghaspels jaarlijks door een deskundige te laten controleren;
- de verplichting om het onderhoud van draagbare blustoestellen overeenkomstig een bepaalde NEN-norm te doen plaatsvinden;
- de verplichting een brandmeld en –detectiesysteem aanwezig te hebben volgens een bepaalde NEN-norm;
- de verplichting om het brandmeld en –detectiesysteem volgens een bepaalde NEN-norm te beheren, controleren en onderhouden.

Daarnaast schrijven de vergunningen voor dat een alarmplan en alarmorganisatie moet worden vast gesteld en worden bijgehouden (van te voren voor te leggen aan de directeur van de KFD). Dit plan en deze organisatie dient afgestemd te worden op het Nationaal Plan voor Kernongevallenbestrijding (NPK).

Storingen en incidenten

In de vergunningen is de verplichting opgenomen om – zogenoemde – bijzondere gebeurtenissen die van belang zijn voor een veilige bedrijfsvoering van de inrichting te melden aan de directeur KFD (storingsmeldingsstelsel).

Daarnaast is in de vergunningen bepaald dat bij een stralingsincident onverwijld zodanige maatregelen getroffen worden dat (verdergaande) besmetting en/of

blootstelling van mensen wordt tegengegaan en wordt terstond de directeur KFD gewaarschuwd.

Voordat na een bijzondere gebeurtenis de normale bedrijfsvoering wordt voortgezet, dient zeker gesteld te worden dat de betrokken veiligheidscomponenten en/of systemen hun veiligheidsfunctie kunnen vervullen.

Algemene voorschriften inzake de organisatie

Afhankelijk van de aard van de inrichting en de organisatie daarvan zijn aan de vergunningen voorschriften verbonden die verplichten tot:

- het informeren van de vergunningverlener over bepaalde handelingen in de inrichting;
- het regelmatig informeren over de wijze waarop de inrichting in stand wordt gehouden en wordt bedreven aan de KFD;
- het zorgdragen voor voldoende zeggenschap over de personen in de inrichting zodat de naleving van de vergunning kan worden afgedwongen;
- het melden van wijzigingen in de organisatiestructuur;
- het zorgdragen voor bekwaamheid van bepaalde personen in de inrichting;
- het laten uitvoeren van een periodieke audit om de bedrijfsvoering te toetsen.

5.3.2

VOORSCHRIFTEN INZAKE HANDELINGEN MET SPLIJTSTOFFEN

Vanzelfsprekend bevat elke vergunning een set voorschriften die betrekking heeft op de specifieke handelingen (opwekking, opslag enz.) met splijtstoffen. Afhankelijk van de aard van de inrichting verschillen deze voorschriften. In algemene zin kunnen over deze voorschriften de volgende opmerkingen worden gemaakt.

Een deel van de voorschriften verplicht tot het beperken van het vermogen of de omvang van de activiteiten. Deze beperkende voorschriften worden (meestal) gesteld door het maximale vermogen of omvang getalsmatig aan te duiden, maar daarnaast wordt ook wel aangegeven welke mogelijke effecten van het vermogen of de omvang niet mogen worden overschreden. In het eerste geval is sprake van een middelvoorschrift, in het tweede geval van een doelvoorschrift.

In algemene zin kan gesteld worden dat de voorschriften inzake de handelingen met splijtstoffen als doelvoorschriften zijn geformuleerd. Daarnaast zijn vooral voor opslag en vervoer middelvoorschriften gesteld.

Een enkele maal wordt aangegeven dat een handeling 'zo beperkt als redelijkerwijs mogelijk' moet worden uitgevoerd. Daarbij wordt wel de eis gesteld dat voor de handeling een plan van aanpak, ter goedkeuring van de KFD, moet worden gemaakt, en wordt een norm geformuleerd waaraan binnen een aantal jaren na het van kracht worden van de vergunning tenminste moet worden voldaan.

Ten aanzien van de specifieke handelingen met splijtstoffen zijn tenslotte in de voorschriften verplichtingen opgenomen inzake het uitvoeren van onderzoek, het met regelmaat controleren van aspecten van de inrichting en het verslag doen hierover alsmede het registreren van de gegevens daarvan.

5.3.3

STRALINGSBESCHERMING

Stralingsdeskundige

De voorschriften inzake stralingsbescherming verplichten tot het bereikbaar en, indien vereist zo spoedig mogelijk aanwezig zijn, van een stralingsdeskundige (Algemeen stralingsdeskundige (ASD)) in de inrichting. Deze persoon, die naar het oordeel van de KFD voldoende deskundigheid en bevoegdheden moet hebben, moet een zodanige onafhankelijke positie hebben dat deze het hoofd van de inrichting kan adviseren over de effectiviteit van het stralingsbeschermingsprogramma.

De stralingsdeskundige dient in een jaarverslag te rapporteren aan de vergunninghouder inzake de activiteiten die in het kader van de stralingsbescherming zijn verricht en de resultaten daarvan. Daarbij worden schattingen gemaakt van de stralingsbelasting binnen de inrichting en buiten de inrichting. Ook wordt een overzicht gegeven van de controlewerkzaamheden en de voorgevallen stralingsincidenten. Afhankelijk van de hoogte van de effectieve dosis wordt in het verslag inzicht geboden in de mogelijkheden die redelijkerwijs bestaan om de dosis verdergaand te reduceren.

In het verslag wordt het cijfermateriaal geëvalueerd en vergeleken met de twee jaren daarvoor. Dit verslag wordt aan de directeur KFD toegezonden.

Meet- en controlevoorschriften

De voorschriften gericht op de beperking van straling houden verplichtingen in tot het uitvoeren van metingen en controles (zowel in de inrichting op bepaalde plaatsen als van personen die op bepaalde plaatsen in de inrichting werkzaam zijn of bepaalde handelingen verrichten). De resultaten van de metingen en controles, dienen geregistreerd te worden.

Zorgplicht

De enige inhoudelijke norm met betrekking tot de stralingsbescherming is geformuleerd als een zorgplicht of een inspanningsplicht:

“Er dienen zodanige maatregelen en voorzieningen te worden getroffen en in stand gehouden dat bij werkzaamheden in of aan de inrichting besmetting of bestraling van personen zoveel als redelijkerwijs mogelijk is, wordt tegengegaan en dat de gevolgen van besmetting zoveel als redelijkerwijs mogelijk is, worden beperkt.”

5.3.4

RADIOACTIEVE STOFFEN/IONISERENDE STRALING UITZENDENDE TOESTELLEN***Radioactieve bronnen***

Voor de normering van de ingekapselde radioactieve bronnen wordt verwezen naar de daarvoor geldende ISO-norm. Indien is voorgeschreven dat een bron niet aan de daarin opgenomen eisen hoeft te voldoen, dient de constructie van de bron zodanig te zijn dat verspreiding van radioactiviteit wordt voorkomen. Ook is voorgeschreven dat de bron niet lek mag zijn en geen oppervlaktebesmetting mag hebben.

Voorts zijn in de vergunningen eisen gesteld aan het gebruik van de bron (de omstandigheden waaronder de bron feitelijk wordt gebruikt mogen niet zwaarder zijn dan waarvoor deze is getest) en het beheer van de bron (steeds moet bekend zijn wat de gegevens van elke bron zijn; elke bron moet vergezeld gaan van een broncertificaat waarop de kenmerken van de bron zijn weergegeven).

Bergplaats radioactieve stoffen en splijtstoffen

Inzake de bergplaats van radioactieve stoffen en splijtstoffen waarmee geen handelingen worden verricht zijn gedetailleerde voorschriften in de vergunning opgenomen, die merendeels als middelvoorschriften zijn te kenmerken.

Ioniserende straling uitzendende toestellen

Het, waar relevant, steeds opgenomen voorschrift voor de in de inrichting aanwezige ioniserende straling uitzendende toestellen houdt in dat deze toestellen moeten voldoen aan 'daarvoor geldende aanvaarde productie- en veiligheidseisen'. De omkasting van de toestellen moet met schakelaars welke mechanisch gedwongen verbreken, zijn beveiligd.

Voorts is bepaald dat op geen enkel punt op 0,1 meter afstand van het oppervlak van het toestel een dosisequivalent gemeten mag worden van meer dan 1 microsievert per uur en dat de effectieve dosis die door personen buiten het toestel ontvangen kan worden niet meer mag bedragen dan 1 millisievert per jaar.

5.3.5

MILIEUBELASTING ALS GEVOLG VAN HET NUCLEAIRE KARAKTER VAN DE INRICHTING

Afhankelijk van de aard van de inrichting zijn inzake verschillende mogelijke milieugevolgen van de nucleaire handelingen in de inrichting voorschriften opgenomen. De voorschriften betreffen het voorkomen en beperken van lozing/uitstoot van radioactieve stoffen en splijtstoffen naar het milieu en het voorkomen en beperken van de straling naar buiten de inrichting.

Lozingen in de lucht

De voorschriften ter beperking van de lozing van radioactieve stoffen in de lucht zijn geformuleerd als een inspanningsverplichting: die lozing moet zo laag gehouden worden als redelijkerwijs mogelijk is.

Daarbij is wel een aantal flankerende voorschriften opgenomen:

- van de aanwezige technische middelen dient zodanig gebruik gemaakt te worden dat een optimale zuivering van de ventilatielucht en het afvalwater wordt gewaarborgd;
- de lozing van radioactieve stoffen in de lucht dient voortdurend bewaakt te worden;
- over de lozingen dient gerapporteerd te worden aan de directeur KFD, waartoe controlemonsters ter beschikking gehouden moeten worden;
- de bewaking, bepaling en rapportage van de lozingen moet plaatsvinden volgens een door vergunninghouder op te stellen plan, goed te keuren door de directeur van de KFD.

Daarnaast is een inhoudelijk voorschrift in de vergunningen opgenomen, geformuleerd als een maximale jaarvracht van naar de lucht te lozen radioactieve stoffen. Daaraan is de verplichting gekoppeld om wanneer in een aaneengesloten periode van drie maanden een luchtlozing plaats vindt van meer dan 25% van de vergunde jaarlozing, de directeur KFD te informeren.

Voor de lozing in de lucht van bepaalde radioactieve stoffen op grond van artikel 29 Kew zijn maximale jaarvrachten gesteld. Bij overschrijding van een 5% van de maximale jaarvracht op één dag, moet de directeur van de KFD worden geïnformeerd.

Bedrijfsafvalwater

In de vergunningen is het voorschrift opgenomen dat bedrijfsafvalwater dat splijtstoffen of radioactieve stoffen bevat, niet mag worden geloosd. Dit afvalwater moet in daarvoor bestemde vaten, eventueel eerst middels een daarvoor bestemd leidingensysteem worden afgevoerd door een door de overheid erkende organisatie voor de inzameling en verwerking van radioactieve afvalstoffen.

De (eventuele) leidingen voor dit bedrijfsafvalwater en de opslagtanks voor dat bedrijfsafvalwater moeten aan daartoe gestelde middelvoorschriften voldoen (dubbelwandige leidingen, een lekdetectiesysteem voor de leidingen, de tanks moeten zijn geplaatst in een vloeistofdichte bak van voldoende omvang en voldoende mechanische sterkte, geen leidingdoorvoeren in de bodem en wanden van de tank). Ook de opstelplaats van de tankauto voor het transport van de taks met bedrijfsafvalwater moet vloeistofdicht zijn en voorzien van een pompput, waaruit gemorste vloeistof weer kan worden teruggepompt naar de opslagtanks.

Voor de lozing in water van radioactieve stoffen, vergund op grond van artikel 29 Kew zijn maximale hoeveelheden in de vorm van jaarvrachten gesteld. Bij overschrijding van een hoeveelheid van 5% van de maximale jaarvracht op één dag, moet de directeur van de KFD worden geïnformeerd.

Straling aan de terreingrens

Voor de normering van de straling direct rondom de inrichting (aan de terreingrens), afkomstig van alle mogelijke bronnen in de inrichting, is één maximumnorm gesteld: voor personen buiten de inrichting moet de effectieve dosis zo laag mogelijk zijn, maar in ieder geval lager dan 40 microsievert per jaar. In het voorschrift wordt daarbij gesteld dat de vergunninghouder moet handelen conform artikel 19 van het Bkse, juncto artikel 5 en 48 van het Besluit stralingsbescherming. In artikel 5 Bsb is het optimalisatiebeginsel neergelegd (zie daarover in dit rapport, hoofdstuk 3.). In art. 48 Bsb staat de norm inzake de bevolkingsblootstelling op enig punt buiten de locatie: een effectieve dosis van 0,1 microsievert per jaar.

In het voorschrift is voorts aangegeven op welke wijze de effectieve dosis moet worden berekend.

Zoals hiervoor onder 3.6.3 beschreven is in de vergunningen voorgeschreven dat de stralingsdeskundige in een jaarverslag aan de vergunninghouder, inzicht biedt in de mogelijkheden die redelijkerwijs bestaan om de effectieve dosis straling te reduceren.

Ook is voorgeschreven dat metingen rondom en in de omgeving van de inrichting worden uitgevoerd teneinde de mogelijke beïnvloeding van die omgeving door de inrichting te beoordelen. In het verslag van de stralingsdeskundige wordt de stralingsbelasting van de omgeving in kaart gebracht met behulp van een plattegrond van de inrichting en wordt een onderbouwde schatting gemaakt van de emissies in lucht en externe straling.

Radioactief afval

Alle radioactieve afvalstoffen (die niet naar de lucht of vloeibaar) worden geloosd mogen voorafgaand aan afvoer naar buiten de inrichting slechts worden opgeslagen in daarvoor bestemde opslagruimtes. Van de in de opslag aanwezige afvalstoffen dienen soort, type verpakking en datum van gereedmaking voor vervoer te worden geregistreerd.

Het afval dient regelmatig en zo spoedig mogelijk te worden afgevoerd. Aan de duur van de opslag worden in de voorschriften termijnen gebonden.

5.3.6

MILIEUBELASTING ALS GEVOLG VAN DE NIET OP STRALING BETREKKING HEBBENDE ASPECTEN VAN DE INRICHTING

Een betrekkelijk groot deel van de voorschriften van de vergunningen op grond van artikel 15b Kew heeft betrekking op het voorkomen en beperken van nadelige gevolgen voor milieu die niet direct voortvloeien uit het nucleaire karakter van de inrichting. In de vergunningen is bepaald dat indien voorschriften gesteld met betrekking tot de aspecten die niet op straling zien, strijden met de andere voorschriften van de vergunning, die andere voorschriften voorrang hebben.

Milieuzorg

In de vergunningen wordt voorgeschreven dat een functionerend milieuzorgsysteem, gericht op de naleving van de in de vergunning gestelde voorwaarden, beschikbaar moet zijn. In sommige vergunningen wordt voor de inhoud van het milieuzorgsysteem verwezen naar de ISO-norm 14001. In andere vergunningen wordt een inhoudelijke omschrijving van het milieuzorgsysteem gegeven.

Milieujaarslag/milieurapport

In de vergunningen is de verplichting opgenomen om jaarlijks te rapporteren aan de directeur KFD. In een enkele vergunning wordt daarbij verwezen naar het Besluit milieoverslaglegging op grond van de Wet milieubeheer en is aangegeven dat het milieuverslag de in bijlage II bij dat Besluit bedoelde gegevens moet bevatten.

In andere vergunningen is aangegeven dat gerapporteerd moet worden inzake de uitvoering van het milieuzorgsysteem.

Afvalstoffen

In de vergunningen is voorgeschreven dat afvalstoffen niet in de inrichting mogen worden verbrand, gestort, begraven of vernietigd. Voorgeschreven is voorts dat afvalstoffen niet in de bodem mogen worden gebracht of daarin terecht mogen komen en dat de afvoer van afvalstoffen op zodanige wijze moet plaatsvinden dat zich geen afvalstoffen in de omgeving verspreiden.

Ten preventie van het ontstaan van afvalstoffen is in de vergunning de norm gesteld dat het ontstaan van afvalstoffen zoveel mogelijk wordt voorkomen of beperkt en dat – op verzoek van de KFD – wordt aangegeven welke maatregelen en voorzieningen daartoe zijn of zullen worden getroffen.

Tenslotte is voorgeschreven dat afvalstoffen zoveel mogelijk van elkaar worden gescheiden, gescheiden gehouden worden en gescheiden worden afgegeven, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd.

In een enkele vergunning is een voorschrift opgenomen dat de vergunninghouder verplicht om bij de afgifte van de afvalstoffen te kiezen voor een zodanige afgifte (aan een bepaalde inzamelaar) dat een verwerkingmethode voor het afval wordt gehanteerd die het minst schadelijk is voor het milieu. De vergunninghouder is verplicht zich op de hoogte te stellen van de uiteindelijke verwerkingswijzen van de binnen de inrichting ontstane en afgegeven afvalstoffen. De voorkeursvolgorde is afkomstig van artikel 10.4 Wet milieubeheer:

- hergebruik in dezelfde toepassing;
- hergebruik in een andere toepassing;
- verbranding met terugwinning van energie;
- storten.

Lucht

In de vergunningen worden geen zelfstandige normen gesteld voor de emissies naar de lucht. Voor de normering van stoffen en geur verwezen naar de Nederlandse emissie Richtlijnen. De emissies moeten volgens de voorschriften aan 'het gestelde in de NeR voldoen'. Daarnaast wordt in sommige vergunningen nog naar andere 'bronnen' van normering verwezen. Zo moet de vergunninghouder voldoen aan de bij of krachtens het Besluit ozonlaagafbrekende stoffen WMS en 'het Besluit broeikasgassen WMS 2003' gestelde eisen.

Daarnaast is een zorgplicht aan de vergunningen verbonden ter beperking van luchtverontreiniging voor de emissies van vluchtige organische stoffen: deze moeten zoveel mogelijk worden beperkt. Hieraan is de verplichting verbonden dat de vergunninghouder zich zoveel mogelijk op de hoogte houdt van de ontwikkelingen (beleid en techniek) met betrekking tot het beperken van de emissies van vluchtige organische stoffen.

Ter beperking van luchtverontreiniging zijn tenslotte steeds enkele middelvoorschriften opgenomen ten aanzien van bepaalde toestellen. Inzake de luchtreinigingsinstallaties is bepaald dat deze zo vaak als nodig is worden onderhouden en gecontroleerd op de goede werking ervan.

Bodem

Ten aanzien van de bescherming van de bodem zijn in sommige vergunningen gedetailleerde middelvoorschriften gesteld voor de opslag van vloeistoffen, de opslag van andere stoffen die bodemverontreiniging kunnen veroorzaken, vloeistofdichte vloeren enz. Daarnaast is voorgeschreven dat 'de inrichting zodanig in werking moet worden gehouden dat de bodem en het grondwater onder de inrichting redelijkerwijs niet worden verontreinigd.'

In een enkele vergunning wordt voor de verplichtingen inzake opslag en gebruik van bodembedreigende stoffen verwezen naar de Nederlandse Richtlijn Bodembescherming. Dat betekent dat de te treffen bodempreventieve voorzieningen en maatregelen conform die Richtlijn uitgevoerd moeten worden, teneinde te bewerkstelligen dat sprake is van een verwaarloosbaar risico op bodemverontreiniging (categorie A, conform de Richtlijn). Nieuwe opslag moet het in de Nederlandse Richtlijn Bodembescherming opgenomen stappenplan doorlopen.

De vergunningen vereisen, afhankelijk van eerder uitgevoerde onderzoeken, een nulsituatie onderzoek bij de bodembedreigende activiteiten. Ook is de verplichting opgenomen dat na beëindiging van een bodembedreigende activiteit, een eindonderzoek wordt uitgevoerd.

De vergunningen bevatten voorts de verplichting om aantasting van bodem en/of grondwater, voor zover geen sprake is van ernstige bodemverontreiniging als gevolg van een ongewoon voorval in de zin van de Wet bodembescherming, dit te melden aan de directeur KFD. Daarnaast bevatten de vergunningen de

verplichting om bij een dergelijke aantasting maatregelen te treffen om de verontreiniging, de aantasting en de gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. In feite wordt hiermee de voor een ieder geldende plicht van artikel 13 Wet bodembescherming, tweede deel, herhaald.

I

ndien sprake is van een aantasting van bodem en/of grondwater en wanneer bij een controlebezoek de directeur KFD ernstig vermoedt dat verontreinigende stoffen in de bodem en/of grondwater zijn geraakt, dient een onderzoek te worden uitgevoerd onder toezicht van een onafhankelijke deskundige.

Ten slotte is in de vergunningen het voorschrift opgenomen dat bij verontreiniging van bodem en/of grondwater de oorzaak zo spoedig mogelijk dient te worden weggenomen en dient de verontreinigde grond/ en of verontreinigd grondwater overeenkomstig de aanwijzingen van de directeur KFD verwijderd te worden.

Geluid en trillingen

In de vergunningen zijn normen opgenomen voor de geluidbelasting die maximaal, gedurende de verschillende dagdelen, veroorzaakt mag worden door de inrichting en de daarin aanwezige toestellen en installaties op de terreingrens. Dit betreft zowel langtijdgemiddelde niveaus als piekniveau's, met aparte normen voor het laden en lossen. Ook voor trillingen veroorzaakt door toestellen en installaties in de inrichting of werkzaamheden in de inrichting is een norm in de vergunningen opgenomen waaraan in woningen van derden en in andere trillinggevoelige bestemmingen moet worden voldaan.

Ter aanvulling hierop zijn in enkele vergunningen, voor specifieke bedrijfsomstandigheden, middelvoorschriften opgenomen die verbieden bepaalde handelingen op bepaalde tijdstippen uit te voeren en voorschrijven dat onder bepaalde omstandigheden alle voor geluid relevante deuren zo veel mogelijk gesloten moeten worden gehouden.

In de voorschriften is bepaald dat de controle en berekening van de geluidniveau's moet plaatsvinden op bepaalde wijzen (verwezen wordt naar de Handleiding meten en rekenen industrielawaai of naar door de directeur KFD te geven aanwijzingen).

Afvalwater

Met betrekking tot afvalwater zijn voorschriften opgenomen die verboden inhouden. Zo wordt verboden om bepaalde soorten afvalwater op het riool te brengen, o.a. afvalwater dat grove of snel bezinkende bedrijfsafvalstoffen bevat, gevaarlijke afvalstoffen, waarvan kan worden voorkomen dat deze in de riolering komen bevat, stankoverlast buiten de inrichting veroorzaakt. Ook wordt verboden om afvalwater boven bepaalde concentraties stoffen te lozen, boven een bepaalde zuurgraad en een bepaalde temperatuur te lozen.

Voorts is bepaald dat bedrijfsafvalwater alleen in het openbaar riool mag worden gebracht indien door de samenstelling, eigenschappen of hoeveelheid ervan de doelmatige werking van het riool en daarbij behorende apparatuur niet wordt belemmerd en de verwerking van slib verwijderd uit een openbaar riool niet wordt belemmerd.

Opslag gevaarlijke stoffen

De vergunningen bevatten voorschriften waarin maximale hoeveelheden van bepaalde gevaarlijke stoffen zijn aangegeven die in de inrichting mogen worden opgeslagen. Dit betreft opslag in bovengrondse tanks.

Vervolgens zijn grote hoeveelheden (middel)voorschriften voor de opslag van gevaarlijke stoffen aan de vergunning verbonden. Deze voorschriften betreffen de ruimte waarin de tanks moeten staan, de verplichting dat op de tanks moet staan wat erin zit, de verplichting dat de tak, de leidingen en toebehoren vloeistofdicht zijn, de verplichting tot regelmatige inspectie van de tanks enz..

Energie

In de meeste vergunningen is het voorschrift opgenomen dat de vergunninghouder maatregelen neemt of voorzieningen treft die ertoe bijdrage dat een zo zuinig mogelijk gebruik wordt gemaakt van energie als redelijkerwijs mogelijk is. Rendabele maatregelen of – voorzieningen moeten worden uitgevoerd, waarbij is aangegeven wat ‘rendabel’ wordt geacht.

5.3.7

BEVEILIGING

In de vergunningen is de verplichting opgenomen voor de vergunninghouder om met inachtneming van daarvoor geldende richtlijnen, in overleg met de coördinator Nucleaire Beveiliging en Safeguards (NBS) van de KFD maatregelen te treffen om tegen te gaan dat processen, materialen of apparatuur van de inrichting onbevoegd kunnen worden beïnvloed.

5.3.8

FINANCIËLE ZEKERHEID

In de vergunningen is steeds de verplichting opgenomen om een verzekering of andere financiële zekerheid te hebben en in stand te houden overeenkomstig de Wet aansprakelijkheid kernongevallen en ook overigens te voldoen aan de bij of krachtens die wet opgelegde verplichtingen.

5.3.9

NADERE EISEN

De vergunningen kennen steeds een voorschrift dat inhoudt dat de vergunninghouder verplicht is te voldoen aan nadere eisen die gesteld kunnen worden door de directeur van de KFD inzake bepaalde onderwerpen.

5.4

CONCLUSIES***Integrale karakter van de artikel 15 onder b-vergunning***

Uit alles blijkt dat bij de vergunningverlening gepoogd wordt de op een inrichting betrekking hebbende voorschriften in één document samen te brengen. De vergunningen hebben óf het karakter van een revisievergunning en hebben derhalve betrekking op een wijziging van de inrichting én het in werking hebben van de inrichting inclusief die wijziging, óf er wordt (voor intern gebruik) een tekst gemaakt van de voorschriften zoals die luiden na het van kracht worden van de wijzigingsvergunning.

Tegelijk met de vergunningen voor inrichtingen in de zin van artikel 15 onder b, én in hetzelfde document, worden ook - indien en voor zover vereist - de vergunningen verleend op grond van artikel 29 (voor het voorhanden hebben en zich ontdoen van radioactieve stoffen) en 34 Kew (voor het in werking hebben van ioniserende straling uitzendende toestellen).

De voorschriften die *niet* zien op de gevolgen van de inrichting die samenhangen met het nucleaire karakter van de inrichting, worden aan de vergunning op grond van artikel 15 onder b verbonden. Opvallend hierbij is dat het opstellen van een milieuzorgsysteem wordt voorgeschreven. Op grond van jurisprudentie wordt aangenomen dat weliswaar bepaalde onderdelen van dergelijke bedrijfsinterne zorgsystemen kunnen worden voorgeschreven in vergunningen op grond van de Wet milieubeheer, maar dat het opstellen van een bedrijfsintern milieuzorgsysteem, voor zover al in 'het belang van de bescherming van het milieu' relevant, redelijkerwijs niet kan worden geveerd nu deze niet noodzakelijk is voor de naleving van de overige vergunningvoorschriften.²⁸⁸

Dit 'integrale karakter' van de vergunning voor nucleaire inrichtingen kan positief worden beoordeeld. De kenbaarheid van de normen wordt daardoor voor zowel de vergunninghouder als voor derden vergroot.

Opgemerkt moet worden dat het feit dat de voorschriften voor de vergunningen op grond van de artt. 29 en 34 in één document met de overige voorschriften zijn opgenomen, niet betekent dat niet langer van aparte vergunningen sprake is. Bij een wijziging van de inrichting die ook gevolgen heeft voor activiteiten die vergunningplichtig zijn op grond van artikel 29, kan dat tot gevolg hebben dat twee vergunningen moeten worden gewijzigd.

Soorten voorschriften

In de vergunningen zijn, zo lijkt het – waar mogelijk - doelvoorschriften opgenomen. Die doelvoorschriften zijn geformuleerd als maximale hoeveelheden per jaar (jaarvrachten). Dat geldt bijvoorbeeld voor de lozingen in de lucht en het water van radioactieve stoffen en de dosis straling aan de terreingrens. Deze

²⁸⁸ ABRvS 29 december 1992, M en R 1994, 29.

doelvoorschriften hebben bovendien betrekking op de gehele inrichting en zien derhalve niet op de verschillende bronnen van deze lozingen apart.

Die doelvoorschriften worden begeleid door inspanningsverplichtingen om de lozingen van radioactieve stoffen en straling zo laag mogelijk te houden en door de verplichting om een overschrijding van een bepaald percentage van de jaarvracht op één dag te melden. Daarnaast zijn voorschriften gesteld inzake de controle, bewaking en rapportering van de lozingen.

Middelvoorschriften zijn gesteld aan de leidingen en opslag van afvalwater, met betrekking tot de opslag van gevaarlijke afvalstoffen en de bergplaats van radioactieve stoffen en splijtstoffen. Ook ter bescherming van de bodem zijn voor de opslag van vloeistoffen en andere bodembedreigende stoffen, middelvoorschriften aan de vergunning verbonden.

Er zijn slechts enkele onderwerpen waaromtrent geen kwantitatief doelvoorschrift of middelvoorschrift is gesteld in de vergunningen. Dat betreft de preventie van het ontstaan van afvalstoffen en het gebruik van energie in de inrichting. Met betrekking tot deze onderwerpen wordt in de vergunningen voorgeschreven dat maatregelen moeten worden genomen of voorzieningen moeten worden getroffen die het ontstaan van afval, respectievelijk het gebruik van energie zoveel mogelijk beperken.

In de vergunning zijn ten aanzien van verschillende onderwerpen rapportage-, onderzoeks- en planverplichtingen opgenomen. Dat betreft in het bijzonder rapportages inzake de veiligheid van de inrichting.

Veiligheid

In de vergunningen zijn relatief veel voorschriften verbonden die zien op de veiligheid van de inrichting. Deze verplichtingen zijn enerzijds vergaand: gewerkt moet worden volgens een goedgekeurd veiligheidsrapport en conform actuele Veiligheidstechnische specificaties. Voorts moeten evaluaties inzake de veiligheid worden uitgevoerd, waarvan de resultaten moeten worden overgelegd en moeten programma's en beheerssystemen met het oog op de veiligheid worden uitgevoerd. Storingen en incidenten moeten worden gemeld. Anderzijds laten deze voorschriften ruimte aan de exploitant van de inrichting om zelf aan te geven op welke wijze voldaan wordt aan de veiligheidsvoorschriften.

In sommige vergunningen wordt verwezen naar de IAEA veiligheidsstandaards, waarbij echter niet meer is aangegeven dat deze standaards 'te volgen zijn'.

Geconcludeerd kan worden dat veel en vergaande voorschriften aan de vergunningen zijn verbonden inzake de veiligheid van de inrichtingen. Deze voorschriften zijn mede gebaseerd op in IAEA-documenten neergelegde safety standards en requirements. Dit wordt echter niet uitdrukkelijk vermeld. Waar in de vergunningen wel naar in IAEA-documenten neergelegde aanbevelingen wordt verwezen, gebeurt dit op een niet dwingende wijze.

HOOFDSTUK

6 Ervaringen uit de praktijk

6.1

INLEIDING

Dit hoofdstuk is gebaseerd op uitvoerige interviews met direct betrokkenen over hun ervaringen met de Kernenergiewet in de praktijk. De gesprekken hebben plaats gevonden aan de hand van een semi-gestructureerde vragenlijst in de periode van half november 2006 tot half februari 2007. De interviews waren er vooral op gericht om de resultaten van de juridische analyse uit de voorgaande hoofdstukken te toetsen en bovendien aan te vullen met visies en percepties vanuit de praktijk. Zo kan een completer beeld worden verkregen van de mate waarin de Kernenergiewet op een effectieve en efficiënte wijze bescherming biedt aan mens en milieu.

In de gesprekken zijn de volgende onderwerpen aan de orde gekomen: de structuur van de Kernenergiewet, de mate van doelbereiking, de verschillende vergunningplichten, het toetsingskader voor vergunningverlening, het instrument van algemene regels, de rechtsbescherming van burgers en vergunninghouders, de toereikendheid van toezicht en handhaving, en de bestuurlijke en administratieve lasten. Ter afsluiting van de gesprekken is aan de geïnterviewden gevraagd naar een beoordeling van de wet en de belangrijkste lessen die uit de ervaringen met de Kernenergiewet kunnen worden getrokken. Daarbij is expliciet aan de orde gekomen welke onderwerpen in de naaste toekomst de aandacht van de wetgever zouden behoeven. Bijlage 2 bevat de tijdens de interviews gehanteerde vragenlijst.

De onderzoekers hebben een selectie van te interviewen personen gemaakt in overleg met de begeleidingscommissie van het onderzoek. In eerste instantie zijn acht personen benaderd die werden beschouwd als deskundigen op enige afstand, de zogenaamde sleutelfiguren. Vier van hen hebben verzocht om ook een collega in het gesprek te betrekken. Bijlage 3 bevat de namen van de betreffende organisaties en geïnterviewden. De geïnterviewden hebben met elkaar gemeen dat zij al vele jaren zeer intensief bij de uitvoering van de Kernenergiewet zijn betrokken.

De in totaal twaalf geïnterviewden van acht organisaties vertegenwoordigen verschillende schakels in de reguleringketen die bestaat uit wet- en regelgeving, vergunningverlening, toezicht en handhaving. Bovendien houden zij zich met uiteenlopende onderwerpen bezig. In de interviews is zoveel mogelijk rekening

gehouden met de verschillende achtergronden van de geïnterviewden. Daardoor hebben de gesprekken verschillende accenten gekregen en zijn niet alle vragen steeds even uitvoerig aan de orde gekomen. Van de interviews zijn verslagen gemaakt die vervolgens ter commentaar aan de geïnterviewden zijn voorgelegd.

De indeling van het hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 6.2 worden de geïnterviewden aan de hand van een karakterisering van de Kernenergiewet nader gepositioneerd. In paragraaf 6.3 wordt weergegeven hoe zij over de doelstellingen van de wet en haar integrale karakter denken. In paragraaf 6.4 wordt aandacht besteed aan de meningen over de structuur van het vergunningstelsel. In paragraaf 6.5 wordt op basis van de gesprekken dieper ingegaan op de regelgeving inzake de splijtstofcyclus. In paragraaf 6.6 wordt de regelgeving inzake de stralingsbescherming op vergelijkbare wijze behandeld. Ten slotte bevat paragraaf 6.7 conclusies.

6.2

KARAKTERISERING VAN DE KERNENERGIEWET

De Kernenergiewet bestaat in feite uit twee gedeelten. Het ene gedeelte heeft betrekking op de splijtstofcyclus, het andere gedeelte op de stralingsbescherming. In het gedeelte over de splijtstofcyclus worden de verschillende stadia van kernenergie-opwekking tot afvalverwerking geregeld. Qua uitvoerende regelgeving is het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (BKSE) voor dit gedeelte het meest van belang, maar het Besluit stralingsbescherming speelt ook een belangrijke rol vanuit het oogpunt van algemene stralingsbescherming. Er zijn in Nederland zo'n zeven installaties die kunnen worden aangemerkt als een kernenergie-inrichting in de zin van de wet en daarom vergunningplichtig zijn op grond van artikel 15 onder b Kew. Het gaat onder meer om de kerncentrale Borssele, de voormalige kerncentrale Dodewaard, de bovengrondse opslag van kernafval bij Covra, de toeleverancier Urenco en het onderzoeksinstituut NRG Petten. Voor deze inrichtingen verlenen ambtenaren van de Afdeling Straling, Nucleaire en Bioveiligheid (SNB) namens de minister van VROM de vergunning en zijn de ambtenaren van de Kernfysische Dienst (KFD) toezichthouders (art. 83a Kew jo art. 18.4 Wm jo art. 5.11 Awb).

In het gedeelte over stralingsbescherming worden voornamelijk regels gegeven met betrekking tot activiteiten die vallen onder de categorieën van radioactieve stoffen en toestellen. Wat betreft de uitvoerende regelgeving gaat het hierbij met name om het Besluit stralingsbescherming en het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen. In totaal bestaat het vergunningenbestand op basis van de artikelen 29 (radioactieve stoffen) en 34 (toestellen) uit zo'n 1600 vergunningen. Het gaat om bedrijven en organisaties van velerlei formaat en actief op uiteenlopende gebieden, zoals olieraffinaderijen, gaswinning, procesindustrie, schrootindustrie, wegenbouw, laboratoria, bottelarijen, baggerschepen, ziekenhuizen, tandartsen en dierenartsen. Het vergunningenbestand wordt door SenterNovem beheerd.

Het aantal vergunningen in het bestand is vrij stabiel. Jaarlijks worden ongeveer 175 nieuwe vergunningen aangevraagd, 175 verzoeken tot wijziging gedaan en 175 verzoeken tot intrekking van vergunningen. Voor toestellen en radioactieve stoffen

wordt veelal gebruik gemaakt van gestandaardiseerde vergunningen. Sinds enkele jaren wordt in het vergunningenbestand een onderscheid gemaakt tussen enkelvoudige vergunningen, verzamelvergunningen en complexvergunningen waarbij ingewikkeldheid en aantal bronnen en/of toestellen de onderscheidende criteria zijn. In dit verband worden verzamelvergunningen verleend als het gaat om een groter aantal redelijk eenvoudige toepassingen, terwijl complexvergunningen worden verleend aan organisaties met een groot aantal, een breed scala aan, en/of ingewikkelder toepassingen.

De overheid heeft op basis van artikel 12 Besluit stralingsbescherming de inrichtingen aangewezen die in aanmerking komen voor een complexvergunning. Het gaat met name om academische ziekenhuizen en grote industriële inrichtingen. Inrichtinghouders van dergelijke inrichtingen zijn verplicht om de functie van algemeen stralingsdeskundige op opleidingsniveau 2 in te stellen. De algemeen stralingsdeskundige is op grond van een mandaat verantwoordelijk voor de stralingsbescherming binnen de inrichting. Daarnaast is per werkplek een toezichthoudend deskundige aangewezen, die veelal naast zijn/haar hoofdtaak als neventaak toezicht houdt. De stralingsdeskundigen geven de interne vergunningen, oftewel toestemmingen, af aan de toezichthouders. De algemeen stralingsdeskundigen hebben daarnaast een controlerende rol in de vorm van werkplekbezoek.

Wanneer naar de achtergrond van de geïnterviewden wordt gekeken, valt op dat deze hoofdzakelijk te maken hebben met slechts één van de twee gedeelten van de Kernenergiewet. Zo hebben de interviews met de medewerkers van de Directie Juridische Zaken van het ministerie van VROM, de Kernfysische Dienst (KFD), Nuclear Research Group (NRG) Petten en Greenpeace vooral betrekking gehad op de regelgeving inzake de splijtstofcyclus. De gesprekken met een wetgevingsjurist van het ministerie van VROM en medewerkers van SenterNovem, de Röntgen Technische Dienst (RTD) en het Academisch Medisch Centrum Universiteit van Amsterdam (AMC) betroffen voornamelijk de regelgeving inzake de stralingsbescherming. In de verdere uitwerking van de interviews is rekening gehouden met deze tweedeling.

6.3

DOELSTELLINGEN EN INTEGRALE AANPAK

De Kernenergiewet heeft een dubbele doelstelling, namelijk zowel het bevorderen van een goede ontwikkeling op het gebied van de vrijmaking van de kernenergie en de aanwending van radioactieve stoffen en ioniserende stralen uitzendende toestellen als het beschermen tegen radioactieve straling, en beoogt tevens zoveel mogelijk met verschillende belangen rekening te houden. In de interviews is gevraagd of de wet inderdaad voldoende is toegerust om aan een dergelijke integrale benadering gestalte te geven en alle betrokken belangen voldoende tot hun recht te laten komen.

In de interviews is op verschillende niveaus naar de integrale benadering gekeken, namelijk op die van de doelstellingen van de wet, de in de wet behandelde onderwerpen en de mee te wegen belangen. In relatie tot de dubbele doelstelling hebben meerdere geïnterviewden opgemerkt dat in de loop der jaren het

zwaartepunt van de wet verschoven is van het ministerie van EZ naar dat van VROM waarmee de beschermingsdoelstelling meer nadruk heeft gekregen. Die verschuiving is ook zichtbaar in de verdeling van ministeriële bevoegdheden. Viel de uitvoering van de Kernenergiewet aanvankelijk onder de coördinatie van het ministerie van EZ, waarmee de economische doelstelling werd benadrukt, inmiddels is het ministerie van VROM de eerstverantwoordelijke en is de beschermingsdoelstelling gaan overheersen.

In één interview is erop gewezen dat het Verdrag van Nucleaire Veiligheid (Convention on Nuclear Safety) zich verzet tegen de twee sporenaanpak, die in de Kernenergiewet wordt beoogd. Het verdrag schrijft namelijk voor dat de beschermer zich los moet opstellen van de bevorderaar, omdat nucleaire veiligheid zich niet verdraagt met promotionele bepalingen. Dezelfde geïnterviewde vroeg zich trouwens af of het wel nodig is om een bevorderingsdoelstelling in de wet vast te leggen, omdat deze de facto weinig of niets betekent, aangezien de markt het moet doen.

In relatie tot de onderwerpen die onder de wet vallen, is in meerdere interviews aangegeven dat het valt te overwegen om de Kernenergiewet te splitsen in een tweetal wetten waarbij de ene toeziet op het vrijmaken van kernenergie en de andere op het omgaan met ioniserende straling. Eén van de geïnterviewden heeft dit als volgt verwoord:

“Het wettelijk systeem werkt in de praktijk weliswaar als één geheel, maar het verdient zeker geen schoonheidsprijs. Naar mijn mening zijn er geen voordelen aan de integrale aanpak verbonden, want het gaat feitelijk om twee verschillende takken van sport. De nadelen ervan zijn dat de wet ondoorzichtig is en niet helder.”

Weer andere geïnterviewden zien wel de voordelen in van het feit dat met één wet kan worden volstaan, maar tegelijkertijd de keerzijde omdat de verschillende aspecten in onderliggende besluiten zijn uitgewerkt en er veel verwijzingen worden gemaakt in de besluiten over en weer. Dit heeft de complexiteit verhoogd en is ook de reden dat de integraliteit minder naar voren komt in de uitvoering. Bovendien kan het in de praktijk ook anders uitwerken omdat de regels van verschillende departementen komen die ieder hun eigen stempel drukken.

In relatie tot de belangen die in de besluitvorming worden meegewogen is door meerdere geïnterviewden aangegeven dat zij van mening zijn dat deze over het algemeen voldoende aan bod komen. In één interview is echter opgemerkt dat door de wijze van toetsen bij vergunningverlening aan inrichtingen op basis van art. 15 onder b Kew milieubelangen ondergesneeuwd dreigen te raken door bedrijfseconomische belangen. In de paragrafen 6.5 en 6.6 worden de meningen over belangenafweging nader uitgewerkt in relatie tot het toetsingskader voor vergunningverlening.

6.4

STRUCTUUR VAN HET VERGUNNINGSTELSEL

Op grond van de wet worden zes verschillende vergunningplichten onderscheiden, namelijk voor het omgaan met: splijtstoffen (art. 15 onder a Kew); kernenergie-inrichtingen (art. 15 onder b Kew); door kernenergie aangedreven vaartuigen (art. 15 onder c Kew); radioactieve stoffen (art. 29 Kew), toestellen (art. 34 Kew) en grensoverschrijdend vervoer van radioactieve stoffen (art. 67 Kew).²⁸⁹ Aan de geïnterviewden is gevraagd of er voldoende aanleiding is om deze onderscheiden te maken en of zij de vergunning voor al deze activiteiten het meest passende instrument vinden. Dat laatste blijkt inderdaad het geval. Over het algemeen vindt men de vergunning voor de betreffende activiteiten het meest geschikte instrument.

Met betrekking tot de verschillende vergunningplichten vinden vrijwel alle geïnterviewden dat er in ieder geval voldoende aanleiding is om de inrichtingsvergunning als een aparte categorie te beschouwen. Eén geïnterviewde vindt echter dat voor kernenergie-inrichtingen geen apart regime nodig is en zou onderbrenging in de Wet milieubeheer prefereren. In principe zouden namelijk dezelfde regels van toepassing kunnen zijn als gelden voor andere energie-inrichtingen. In relatie tot de art. 15 onder b-vergunning is er meerdere keren op gewezen dat -ook al doet de wetstekst anders vermoeden- de inrichtingsvergunning in de praktijk vaak een geïntegreerd karakter heeft. Er is echter verschil van mening of de Kernenergiewet daar inderdaad de wettelijke basis voor geeft.

Verder vinden de meeste geïnterviewden het gewenst om bij een eventuele herziening van de wet de mogelijkheden tot stroomlijnen van de andere vergunningplichten dan de 15 onder b-vergunning te bekijken. Vanuit stralingsoogpunt zou er namelijk geen reden zijn om een verschil te maken tussen verschillende bronnen van ioniserende straling. Daarbij hangt het wenselijke aantal categorieën vergunningen samen met de beslissing of het huidige wettelijke systeem wordt gehandhaafd of dat men tot twee aparte wetten wil komen. Er is bijvoorbeeld gesuggereerd om de vergunningen voor radioactieve stoffen en toestellen onder één noemer te brengen en in ieder geval op dezelfde leest te schoeien. Eventueel zou ook de vergunning voor handelingen met splijtstoffen onder hetzelfde gezamenlijke regime kunnen worden gebracht of alleen samen met de radioactieve stoffen. Eén geïnterviewde heeft opgemerkt dat er in ieder geval wel iets met het huidige hoofdstuk over splijtstoffen moet gebeuren omdat de inhoud onduidelijk is en vaag gedefinieerd waardoor er verschillende interpretaties in de praktijk voorkomen. Vergunningen voor door kernenergie voortgedreven vaartuigen komen in de praktijk niet voor en deze categorie zou daarom kunnen worden geschrapt. Wel gebeurt het dat het ministerie van Defensie vergunningen verleent aan buitenlandse, door kernenergie aangedreven, onderzeeërs om de Nederlandse wateren binnen te varen.

²⁸⁹ In de interviews is de vergunning ex art. 67 Kew niet expliciet aan de orde gesteld.

Naast de verschillende vergunningplichten bevat de Kernenergiewet mogelijkheden voor het stellen van algemene regels op grond van de artikelen 21 en 32 Kew. Zo zijn er bijvoorbeeld algemene regels neergelegd in het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen en het Besluit stralingsbescherming. De meeste geïnterviewden vinden algemene regels een passend instrument binnen de Kernenergiewet. In enkele interviews is gesuggereerd dat er misschien nog wel meer onderwerpen via algemene regels kunnen worden geregeld. Daarvan zou het voordeel zijn dat het aantal vergunningvoorschriften kan worden verminderd. Bovendien zouden dan, meer dan nu, dezelfde eisen gelden voor vergunninghouders. Zo zou kunnen worden overwogen om bepaalde categorieën toestellen onder algemene regels te brengen.

6.5

REGELGEVING INZAKE DE SPLIJTSTOF CYCLUS

De regelgeving inzake de splijtstofcyclus is sinds de invoering van de Kernenergiewet in 1963 slechts beperkt gewijzigd. Er hebben wel enige aanpassingen plaatsgevonden aan de hand van nieuwe nucleaire inzichten, maar van een structurele herziening is nooit sprake geweest. Een verklaring daarvoor is de gewijzigde politieke stellingname over kerncentrales na het TMI-ongeval bij Harrisburg in de Verenigde Staten in 1979 en de ramp in Tsjernobyl in de voormalige Sovjet Unie in 1986. In reactie op de maatschappelijke onrust die toen ontstond, heeft de Tweede Kamer in de periode 1993/1994 besloten om af te zien van de verdere ontwikkeling van kernenergie en besloten om Borssele op termijn te sluiten. In diezelfde periode heeft een ambtelijke evaluatie van de Kernenergiewet plaatsgevonden waarbij de ministeries van EZ, SZW en VROM waren betrokken. Op basis daarvan is geconcludeerd dat het niet opportuun was om de materie te herzien en zeker niet om te investeren in nieuwe regelgeving. Dit heeft tot gevolg gehad dat het gedeelte over kernenergie niet verder is ontwikkeld.

Algemene opinie

Zoals in paragraaf 6.2 reeds is aangegeven, heeft in vier van de acht interviews de regelgeving inzake de splijtstofcyclus centraal gestaan. Bij degenen die vooral met dit gedeelte van de regelgeving te maken hebben zijn de meningen verdeeld over de mate waarin de regelgeving is verouderd en de consequenties die daaraan moeten worden verbonden. De antwoorden variëren van matig tot behoorlijk verouderd. Wat betreft de daaruit te trekken consequenties komt het erop neer dat in één interview de voorkeur is gegeven aan een geheel herziene en liefst aparte wet op de kernenergie, in een tweede aan een aantal fundamentele inhoudelijke wijzigingen, in een derde aan het onderbrengen van de bepalingen in een hoofdstuk straling in de Wet milieugevaarlijke stoffen en in een vierde aan vooral redactionele wijzigingen.

Waar men in het in de betreffende vier gesprekken wel over eens was, is dat de wet complex is en lastig om mee te werken. Die complexiteit heeft met name te maken met het raamwerkarakter van de wet en het feit dat de nadere invulling en actualisering van de wet plaatsvindt door middel van allerlei uitvoeringsbesluiten en ministeriële regelingen. Het zou de wet ook minder toegankelijk maken en ertoe

leiden dat in gesprekken met verschillende partijen er misverstanden ontstaan en de discussie niet helder is.

Beschermingsdoelstelling

Het onderzoek is vooral gericht op de vraag in hoeverre de beschermingsdoelstelling wordt bereikt. Daartoe is de vraag aan de geïnterviewden voorgelegd in hoeverre de Kernenergiewet inderdaad een toereikend en geschikt instrumentarium biedt om mens en milieu te beschermen tegen de mogelijk nadelige gevolgen van het vrijmaken van kernenergie en het omgaan met radioactieve stoffen en straling.

In de gesprekken over de regelgeving inzake de splijtstofcyclus is in twee van de vier aangegeven dat het instrumentarium toereikend en geschikt is om aan de beschermingsdoelstelling te kunnen voldoen. In de andere twee gesprekken was men echter de mening toegedaan dat er op dit punt zeker verbetering nodig is, omdat de invulling van de regelgeving te grofmazig is en te weinig houvast biedt. Hieronder wordt voor de onderwerpen vergunningaanvraag, toetsingskader, vergunningvoorschriften en actualiseringsplicht uitgewerkt welke tekortkomingen zijn gesignaleerd.

Vergunningaanvraag

In relatie tot de vergunningaanvraag zijn de volgende twee punten genoemd waarin de huidige regelgeving tekort schiet. Ten eerste zouden de eisen die aan het aanvraagdocument voor een vergunning worden gesteld op basis van het BKSE zijn verouderd en zouden bedrijven bij de vergunningaanvraag verplicht moeten worden om meer gegevens te verschaffen dan op grond van het BKSE kan worden gevraagd. Ten tweede zouden de termijnen voor het opstellen van de 15 onderb- vergunningen in de praktijk soms niet haalbaar zijn. In dergelijke gevallen worden nu kunstgrepen toegepast. Voorgesteld is om een bepaling in de wet op te nemen die het mogelijk maakt om in voorkomende gevallen van de standaardtermijnen af te wijken.

Toetsingskader voor vergunningverlening

Zoals eerder is genoemd, zijn er in twee gesprekken fundamentele bezwaren tegen het huidige toetsingskader aan de orde gekomen. Deze bezwaren hebben betrekking op zowel de toetsingsgronden bij vergunningverlening als de uitgangspunten en principes die leidend zijn bij het formuleren van de vergunningvoorschriften. In het ene gesprek is ter gedachtebepaling het systeem van regelgeving voor de kernenergie door middel van een piramide bestaande uit vijf lagen weergegeven. De toplaag wordt gevormd door de Kernenergiewet. Direct daaronder komen de amvb's. Deze beide lagen worden ingevuld door de wetgever. De derde en de vierde laag worden bepaald door de toezichthouder ('regulatory body') en bevatten respectievelijk nucleaire veiligheidsprincipes en richtlijnen ('requirements' resp. 'safety guides'), waarbij de richtlijnen concrete

uitwerkingen zijn van de principes.²⁹⁰ Ten slotte bestaat de vijfde laag van de piramide uit industriënormen die door de bedrijven onderling zijn afgesproken.

Vervolgens heeft de geïnterviewde de Nederlandse invulling van de piramide er naast gelegd en erop gewezen dat er van de nucleaire veiligheidsprincipes weinig in de wet is vastgelegd. Deze principes worden ontleend aan de standaards van de International Atomic Energy Agency (IAEA), de afspraken in het Verdrag van Nucleaire Veiligheid (Convention on Nuclear Safety) en de regelgeving voortvloeiend uit het Euratomverdrag. Volgens deze geïnterviewde komt het erop neer dat het huidige wettelijke kader te weinig is gebruikt om zaken van wezenlijk nucleair veiligheidsbelang te verheffen tot wetstekst.

In het andere gesprek is ook genoemd dat het wettelijk toetsingskader niet ver genoeg is uitgewerkt en dat het ontbreekt aan een integrale toetsing bij vergunningverlening op basis van het totaalbeeld van gevaren en risico's. Naar de mening van de geïnterviewde zou een bredere toetsing op basis van de wet zeker mogelijk kunnen zijn, maar ontbreekt een duidelijke leidraad. Zo zou een aanvraag voor een wijzigingsvergunning aanleiding moeten kunnen zijn voor een verder strekkende evaluatie van het bedrijf dan nu mogelijk is, zonodig uitmondend in nieuwe of gewijzigde voorschriften. Bij een aanvraag voor een uitbreidingsvergunning zou in de huidige praktijk alleen worden gekeken naar wat er in de directe omgeving van een inrichting gebeurt en niet worden getoetst wat er met het extra afval dat door de uitbreiding ontstaat gaat gebeuren. Bij een vergunning voor transport van kernafval zou vrijwel alleen worden getoetst aan de blootstelling in de directe omgeving.

Volgens de geïnterviewde bevatten de Kernenergiewet en het BKSE weliswaar criteria waaraan moet worden voldaan als men afval wil vervoeren naar een fabriek voor verwerking, maar zijn deze criteria niet voldoende scherp geformuleerd. Het algemene afvalstoffenrecht uit de EVOA zou een veel duidelijker uitgewerkt toetsingskader bieden en op basis daarvan gelden er bovendien beperkingen voor het transporteren van afval naar landen buiten de EU. De geïnterviewde is van mening dat gezien de aard van de afvalstoffen van een kernenergie-inrichting er geen reden is een lichter regime op te leggen dan voor andere gevaarlijke afvalstoffen geldt en het daarom een goede zaak zou zijn als naar analogie van de EVOA de toetsing op basis van de Kernenergiewet zou worden verbreed. De geïnterviewde vindt dat de Nederlandse overheid in dit opzicht een grotere verantwoordelijkheid heeft dan zij nu neemt en pleit er voor om toetsingsgronden aan het BKSE toe te voegen in de vorm van minimumvereisten.

Daarnaast zou ook onduidelijk zijn in hoeverre recente ontwikkelingen in de techniek moeten worden meegewogen bij de vergunningverlening en –wijziging. In de huidige wet zou er geen intrekingsgrond zijn opgenomen voor het geval de technologie in een bedrijf is verouderd. Ook zou er meer van het voortschrijdend inzicht dat is verworven in het kader van het OSPAR-verdrag inzake de

²⁹⁰ In paragraaf 3.2.3 wordt uitvoerig ingegaan op de regelgeving van de IAEA waarop de hier bedoelde principes en richtlijnen grotendeels zijn gebaseerd.

bescherming van het mariene milieu in the Noordoostelijke deel van de Atlantische oceaan zijn weerslag in de wet in de wet moeten vinden. Hierbij is met name bedoeld op de overeenstemming die er zou zijn in OSPAR-kringen dat directe opslag van kernafval de voorkeur verdient boven opwerking vanuit het oogpunt van de bescherming van mens en milieu. Verder zouden op basis van OSPAR lozingen naar lucht en water zoveel mogelijk moeten worden beperkt. Volgens de geïnterviewde is het transport van kernafval naar Franse opwerkingsfabrieken hiermee in strijd. De Nederlandse overheid zou alleen kijken of er op Nederlands grondgebied aan OSPAR wordt voldaan.

Verder zou het volgens de geïnterviewde ontbreken aan een expliciete veiligheidstoetsing op basis van het non-proliferatieverdrag. Er zou nu wel in algemene zin worden getoetst aan de afspraken die in IAEA verband zijn gemaakt maar dat zou specifiekere kunnen. Daarbij zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan een verplichting om een veiligheidsplan op te stellen, zodat zoveel mogelijk wordt uitgesloten dat gevoelige informatie in verkeerde handen terecht komt.

Op de expliciete vraag of het alara-beginsel voldoende aanknopingspunten biedt om vergunningvoorschriften te formuleren lopen de meningen van de geïnterviewden uiteen. De bezwaren hebben allen betrekking op de wijze waarop het beginsel in Nederland wordt geïnterpreteerd. In twee gesprekken is aangegeven dat het niveau van beschermingsdoelstelling niet voldoende tot zijn recht komt, terwijl in een ander gesprek is genoemd dat de sociale en economische factoren uit de bijzin niet goed zijn gedefinieerd en dat zij door de vergunningverlener niet voldoende worden meegewogen.

Wat betreft het tekortschietende niveau van bescherming is beargumenteerd dat in de eerste plaats deterministische beginselen van toepassing zouden moeten zijn die uitgaan van het barrière-concept en vergelijkbare basiseisen. Op grond van dit concept moeten alle omsluitingen (3 à 4) van de reactor stuk voor stuk goed functioneren. Het huidige artikel 18 BKSE bevat probabilistische criteria die zijn gebaseerd op een risico-analyse, hetgeen in feite neerkomt op een rekensom met soms aanzienlijke onzekerheden. Deze criteria zouden wel een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde zijn en moeten worden aangevuld met deterministische criteria. Op dit punt is er volgens de geïnterviewde een duidelijk hiaat in de regelgeving.²⁹¹ In aanvulling op de deterministische criteria zou bovendien het beginsel van continu verbeteren in plaats van het alara-beginsel kunnen worden geïntroduceerd waarbij de nieuwste stand van wetenschap en techniek het uitgangspunt is.

In een ander gesprek is vooral benadrukt dat het onduidelijk is het alara-beginsel zich verhoudt tot dat van best available techniques (BAT). Nu ligt volgens de geïnterviewde in de Nederlandse interpretatie van alara een zwaar accent op bedrijfseconomische overwegingen. In combinatie met het feit dat vergunningen

²⁹¹ Eén van de leden van de begeleidingscommissie heeft hierover opgemerkt dat deterministische eisen zijn vervat in de NVR's die deels via een ministeriële regeling en deels via vergunningsvoorschrift van kracht zijn.

voor onbepaalde tijd worden verleend zou het alara-beginsel daardoor te weinig aanknopingspunten voor een toereikende toetsing bieden. De formulering van het alara-beginsel zou bijvoorbeeld concreter en verder uitgewerkt zijn in de IPPC-richtlijn waar ook een duidelijke relatie is gelegd met het beginsel van best available techniques (BAT). Er zou bij een eventuele herziening van de Kernenergiewet volgens de geïnterviewde meer aansluiting moeten worden gezocht bij de definities in de IPPC-richtlijn.

Voor het rechtvaardigingsbeginsel zou trouwens ook opgaan dat het te weinig is mee geëvolueerd met allerlei ontwikkelingen in het denken over kernenergie en de voortschrijdende stand van de techniek. Bij de toetsing zou heel beperkt naar de context worden gekeken en de nulsituatie zou telkens de huidige, verouderde, situatie zijn, waardoor een bedrijfseconomische afweging al snel zou leiden tot de instandhouding van die situatie, terwijl een afweging op basis van rechtvaardiging de keuze voor compleet andere technieken tot gevolg zou kunnen hebben.

Vergunningvoorschriften

Wat betreft vergunningvoorschriften is door één geïnterviewde aangevoerd dat er momenteel geen kapstok in de regelgeving is op grond waarvan een periodieke rapportage, zoals een maandrapport, kan worden gevraagd. In de praktijk wordt daarom de vergunning ruim benut. Soms kan er echter discussie ontstaan over de maandrapporten wanneer bedrijven bijvoorbeeld voorstellen om de informatie te stroomlijnen of op een andere wijze minder informatie te geven. De toezichthouder heeft in haar taakuitvoering echter eerder behoefte aan meer gegevens dan minder. Dit is onder meer nodig om de staat van de nucleaire veiligheid vast te kunnen stellen en hierover jaarlijks te kunnen rapporteren. In andere landen, zoals Zwitserland, Finland en Zweden, zou er op dit terrein veel meer zijn vastgelegd en bevat de wet ook de eisen waaraan de rapportage moet voldoen.

Actualiseringsplicht

In de praktijk komt het volgens de geïnterviewden eigenlijk niet voor dat een vergunningverlener het initiatief neemt tot actualisering zonder dat er een aanvraag voor een wijzigingsvergunning is gedaan. Eén van de geïnterviewden heeft in dit verband verondersteld dat dit te maken heeft met het feit dat er bij dit soort inrichtingen meestal sprake is van zeer intensieve contacten tussen vergunningverlener en vergunninghouder en de noodzaak tot het indienen van een wijzigingsvergunning en/of een ambtshalve wijziging van de vergunning in goed overleg wordt bepaald. In die context is het de vraag of een meer pro-actieve houding van de vergunningverlener mogelijk zou zijn.

Eén van de andere geïnterviewden heeft de kanttekening gemaakt dat het bij procedures voor uitbreiding erop lijkt dat er wordt geactualiseerd maar dat er niet wordt gekeken naar de stand van de techniek in relatie tot de al aanwezige installaties. De toetsing zou daardoor neerkomen op een 'salami-toetsing', waarbij telkens alleen de afzonderlijke aspecten van nieuwe uitbreidingen in beschouwing worden genomen en er van een integrale toetsing geen sprake zou zijn.

Verder is gesuggereerd om de toepassing van de actualiseringsplicht verder uit te breiden, in de zin dat niet alleen periodiek kan worden geactualiseerd, maar ook als zich iets voordoet. Frankrijk is daarbij als voorbeeld genoemd. In dat land zou bijvoorbeeld een veiligheidsevaluatie van het bedrijf in zijn geheel kunnen worden geëist in het geval van een wijziging van de vergunning.²⁹²

Inspraak en participatie

Op de vraag of de participatie van burgers bij de verlening en wijziging van vergunningen voldoende is geregeld hebben de geïnterviewden geantwoord dat dit naar hun mening zeker het geval is. In de praktijk betreft het in de ontwerpfase van een vergunning meestal inspraak van individuele burgers en nemen de belangenorganisaties het in beroep van hen over. Greenpeace is daarin het meest actief en komt vooral in actie als het gaat om transporten van radioactief afval, maar het komt ook voor dat Milieudefensie in beroep gaat.

Volgens enkele geïnterviewden reageren particulieren met name op aanvragen voor uitbreidingsvergunningen. Zij hebben er daarom belang bij dat de aanvragen worden gepubliceerd en dat er inzage is in de gegevens. Volgens één van de geïnterviewden werden de vergunningaanvragen tot voor kort allemaal in de Staatscourant gepubliceerd, maar is dat nu in mindere mate het geval.²⁹³ Daardoor zou het lastiger zijn geworden om op de hoogte te blijven. Verder heeft dezelfde geïnterviewde geopperd dat de ingewikkeldheid van de wet een hindernis voor burgers zou kunnen zijn, zeker als zij geen gebruik kunnen maken van rechtsbijstand.

Op de vraag of de participatie van vergunninghouders bij de verlening en wijziging van vergunningen voldoende is geregeld hebben de geïnterviewden ook geantwoord dat dit zeker het geval is. Meerdere malen is in de gesprekken genoemd dat de vergunninghouders regelmatig aan tafel zitten met de vergunningverleners en dat de partijen over en weer goed op de hoogte zijn van wat er speelt. Eén van de geïnterviewden heeft daarbij opgemerkt dat de lijnen tussen het ministerie van VROM en de bedrijven kort zijn, in ieder geval korter dan de lijnen tussen het ministerie enerzijds en de burgers en belangenorganisaties anderzijds.

²⁹² Eén van de leden van de begeleidingscommissie heeft hierover opgemerkt dat dit in Nederland ook zou kunnen via de revisievergunning ex art. 15aa.

²⁹³ Eén van de leden van de begeleidingscommissie heeft opgemerkt dat deze weergave van de feiten niet juist is, aangezien in de Staatscourant altijd mededeling wordt gedaan van het verlenen van vergunningen en als er een uniforme openbare voorbereidingsprocedure is toegepast ook nog in lokale/landelijke dag- of huis-aan-huis bladen. De vergunningen zelf zijn voor zover het de art. 29 en 34 vergunningen (ook de vervoersvergunningen) betreft sinds enkele jaren op een website te vinden (eerst van SZW, nu van SenterNovem); de art. 15 onder b vergunningen worden echter nog niet op een website gezet. De aanvragen zelf worden -en werden- nooit gepubliceerd, maar worden wel ter inzage gelegd bij het volgen van de uniforme de openbare voorbereidingsprocedure.

Geheimhouding en openbaarheid

Op grond van artikel 68 Kew zijn regels gesteld over de verzekering van geheimhouding van diverse gegevens, hulpmiddelen en materialen. Op de vraag of de geïnterviewden er zicht op hebben hoe deze regels in de praktijk uitwerken hebben twee van hen bevestigend geantwoord. In één van de gesprekken is gerefereerd aan het incident bij Urenco, waarbij de Pakistani Abdul Qadeer Kahn in het verleden veel kennis en informatie heeft vergaard en deze vervolgens heeft verkocht aan een aantal landen die mogelijk geïnteresseerd zijn in het maken van kernwapens of deze al hebben. De geïnterviewde vraagt zich af of in het kader van het non-proliferatieverdrag hieromtrent niet iets moet worden geregeld in de Kernenergiewet om herhaling te voorkomen. Verder zouden de huidige vergunningen geen specifieke voorschriften over geheimhouding bevatten. De geïnterviewde is daarom van mening dat aan de bedrijven een verplichting moet worden opgelegd om bij de vergunningaanvraag een veiligheidsprotocol te overleggen. Op die manier zouden bedrijven worden gestimuleerd om actief met het onderwerp bezig te zijn en is er een mogelijkheid tot toetsing bij de behandeling van de vergunningaanvraag.

In het andere gesprek is het onderwerp geheimhouding benoemd als een 'moving target'. De zaken zouden immers zijn gaan schuiven door de toenemende aandacht voor beveiliging. Op het gebied van kernenergie zou volgens de geïnterviewde nader uitgewerkt moeten worden welke typen gegevens niet openbaar mogen worden gemaakt. Dit zou bijvoorbeeld in een besluit kunnen worden vastgelegd, waarnaar wordt verwezen in de Wet openbaarheid van bestuur. Verder zou in de wet kunnen worden opgenomen dat de KFD jaarlijks een rapport opstelt 'De staat van de nucleaire veiligheid' en dat er een wettelijke plicht voor de vergunninghouders bestaat om hiervoor tijdig gegevens aan te leveren. De inhoud van dit rapport zou in een onderliggend besluit kunnen worden vastgelegd.

Toezicht en handhaving

In drie van de vier gesprekken hebben de geïnterviewden aangegeven dat zij er zicht op hebben hoe het toezicht en de handhaving is georganiseerd en op welke wijze het plaatsvindt. Wat betreft de organisatiestructuur, heeft één van de geïnterviewden uitgelegd dat er op dit moment een onafhankelijk onderzoek wordt voorbereid naar de mogelijkheid om een 'regulatory body' naar internationaal model te vormen en hoe deze eruit zou kunnen zien wanneer rekening wordt gehouden met enkele denkbare toekomstscenario's. De organisatie zou nu minder effectief zijn, omdat er een scheiding is tussen de afdeling SNB (vergunningverlening) en de KFD (toezicht) en de coördinatie niet optimaal is. Vanuit het oogpunt van het efficiënter omgaan met de beperkte middelen zou een verdergaande coördinatie tussen SNB en KFD gunstig kunnen zijn. In vrijwel alle andere landen met kerncentrales zouden de uitvoeringsaspecten (vergunningverlening, regelgeving, toezicht en handhaving) zijn gebundeld en dit zou ook het voorkeursmodel van de IAEA zijn. De voorstanders van een strikte scheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht denken echter anders over integratie. Een virtuele 'regulatory body' zou eventueel een tussenoplossing kunnen zijn.

Verder vindt de geïnterviewde dat de huidige bepalingen inzake het toezicht op de naleving (art. 83a Kew jo art. 18.4 Wm) behoorlijk inhoudsloos zijn en eigenlijk weinig meer zeggen dan dat er ambtenaren zijn die belast zijn met het toezicht op de uitvoering van de Kernenergiewet. Ze zouden verder uitgewerkt moeten worden zodat er meer helderheid ontstaat over de structuur van het toezicht en de bijbehorende taken. Het zou beter zijn als er wordt genoemd dat er een nucleaire veiligheidsautoriteit is ingesteld, gevolgd door een orgaanbeschrijving en een uitsplitsing van taken. Hierin zouden dan ook de taken op het gebied van beveiliging en 'safeguards' moeten worden beschreven.

Volgens de KFD zelf is de controle op de naleving voldoende frequent voor zover dit het enge gedeelte van het toezicht betreft, namelijk de uitvoering van inspectie op basis van een plan. Bij het bepalen van de frequentie wordt een koppeling gemaakt met de mate van risico, maar ook met factoren zoals het gedrag van een vergunninghouder en het zich voordoen van storingen. Ook de politieke gevoeligheid speelt een belangrijke rol. In het geval van Borssele is de frequentie bijvoorbeeld vastgesteld op één dag per week. Bij NRG Petten komt de KFD bijna wekelijks langs. In sommige andere landen zou de frequentie van toezicht in vergelijkbare situaties echter veel hoger liggen.

In brede zin betreft het toezicht nog een aantal andere activiteiten. Zo wordt er gereageerd op bepaalde informatie van de vergunninghouders, zoals storingsrapporten en verplichte periodieke rapportages. Bovendien moeten alle veiligheidsrelevante wijzingen van de installaties vooraf worden beoordeeld. Verder is de periodieke veiligheidsevaluatie een belangrijk instrument. In het geval van Borssele vindt deze iedere tien jaar plaats en neemt zo'n 6 à 7 jaar in beslag. De overige geïnterviewden hebben minder zicht op de frequentie van controles, maar veronderstellen dat deze behoorlijk frequent is. Eén van hen checkt regelmatig via de Wet op de openbaarheid van bestuur (Wob) wat er gebeurt en heeft daarbij de kanttekening gemaakt dat argumenten gerelateerd aan bedrijfsgevoeligheid en staatsveiligheid tegenwoordig meer dan voorheen een reden vormen voor de overheid om de verschaffing van informatie te weigeren.

In één van de gesprekken is toegelicht dat wat betreft sancties er op landelijk niveau een sanctie-strategie is afgesproken voor de VROM-Inspectie en dus ook de KFD. Volgens de toezichthouder wordt de sanctie-strategie van de VROM-inspectie in een beperkt aantal gevallen toegepast. Dat hangt samen met het streven naar continu verbeteren en de pro-actieve wijze van toezichthouden. In voorkomende gevallen wordt een waarschuwingsbrief gestuurd, handhavingsbeschikkingen zijn een uitzondering. Eén geïnterviewde is van mening dat bedrijfseconomische afwegingen te veel een rol spelen bij het bepalen of er sancties worden toegepast. Zo ontstond er enkele jaren geleden een discussie over de veiligheidscultuur bij Petten. Er zijn toen veiligheidsmaatregelen gedefinieerd en Petten is tijdelijk stilgelegd. Die stillegging zou echter heel tijdelijk zijn geweest omdat deze in de weg stond aan de bedrijfsvoering.

Bestuurlijke en administratieve lasten

Aan de uitvoering van de Kernenergiewet zijn bestuurlijke en administratieve lasten verbonden. In twee van de vier gesprekken hebben de geïnterviewden desgevraagd aangegeven zicht te hebben op deze lasten, in de andere twee van niet. De toezichthouder zelf heeft verklaard dat zij uitermate efficiënt omgaat met de uitvoering van de Kernenergiewet. In vergelijking met andere landen zou de dienst met weinig capaciteit en middelen toe kunnen. Daarbij heeft zij volgens de geïnterviewde het voordeel dat Borssele een Duitse centrale is en er geen eigen specifieke regels hoeven te worden gemaakt, maar meegelift kan worden op de wijze waarop hetzelfde type centrale elders wordt gereguleerd, met name in Duitsland. Als instrument om van elkaar te leren worden bovendien op Europees niveau peer reviews gedaan in verband met de Conventie voor Nucleaire Veiligheid en zogenaamde OSART- (Operational Safety and Review Team) en IRRS (Integrated Regulatory Review Service)-missies uitgevoerd. Verder heeft de KFD een raamovereenkomst over samenwerking met zowel de belangrijkste nucleaire adviseur van de Duitse overheid als met de Belgische toezichthouder.

Ter vermindering van de bestuurlijke lasten zou volgens de geïnterviewde kunnen worden overwogen om de heffing aan de vergunninghouders te verhogen zodat deze kostendekkend is. Nu worden circa 30% van de kosten vergoed op basis van het Bijdragenbesluit Kernenergiewet. Dat was voorheen 50%. In landen, zoals België, Finland, Zweden, Zwitserland, Duitsland, en waarschijnlijk ook de Verenigde Staten, zou wel met een kostendekkende heffing worden gewerkt. Meestal gaat het om een basisdekking en een voorziening in de wet om daar bovenuitstijgende inspanningen als gevolg van een nieuwe gewijzigde activiteit van een vergunninghouder apart te declareren. Tevens valt te overwegen in de wet op te nemen dat de kosten voor het behandelen van een vergunningaanvraag voor een nieuwe installatie of een wijzigingsaanvraag met een flinke impact (onderwerpen als verhoging verrijkingsgraad, MOX-splijtstof, vermogensverhoging e.d.) kunnen worden verhaald op de aanvrager.

Volgens de toezichthouder vallen de administratieve kosten voor de vergunninghouder in Nederland in vergelijking met het buitenland wel mee. In de afgelopen jaren is al veel bereikt doordat er een één-loket situatie is gecreëerd (alle nucleaire toezichtactiviteiten zijn bij de KFD geconcentreerd). Verdere vermindering van lasten zou kunnen worden bewerkstelligd door het stroomlijnen van rapportage-verplichtingen en het mogelijk maken van elektronische uitwisseling van gegevens, waarbij gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die de ICT biedt. Zo zouden bijvoorbeeld storingsmeldingen per computer kunnen worden ingevoerd en wijzigingen zonder vergunningplicht elektronisch kunnen worden afgehandeld.

Een andere geïnterviewde heeft aangegeven dat de overheid naar zijn mening een tweeslachtige houding heeft ten aanzien van dit onderwerp. Aan de ene kant mogen maatregelen niet leiden tot het toenemen van lasten, staat deregulering hoog in het vaandel en is de boodschap dat het veld het moet doen. Aan de andere kant lijkt het er in de praktijk op dat de administratieve lasten als het erop aan komt niet heel zwaar worden meegewogen. Als een concreet voorbeeld van een te

zware administratieve last is de verplichting op grond van het Besluit vervoer splijststoffen, ertsen en radioactieve stoffen genoemd om transportbewegingen met radioactieve stoffen uiterlijk drie weken van tevoren te melden. Deze verplichting zou geen enkel doel dienen en zeker niet als het gaat om het transport van vrijgestelde colli. In de praktijk zou een bedrijf hierop kunnen anticiperen door een generieke melding voor het gehele jaar te doen en dan telkens een paar dagen van tevoren een wijziging op de generieke melding door te geven. Verder zou de regelgeving inzake hoog actieve bronnen te ver doorschieten. Op grond van deze regeling moet de vergunninghouder bronnen laten registreren die een hoge radioactiviteit hebben en blijven deze bronnen meldingsplichtig tot zij door het verstrijken van de tijd onder de vrijstellingsgrens vallen (waarbij iedere stof zijn eigen verloop heeft). Bovendien geldt voor deze bronnen een verplichting tot financiële zekerheidstelling.

Beoordeling

Op de vraag of de wet al met al voldoende aanknopingspunten biedt voor het verantwoord omgaan met kernenergie-inrichtingen is in twee van de vier gesprekken geantwoord van wel en in de andere twee gesprekken van niet. Deze beoordeling strookt geheel met de beantwoording van de eerdere vragen.

Gevraagd naar de belangrijkste lessen die uit de ervaringen met de Kernenergiewet zijn te trekken zijn de volgende onderwerpen genoemd. Ten eerste zou de wetgever meer afstemming moeten zoeken met andere landen en de maatregelen die zij nemen om de nucleaire veiligheid te waarborgen en te vergroten. Ten tweede zou het huidige juridisch kader te weinig ruimte bieden voor een aantal vanuit milieu-oogpunt belangrijke argumenten, waarbij het de vraag is of het aan de formulering in de Kernenergiewet ligt of aan de wijze van toetsing. Ten derde zou het mogelijk moeten zijn om de materie op een minder ingewikkelde manier te regelen en zou de verhouding tussen de Kernenergiewet en de Wet milieubeheer verduidelijkt kunnen worden. Ten vierde zou de betrokkenheid van diverse ministeries bij de vergunningverlening tot verwarring leiden bij de vergunninghouder doordat er verschillende regels van toepassing zijn en verschillende inspecties toezicht houden. Bovendien zouden bij VROM beleid en inspectie het niet altijd met elkaar eens zijn. Ten vijfde is het weliswaar makkelijk dat alles in één wet is geregeld, maar zou de gecompliceerde interactie met sommige, andere wetgeving de glans van het voordeel eraf halen.

Zoals al eerder is aangegeven, lopen de meningen behoorlijk uiteen over de mate waarin de Kernenergiewet zou moeten worden gemoderniseerd en aangepast. In één van de gesprekken is aangegeven dat men liever zou zien dat er een geheel nieuwe wet wordt opgezet en dan alleen voor de splijststofcyclus. Argumenten voor een ingrijpende herziening zijn dat er te weinig in de wet en regelgeving is vastgelegd, terwijl de inzichten over nucleaire veiligheid zijn voortgeschreden. Er is daardoor voor vergunningverlener en toezichthouder te weinig houvast en daarmee ook voor alle andere betrokkenen. In dit opzicht zou Nederland achterlopen bij een aantal landen om ons heen waar de afgelopen jaren nieuwe wetten zijn gemaakt die beknopt, overzichtelijk en inhoudelijk up-to-date zijn en

die tot voorbeeld zouden kunnen dienen. Verder zou er ook meer afstemming moeten worden gezocht met internationale verdragen en IAEA-standaards.

Op redactioneel niveau is gesuggereerd dat de verhouding tot de Wet milieubeheer de aandacht zou verdienen van de wetgever. Met name zou kunnen worden bekeken hoe die verhouding duidelijker geregeld zou kunnen worden. Verder zou het een verbetering zijn als inzichtelijker wordt waar en hoe de uitvoeringsregelgeving aansluit op de wet en er voor enige stroomlijning wordt gezorgd.

Samengevat zijn in de vier gesprekken over de regelgeving inzake de splijtstofcyclus de volgende onderwerpen genoemd waaraan de wetgever in de naaste toekomst aandacht zou moeten besteden:

- Schrappen van de bevorderingsdoelstelling uit de Kernenergiewet;
- Nagaan of een status aparte van kernenergie-inrichtingen nodig is;
- In de wet vastleggen van in internationaal verband afgesproken principes, zoals het principe van continu verbeteren;
- Uitwerken en aanscherpen van de vereisten inzake gegevens die bedrijven moeten verschaffen in het aanvraagdocument voor een vergunning;
- Mogelijk maken van een integrale toetsing bij vergunningen op basis van het totaalbeeld van gevaren en risico's;
- Uitwerken van de toetsingsgronden voor afvaltransporten naar analogie van de EVOA-richtlijn;
- Strikter formuleren en interpreteren van het alara-beginsel;
- Aanvraag voor een wijzigingsvergunning zou aanleiding moeten kunnen zijn voor een verder strekkende evaluatie van het bedrijf, zonodig uitmondend in nieuwe of gewijzigde voorschriften;
- Uitbreiden van de gronden voor actualisering van de vergunning, zoals een wijziging van de vergunning en een gewijzigde stand van wetenschap en techniek;
- Verduidelijken van de verhouding tussen Kernenergiewet en Wet milieubeheer.
- Stroomlijnen van de uitvoeringsregelgeving;
- Nagaan in hoeverre bepaalde onderwerpen onder de algemene regels kunnen worden gebracht;
- Vastleggen van de eisen waaraan de periodieke rapportage moet voldoen;
- Nadere detailleren van de regelgeving inzake de geheimhouding van bedrijfsgegevens;
- Inhoud geven aan de bepalingen inzake organisatie en taakomschrijving van de toezichthoudende instantie;
- Verhogen van de heffing voor vergunningverlening zodat deze 100% kostendekkend is;
- Instellen van een heffing ter bekostiging van 'regulatory research';
- Oplossen van specifieke knelpunten op het gebied van interactie van regelgeving zoals tussen de Kew en de CPR 15-1 (opslag van radioactieve stoffen);

- Nagaan of de meldingsplicht inzake hoogactieve bronnen op basis van Besluit stralingsbescherming en de meldingsplicht van transportbewegingen met radioactieve stoffen op basis van Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen voldoende zinvol zijn vanuit het oogpunt van stralingsbescherming.

6.6

REGELGEVING INZAKE STRALINGSBESCHERMING

Algemene opinie

Zoals in paragraaf 6.2 reeds is aangegeven, heeft in de andere vier van de acht interviews de regelgeving inzake de stralingsbescherming centraal gestaan. Over het algemeen zijn de geïnterviewden meer eensgezind over dit gedeelte van de wet en zijn de bezwaren minder fundamenteel dan met betrekking tot de regelgeving inzake de splijtstofcyclus. Zo zijn zij het met elkaar eens dat de wet behoorlijk goed in elkaar zit, maar vinden ze wel dat het een heel ingewikkelde wet is om mee te werken.

Ondanks de positieve beoordeling, zouden twee van de geïnterviewden een ingrijpende herziening van de Kernenergiewet toch wenselijk vinden in de zin dat de wet wordt omgevormd tot een wet op de ioniserende straling of dat de wet in twee delen wordt gesplitst. Argumenten tegen de huidige onderbrenging in de Kernenergiewet zijn dat de titel de lading niet dekt en dat deze bovendien allerlei onterechte associaties bij het publiek kan oproepen. Tevens is genoemd dat -nog meer dan nu het geval is- de nadruk in de regelgeving en de werkingssfeercriteria zou moeten liggen op risico's, omdat het uiteindelijk gaat om de hoeveelheid straling waaraan personen worden blootgesteld en niet zozeer om de soorten bronnen.

Wat betreft de actualiteit van de Kernenergiewet is er door geïnterviewden op gewezen dat de van toepassing zijnde regels vooral elders zijn te vinden, namelijk in het Besluit stralingsbescherming. Dit Besluit is tot stand gekomen in 2001 en is sindsdien herhaaldelijk geëvalueerd en verbeterd. Veel van de bijbehorende ministeriële regelingen zijn bovendien nog in voorbereiding. Alleen de regelingen over opleidingen zouden verouderd zijn.

Beschermingsdoelstelling

De meningen zijn gematigd tot heel positief over de mate waarin de regelgeving inzake stralingsbescherming een toereikend en geschikt instrumentarium biedt om de beschermingsdoelstelling van de Kernenergiewet te bereiken. Er zijn echter wel kanttekeningen gemaakt over de blootstelling aan ioniserende straling in ziekenhuizen, omdat er teveel op een routinematige manier met medische toepassingen zou worden omgegaan. Verder zou bij de vergunningverlening aan ziekenhuizen heel sterk rekening worden gehouden met economische belangen op basis van het huidige motto: 'patient in the lead, doctors in the lead.' Milieu en werknemers zouden daardoor eerder de dupe kunnen zijn.

Toetsingskader voor vergunningverlening

De geïnterviewden zijn het er over eens dat de wet voldoende aanknopingspunten biedt voor een toereikende toetsing van een vergunningaanvraag door het bevoegd gezag. De toetsing houdt in dat eerst aan het rechtvaardigingsbeginsel wordt getoetst en vervolgens wordt nagegaan wat de activiteit betekent voor de blootstelling van werknemers, de bevolking en de omgeving. Ter bescherming van mens en milieu zijn dosislimieten vastgesteld en zijn methoden ontwikkeld hoe bepaalde risico's moeten worden berekend. Over deze rekenmethoden zou volgens één van de geïnterviewden wel discussie mogelijk zijn. Het is met name de vraag of de resultaten van de berekeningen de daadwerkelijke blootstelling weergeven. Op basis van ministeriële regeling AGIS kan bijvoorbeeld de stralingsbelasting aan de buitenste begrenzing van het terrein worden berekend. Dit gebeurt op basis van aannamen die niet altijd nauwkeurig zijn. Verder zijn er onvoldoende verplichtingen in de wet opgenomen om daadwerkelijk te meten en op deze wijze te controleren of de berekeningen overeenkomen met de werkelijk geloosde hoeveelheden.

Daarnaast vinden de geïnterviewden dat het alara-beginsel op zich voldoende aanknopingspunten biedt voor het formuleren van vergunningvoorschriften. Eén van hen heeft daarbij opgemerkt dat je met alara nooit klaar bent, omdat steeds opnieuw moet worden nagegaan of de redelijkerwijs grootst mogelijke bescherming wordt bereikt of dat er een grotere reductie mogelijk is tegen acceptabele kosten. In essentie gaat het er om de dosis aan de terreingrens met het oog op omwonenden en de dosis aan de werknemers te reduceren en de emissies naar het milieu van radioactieve stoffen te beperken. Het ministerie van VROM zou hierbij over het algemeen een strengere interpretatie van het alara-beginsel hanteren dan de Arbeidsinspectie.

Een andere geïnterviewde heeft uitgelegd dat zij bij de interpretatie van het alara-beginsel en de formulering van voorschriften voor een wetenschappelijke benadering hebben gekozen en zo veel mogelijk aan de hand van internationale publicaties werken. Het alara-beginsel betekent voor hen in ieder geval dat aan de gestelde dosislimieten moet worden voldaan. Daarbij wordt door de geïnterviewde gerekend op basis van worst case-benaderingen en wordt uitgerekend wat de alara-maatregelen gaan kosten. In de praktijk zou het niet altijd even makkelijk zijn om alara er door heen te krijgen.

Actualiseringsplicht

In de praktijk gaat het initiatief tot actualisering uit van het bevoegd gezag. In één van de gesprekken is toegelicht dat er momenteel een actualiseringsoperatie bij SenterNovem gaande is waarbij het uiteindelijk streven is dat de vergunningen in het bestand niet ouder zijn dan 5 jaar. Een paar jaar geleden bevatte het vergunningenbestand van SenterNovem nog 2200 vergunningen, maar in de zomer van 2003 is met de actualisering begonnen die nog steeds doorloopt. Actualisering van het bestand was nodig want er waren vergunningen uit de 70-er jaren bij en verschillende bedrijven die een vergunning hadden bleken niet meer te bestaan. Verder beschikten sommige instellingen, zoals universiteiten en

ziekenhuizen, over talrijke vergunningen. Dat kwam vaak neer op één vergunning per afdeling of specialisatie. Tegenwoordig wordt er in dergelijke gevallen gebruik gemaakt van een verzamel- of complexvergunning waarin toestemming wordt gegeven voor een maximum aantal toestellen en/of bronnen waardoor de flexibiliteit wordt vergroot en er niet bij iedere verandering in de apparatuur een wijzigingsvergunning hoeft te worden aangevraagd.

De vergunningen nieuwe stijl worden aan de hand van modelvergunningen opgesteld. De nadruk wordt nu -meer dan voorheen- gelegd op hoe een bedrijf de dingen organiseert. Binnen de kaders van de vergunning hebben de bedrijven een bepaalde vrijheid. Het zou er nu in de praktijk op neer komen dat de vergunningen iedere 5 jaar in een nieuw jasje worden gestoken waardoor het principe van 'gelijke monniken gelijke kappen' zoveel mogelijk inhoud krijgt en de rechtsgelijkheid wordt bevorderd.

Inspraak en participatie

De geïnterviewden zijn het er over eens dat de participatie van burgers voldoende is geregeld. Volgens de geïnterviewden komt het echter in de praktijk nauwelijks voor dat burgers inspreken, een bezwaarschrift indienen of in beroep gaan, eigenlijk alleen in situaties wanneer er een uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is. Deze procedure is slechts een paar keer per jaar van toepassing en is bedoeld voor de omgeving, als een beschermende milieumaatregel. Volgens één van de geïnterviewden zou de toepasselijkheid van de procedure op blootstellingsrisico's moeten zijn gebaseerd en is dat nu niet het geval. Het criterium voor toepasselijkheid is namelijk gebaseerd op de hoeveelheid aanwezige radioactieve stoffen ongeacht afscherming. Het zou naar de mening van de geïnterviewde beter zijn om het criterium te baseren op de stralingsrisico's voor de omgeving, zoals bijvoorbeeld het getal van de stralingsdosis aan de terreingrens.

Verder vindt één van de geïnterviewden het opvallend dat de ter inzage legging van een concept-vergunning voor een ziekenhuis over het algemeen geen reacties van burgers oproept, terwijl daar de potentiële risico's relatief hoger kunnen zijn dan bij een gewoon bedrijf vanwege de vele transportbewegingen en het feit dat er meer mensen in aanraking komen met radioactiviteit.

In de praktijk komt het echter wel voor dat gemeenten bezwaren hebben tegen bepaalde activiteiten op hun grondgebied. Zij zijn echter geen directe partij in de besluitvorming doordat de vergunning centraal wordt verleend. Daardoor hebben zij minder mogelijkheden tot beïnvloeding dan gebruikelijk is bij vergunningprocedures voor andere typen bedrijven. Volgens één van de geïnterviewden komt het voor dat gemeenten in dergelijke situaties op andere manieren gaan dwarsliggen, bijvoorbeeld via bestemmingsplanprocedures of in het kader van verlening en controle van bouw- en milieuvergunningen, waardoor een bedrijf behoorlijk kan worden tegen gewerkt.

De vraag of de participatie van vergunninghouders bij de verlening en wijziging van vergunningen voldoende is geregeld hebben de geïnterviewden ook bevestigend beantwoord. Eén van hen heeft toegelicht dat vergunninghouders van alles kunnen inbrengen bij de vergunningaanvraag en ook in latere fasen van de procedure. Bovendien krijgt de vergunningaanvrager de mogelijkheid om de concept-vergunning te becommentariëren, waarbij het er vooral om gaat over hoe iets is opgeschreven en niet zozeer de inhoud. Eén van de andere geïnterviewden heeft ook bevestigd voor de aan zijn bedrijf verleende complexvergunning dat het overleg niet plaatsvindt in een onderhandelings sfeer.

Geheimhouding en openbaarheid

Verder hebben de geïnterviewden er weinig zicht op hoe de regels over de verzekering van geheimhouding van diverse gegevens, hulpmiddelen en materialen op basis van artikel 68 Kew uitwerken in de praktijk. Eén van hen vraagt zich wel af of het nuttig en nodig is om zo'n aparte bepaling in de Kernenergiewet te hebben en te houden en of niet volstaan zou kunnen worden met een verwijzing naar de Wet openbaarheid van bestuur en/of hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer.

Toezicht en handhaving

Op de vraag of geïnterviewden zicht hebben op de praktijk van toezicht en handhaving van de regelgeving hebben drie van hen geantwoord daar in ieder geval een indruk van te hebben. Volgens een van hen is de organisatie van toezicht en handhaving weliswaar adequaat, maar is deze tegelijkertijd nogal ad hoc, terwijl een ander deze juist ervaart als projectmatig. Verder zouden er veel partijen bij het toezicht en de handhaving betrokken zijn vanuit verschillende invalshoeken waarbij de samenwerking en coördinatie tussen hen niet altijd optimaal zijn. Zo lijkt er een stammenstrijd gaande tussen de betrokken ministeries en ook binnen ministeries komen er spanningen voor tussen beleidsafdelingen en inspectieafdelingen.

Twee geïnterviewden hebben zich afgevraagd of bij het toezicht de juiste prioriteiten worden gesteld. Het valt bijvoorbeeld op dat schroot de laatste tijd fulltime onder de aandacht is, terwijl de vraag is welke dosisbeperking daarmee kan worden bereikt, zeker in vergelijking met de potentiële dosisreducties die in ziekenhuizen mogelijk zijn. Er zou meer naar de risico's moeten worden gekeken en het zou zinvol zijn om op basis van een indeling naar risico te bepalen welke vergunninghouders worden bezocht. Belangrijke criteria die daarbij in het oog moeten worden gehouden zijn de mate waarin bronnen worden verplaatst en de mate waarin er mensenwerk aan te pas komt.

Wat betreft de frequentie van controle zijn meerdere geïnterviewden van mening dat deze aan de lage kant is en de laatste jaren zelfs nog minder is geworden. In één van de gesprekken is toegelicht dat men meer steun vanuit de inspecties zou willen hebben en het prettig zou vinden als de inspecteur vaker komt. In dit verband is ook opgemerkt dat er ontzettend veel regelgeving is maar dat er

nauwelijks wordt gecontroleerd of men zich daar aan houdt. De vraag doet zich voor wat het nut is van veel regelgeving als er niet wordt gecontroleerd.

Bestuurlijke en administratieve lasten

Aan de uitvoering van de regelgeving inzake stralingsbescherming zijn bestuurlijke en administratieve lasten verbonden. De geïnterviewden vinden de bestuurlijke lasten over het algemeen acceptabel. In dit kader is opgemerkt dat er in de loop der jaren flink is bezuinigd op het overheidspersoneel dat zich met de uitvoering van de Kernenergiewet bezig houdt en dat er zeker niet verder moet worden gesnoeid bij de verantwoordelijke ministeries. De vergunningverlening zou inmiddels zo efficiënt zijn dat daar geen winst meer valt te behalen. Verder is gesuggereerd om kosten in rekening te brengen voor het verlenen van een wijzigingsvergunning.

Wat betreft de administratieve lasten voor het bedrijfsleven zijn de geïnterviewden het er ook over eens dat deze grotendeels acceptabel zijn. Daarbij zijn echter wel enkele kanttekeningen gemaakt. Ten eerste is aangevoerd dat bij iedere wetwijziging een onderbouwing wordt gemaakt van de effecten op de administratieve lasten, maar dat deze inschattingen vaak kant noch wal raken. Een voorbeeld is de Richtlijn Hoog Actieve Bronnen, waarbij de kosten veel te laag zijn ingeschat. Ten tweede zou de regelgeving inzake natuurlijke bronnen (NABIS) zijn doorgeschooten en zwaarder aangezet dan in andere landen, zeker wat betreft de meldingen en andere administratieve handelingen. Ten derde zou de verplichting om een persoonlijke dosimeter te dragen afgeschaft kunnen worden voor grote groepen werknemers in ziekenhuizen.

Ten vierde zou de verplichting om toestellen te melden onder de 100 kilovolt iets willekeurigs hebben, omdat dit getal niet het risico weergeeft dat in het geding is. Het gaat immers om de mate waarin de bron is ingekapseld. Ten vijfde zou de verplichting om vervoersbewegingen van radioactieve bronnen maximaal drie weken van tevoren te melden onwerkbaar zijn, omdat een dergelijke activiteit niet zo ruim van tevoren kan worden voorzien. Bovendien is het niet duidelijk wat er met deze meldingen gebeurt. Ten zesde zou de registratieplicht van radiografische opnamen, waarbij de grens bij 3300 opnamen is gelegd niet werkbaar zijn.

Al met al zou het volgens de betreffende geïnterviewden nuttig zijn om eens aandacht te besteden aan de verschillende registratie- en meldingsplichten en één en ander op te schonen. Er moeten nu allerlei gegevens worden overlegd, terwijl het onduidelijk is wat de beleidsmakers met de geleverde gegevens willen doen. Daarnaast vinden zij het belangrijk dat vergunninghouders en melders dingen doen die ze zelf zinvol vinden. Verder is over dit onderwerp opgemerkt dat er de laatste jaren meer nadruk is komen te liggen op administratieve verplichtingen, hetgeen niet altijd in relatie staat tot de risico's. Deze verplichtingen komen deels voort uit Euratom regels, maar zouden regelmatig nodeloos worden aangescherpt door de Nederlandse wetgever.

Beoordeling

Ter afsluiting van de interviews is door de geïnterviewden eensluidend geconcludeerd dat de regelgeving voldoende aanknopingspunten biedt voor het verantwoord omgaan met ioniserende straling. Vervolgens zijn in de vier gesprekken de volgende lessen genoemd die uit de ervaringen met de Kernenergiewet zijn te trekken.

Ten eerste moet er worden opgepast met ‘te veel kapiteins op één schip’ Het in behandeling zijnde wetsvoorstel zou daar in ieder geval wel verbetering in brengen.

Ten tweede worden de uitvoeringsregelingen als nogal complex en niet altijd consistent ervaren, hetgeen deels met de Kernenergiewet samenhangt, maar ook met de Europese regelgeving. Er is gesuggereerd dat “Nederland in Brussel wat dichter op het wetgevingsproces moet zitten” en dat dit vooral een taak zou moeten zijn voor juristen, omdat die eerder kunnen overzien wat de consequenties zijn voor de Nederlandse regelgeving dan beleidsmensen.

Ten derde is de mate van detail van de regelgeving erg wisselend, hetgeen niet altijd strookt met het belang van het onderwerp.

Ten vierde zou bij het invoeren van nieuwe besluiten of regelingen beter overlegd moeten worden met het veld in de praktijk, zodat de gekozen aanpak meer in overeenstemming is met de risico’s die in het geding zijn. Daarbij zou een holistische benadering aanbeveling verdienen, waarbij het risico van blootstelling aan ioniserende straling meer in het perspectief zou worden geplaatst van andere (conventionele) risico’s.

Ten vijfde zou de Kernenergiewet simpeler moeten zijn en inzichtelijker voor iedereen. In dit verband is ook genoemd dat de wet qua taalgebruik duidelijk een product van de jaren ‘60 is en in dat opzicht niet meer van deze tijd.

Ten zesde zou de wet verbeterd kunnen worden in redactionele zin. Zo zijn de weigeringsgronden en bepalingen over voorschriften tot in een hoge mate van detail uitgeschreven. Dat zou wel iets minder vergaand en ingewikkeld kunnen.

Ten zevende kan de specifieke positie van een algemeen stralingsdeskundige binnen een organisatie tweeslachtig zijn vanwege de toezichthoudende rol in combinatie met het zijn van werknemer.

Samengevat zijn in de vier gesprekken over de regelgeving inzake de stralingsbescherming de volgende onderwerpen genoemd waaraan wetgever in de naaste toekomst aandacht zou moeten besteden:

- beperken van de blootstelling in de medische wereld;
- mate van afscherming van bronnen zou bepalend moeten zijn bij het stellen van regels in plaats van de bronnen zelf;
- positionering van de algemeen stralingsdeskundige binnen een organisatie verdient verduidelijking;
- regelingen over opleidingen zijn verouderd ten aanzien van bij- en nascholing;
- afschaffen van de algemene verplichting tot het dragen van een persoonlijke dosimeter voor ziekenhuispersoneel;

- opschonen van registratie- en meldingsplichten, waaronder een heroverweging van de termijn van drie weken inzake het melden van het vervoer van radioactieve stoffen en van de registratieplicht inzake het maken van radiografische opnamen;
- criterium voor de toepasselijkheid van de uniforme voorbereidingsprocedure zou op blootstellingsrisico's moeten zijn gebaseerd;
- scheidslijn tussen vergunning en melding zou omlaag moeten van 100 naar 70 of 75 kilovolt. Nu vallen tandartsen meestal niet onder de vergunningplicht en dierenartsen soms wel en soms niet;
- verplichte deskundigheidsniveau van medici en tandartsen zou specifiekere moeten worden beschreven in het Besluit stralingsbescherming en toegespitst op verschillende typen specialisten en handelingen.
- bijdragenbesluit moet op de helling omdat de verdeling uit de tijd is. Vrijstellingen zijn gebaseerd op niet-logische gronden. Onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen lichtere en zwaardere vergunningen;
- in rekening brengen van kosten voor het verlenen van een wijzigingsvergunning aan de vergunninghouder.

6.7

CONCLUSIE

In dit hoofdstuk zijn de resultaten beschreven van in totaal acht interviews met direct betrokkenen naar hun praktijkervaringen met de Kernenergiewet. Ondanks het feit dat het aantal interviews beperkt is geweest, geven de resultaten wel een indruk van het brede spectrum van meningen en ervaringen die in de praktijk voorkomen en geven zij aanknopingspunten voor verdere discussie en onderzoek. Bovendien zijn tijdens de gesprekken vele concrete suggesties voor verbetering gedaan die nader kunnen worden bekeken op wenselijkheid en haalbaarheid.

In grote lijnen kan op basis van de interviews worden geconcludeerd dat een nadere bezinning op de wet en haar gebruiksfuncties is aan te bevelen. Vrijwel alle geïnterviewden hebben aangegeven dat de wet en de daarop gebaseerde regelgeving complex is en ondoorzichtig en daardoor moeilijk om mee te werken. In dit kader zou kunnen worden overwogen om de wet te splitsen in een gedeelte dat betrekking heeft op de kernenergie en een gedeelte dat de bescherming tegen ioniserende straling behandelt. Daarnaast kunnen de verschillende vergunningstelsels beter worden afgestemd, en zonodig samengevoegd, en zou de aansluiting op andere wetgeving kunnen worden verbeterd. Ook op redactioneel gebied zou het een en ander kunnen worden verbeterd door stroomlijning en een beperking van de onderlinge verwijzingen.

Wat betreft het toetsingskader verdienen met name de toetsingsgronden voor vergunningverlening voor kernenergie-inrichtingen de aandacht. Nagegaan zou moeten worden of de toetsingsgronden in voldoende mate in de wet zijn neergelegd, met name met het oog op internationale en EU-regelgeving en afspraken in IAEA-verband. Hierbij zou meer dan nu het geval is aansluiting kunnen worden gezocht bij de regelgeving die in andere landen gebruikelijk is.

Met betrekking tot de regelgeving inzake de bescherming tegen ioniserende straling zouden de normstelling en werkingsfeercriteria zo nodig moeten worden herzien en beter moeten worden afgestemd op de blootstellingsrisico's en verdient het aanbeveling om de registratie- en meldingsplichten op te schonen en ook kritisch te kijken naar het gebruik van de verschafte gegevens.

HOOFDSTUK 7

Conclusies

7.1 INLEIDING

In dit rapport is verslag gedaan van verschillende deelonderzoeken in het kader van de evaluatie van de Kernenergiewet. In hoofdstuk 3 is het voor het vergunningstelsel relevante kader van internationale en Europese regelgeving uitgewerkt. In hoofdstuk 4 is een analyse van de wetgeving en uitvoeringsregelingen gegeven betreffende de vergunningen op grond van de Kernenergiewet. Hoofdstuk 5 bevat een analyse van de vergunningen die op grond van artikel 15 onder b Kew zijn verleend. In hoofdstuk 6 is verslag gedaan van de interviews met sleutelfiguren uit het praktijkveld.

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de deelonderzoeken geïntegreerd weergegeven. Ter onderbouwing van conclusies en aanbevelingen zijn daarnaast op enkele plaatsen nieuwe bronnen in literatuur, beleid en wetgeving aangehaald. Teneinde de onderzoeksresultaten zo duidelijk mogelijk te presenteren is dit hoofdstuk ingedeeld naar verschillende aspecten van de Kernenergiewet. Dit betreft de volgende aspecten:

- de doelstellingen van de Kernenergiewet (7.2);
- de inhoudelijke normering van de stralingsbescherming (7.3);
- de wetstechnische aspecten (7.4);
- het vergunningstelsel (7.5);
- de relatie met de vergunning op grond van de Wet milieubeheer (7.6);
- de betrokkenheid van burgers en andere overheden (7.7);
- planning en rapportages (7.8);
- regulering van afvalbeheer (7.9).

Steeds wordt aangegeven waar de basis voor deze conclusies is gevonden. Afhankelijk van die basis zijn de conclusies meer of minder stellend geformuleerd.

7.2 DOELSTELLINGEN VAN DE KEW

7.2.1 DE DUBBELE DOELSTELLING

De Kernenergiewet heeft twee doelstellingen: het bevorderen van de ontwikkelingen op het terrein van het vrijmaken van kernenergie en het toepassen van radioactieve stoffen en straling uitzendende toestellen enerzijds en het beschermen van mens en milieu tegen de gevaren daarvan (stralingsbescherming)

anderzijds. In dit onderzoek staat de tweede doelstelling centraal. Toch is in dit onderzoek de dubbele doelstelling ook aan de orde geweest.

In hoofdstuk 3 is naar voren gekomen dat de dubbele doelstelling van de Kernenergiewet niet in de geest lijkt te zijn van het IAEA-Verdrag inzake Nucleaire Veiligheid en in strijd is met de voorstellen voor Euratom richtlijnen met betrekking tot fundamentele verplichtingen en algemene beginselen op het gebied van nucleaire installaties en inzake beheer van verbruikte splijstof en radioactief afval (zie par. 3.1 en 3.3).

Daarnaast heeft de bevorderingdoelstelling in de Kew – het ‘bevorderen van het vrijmaken van kernenergie en het toepassen van radioactieve stoffen en straling uitzendende toestellen’- niet geresulteerd in specifieke bepalingen in de wet. De doelstelling heeft met name niet geleid tot attributie van bevoegdheden aan bestuursorganen. In de interviews is ook aangegeven dat de nadruk bij de uitvoering van de Kernenergiewet in de loop der jaren meer is komen te liggen bij de beschermingsdoelstelling. De verschuiving van het zwaartepunt van de uitvoering van de wet van de minister van EZ naar de minister van VROM sluit hierbij aan.

De bevorderingsdoelstelling van de Kew zou in beginsel tot uitdrukking dienen te komen bij de belangenafweging die bij de toepassing van verschillende bevoegdheden op grond van die wet moet worden gemaakt. Gelet op het feit dat de bevorderingsdoelstelling tot resultaten zou kunnen leiden die tegengesteld zijn aan de beschermingsdoelstelling, stelt dit hoge eisen aan de belangenafweging en besluitvorming en is een inzichtelijk afwegingskader vereist. Omdat in veel gevallen een (individueel) economisch belang gelijk kan worden gesteld met het belang van de bevordering van kernenergie en de toepassing van straling, bestaat het gevaar van een onevenwichtige belangenafweging. Vanzelfsprekend dienen uit een oogpunt van zorgvuldige besluitvorming de verschillende belangen die meespelen afgewogen te worden. Dit moet evenwel worden onderscheiden van de afweging van de doelstellingen van de wet.

Een illustratie van de verwevenheid van de verschillende doelstellingen en de daarmee samenhangende belangen biedt de tijdens dit onderzoek aanhangige Kew-wijziging. Met het oog op de nieuwe weigeringsgrond ‘in het algemeen belang’ luidde het voorstel aanvankelijk dat alleen de minister van VROM bevoegd zou zijn en dat economische belangen buiten beschouwing zouden blijven. Na wijziging wordt nu voorgesteld dat ook de minister van EZ bevoegd wordt bij deze afweging, in verband met de belangen die op het terrein van dit ministerie liggen (zie par. 4.2.4). De afweging dient nu door beide ministers gemaakt te worden, op basis van verschillende doelstellingen. De dubbele doelstelling leidt er hier dus toe dat er geen duidelijke scheiding is tussen de besluitvorming door het overheidsdeel dat zorgdraagt voor de beschermingsdoelstelling en die van het overheidsdeel dat zorgdraagt voor de nucleaire energiepolitiek en waar nodig of gewenst de bevorderingsdoelstelling.

Een ander argument tegen de dubbele doelstelling is gelegen in het feit dat het in de (milieu)wetgeving geen gewoonte (meer) is om regelingen met een beschermingsdoelstelling in dezelfde wet op te nemen als regelingen die handelingen bevorderen waar die bescherming op is gericht.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat aanleiding bestaat te overwegen de bevorderingdoelstelling uit de Kernenergiewet te schrappen.

Indien zou worden besloten dat de Kernenergiewet zich voortaan beperkt tot een beschermingsdoelstelling, is een vervolgvraag hoe dit organisatorisch vorm zou moeten worden gegeven. In het IAEA-verdrag is in artikel 8 voorgeschreven dat de bescherming van de veiligheid van nucleaire installaties door een afzonderlijk orgaan plaats vindt. De functie van het toezichthoudend orgaan moet effectief gescheiden zijn van enig ander lichaam of organisatie die betrokken is bij de bevordering of het gebruik van nucleaire energie. In het voorstel voor een Euratom-richtlijn fundamentele verplichtingen en algemene beginselen op het gebied van nucleaire installaties²⁹⁴ en in het voorstel voor de Euratom-richtlijn inzake beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval²⁹⁵ moeten bij de uitvoering van taken op het gebied van nucleaire veiligheid de functies van die instantie gescheiden zijn van alle publieke en private organisaties die zich bezig houden met de bevordering of toepassing van kernenergie.

In dit verband is de toedeling van de bevoegdheid tot vergunningverlening op grond van de Kernenergiewet, zoals voorgesteld in de aanhangige Kew-wijziging, aan de minister van VROM positief. Daarmee wordt een scheiding van taken met de minister van Economische Zaken, die in eerste instantie verantwoordelijk is voor de energievoorziening, gerealiseerd.

De vraag is echter of, gelet op de bewoordingen van het IAEA-verdrag en de voorstellen voor de Euratom-richtlijnen voor de richtlijn fundamentele verplichtingen en algemene beginselen op het gebied van nucleaire installaties en voor het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval, daarmee voldoende tegemoet wordt gekomen aan de eis van functiescheiding. Overwogen zou moeten worden de taken inzake bescherming tegen gevolgen van straling exclusief bij een onafhankelijke instantie (agency) te leggen. Daarbij kan in het midden blijven of deze instantie een dienst binnen het ministerie van VROM is of een apart met rechtspersoonlijkheid bekleed lichaam. Van belang is dat sprake is van een onafhankelijk bij wet ingesteld orgaan, dat alleen met bevoegdheden inzake de beschermingsdoelstelling van de wet wordt bekleed en waaraan de ministers – die in het kader van andere taken of bevoegdheden ook het belang van de toepassing van nucleaire energie moeten dienen - geen bijzondere aanwijzingen kunnen

²⁹⁴ COM (2003)32 definitief; 2003/0021 (CNS). Gewijzigd bij voorstel COM/2004/0526 def-cns 2994/0021.

²⁹⁵ COM/2003/022 CNS. Gewijzigd bij voorstel COM/2004/0526 def-cns 2994/0022.

geven. Een aanbeveling om een dergelijke onafhankelijke instantie in te stellen kan worden ondersteund met een verwijzing naar de Franse wetgeving.²⁹⁶

De functies inzake bevordering en toepassen van nucleaire energie enerzijds en het bevorderen van de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming anderzijds, moeten, gelet op de internationale wetgeving, worden gescheiden. Het exclusief toedelen van de bevoegdheden op het terrein van de bescherming tegen gevaren van kernenergie aan de minister van VROM, kan daarom positief worden beoordeeld.

Het verdient daarnaast aanbeveling te overwegen de taken inzake nucleaire veiligheid en stralingsbescherming toe te delen aan een onafhankelijke instantie.

7.2.2

DE BESCHERMINGSDOELSTELLING VAN DE WET

De beschermingsdoelstelling van de Kernenergiewet heeft vorm gekregen in het afwegingskader van de verschillende vergunningstelsels. De gronden voor de afweging inzake verlenen, weigering en wijziging van vergunningen staan in artikel 15b Kew. Een vergunning kan slechts worden geweigerd in het belang van:

- a. de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen;
- b. de veiligheid van de staat;
- c. de bewaring en bewaking van splijtstoffen en van ertsen;
- d. de energievoorziening;
- e. het zeker stellen van de betaling van de vergoeding aan derden toekomende voor schade of letsel hun toegebracht;
- f. de nakoming van internationale verplichtingen.

In de weigeringsgrond, onder a, wordt niet het in de milieu- en stoffenwetgeving gebruikelijke begrip 'milieu' of 'mens en milieu' gebruikt, maar de aanduiding 'mensen, dieren, planten en goederen'. Overigens is bij de totstandkoming van de Wet milieubeheer aangegeven dat de formules van de Kernenergiewet voor zover het milieu-aspecten betreft ook het belang van de instandhouding van ecosystemen omvat. In verband met een op dat moment aangekondigd onderzoek naar de werkingssfeer van de Kew werd sleutelen aan de terminologie van artikel 15b, eerste lid, toen niet wenselijk geacht.²⁹⁷

De Kernenergiewet (en daarmee de beschermingsdoelstelling) is niet alleen gericht op de bescherming van het milieu, maar ook op bescherming van werknemers, de leden van de bevolking en in geval van medische toepassingen van de patiënt. Op grond hiervan ligt het voor de hand om de bescherming van de mens apart te blijven noemen. Daarnaast zou echter gekozen kunnen worden voor het begrip

²⁹⁶ ACT No 2006-686 of 13 June 2006 on Transparency and Security in the Nuclear Field; Titel II betreft een Nuclear Safety Authority, een onafhankelijke bestuurlijke autoriteit die waakt over nucleaire veiligheid en stralingsbescherming en die het publiek informeert en ingrijpende bevoegdheden heeft tot het nemen van beslissingen.

²⁹⁷ Kamerstukken II, 1989/90, 21 078, nr. 6, p. 27.

‘milieu’. Door planten, dieren en goederen apart te noemen, worden, gezien de tekst van de wet, ecosystemen als zodanig en de milieucomponenten bodem en lucht niet wettelijk beschermd. Opgemerkt moet worden dat de huidige terminologie wel de levende organismen in de bodem en de lucht omvat. Het begrip ‘milieu’ in art. 1.1 lid 2 Wm omvat mede het belang van de bescherming van goederen. Door een vervanging van de formulering van art. 15b, onder a door ‘mens en milieu’ gaat derhalve geen beschermende werking ten aanzien van goederen verloren.

Gezien de Wm-invulling van het begrip ‘milieu’, die recentelijk is neergelegd in art. 1.1 lid 2, kan geconcludeerd worden dat de Kew-omschrijving ‘bescherming van dieren, planten en goederen’ afwijkt van de Wm-omschrijving. De Wm-omschrijving omvat *naast* de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen’ onder meer de bescherming van ‘water, bodem en lucht en van landschappelijke, natuurwetenschappelijk en cultuurhistorische waarden en van de beheersing van het klimaat, alsmede van de relaties daartussen’. Tevens zijn er diverse belangen die onder ‘gevolgen voor het milieu’ of ‘bescherming van het milieu’ *mede* worden verstaan, zoals (de zorg voor) een doelmatig beheer van afvalstoffen (zie art. 1.1 lid 2 Wm).

De formule ‘bescherming van mens, dieren, planten en goederen’ zou vervangen kunnen worden door ‘bescherming van mens en milieu’.

Naast de belangen van art. 15b lid 1 Kew kunnen bij amvb andere belangen worden aangewezen, waarop binnen drie maanden een voorstel tot wetswijziging dient te volgen (art. 15b lid 2 en 3). Een dergelijke aanwijzing heeft tot op heden niet plaatsgevonden. Wel zijn imperatieve weigeringsgronden voor de vergunningen op grond van de Kernenergiewet neergelegd in uitvoeringsbesluiten. Deze houden in dat – kort gezegd – geen vergunning verleend wordt indien niet voldaan is aan beginselen van rechtvaardiging, optimalisatie en dosislimieten, zoals verwoord in het Besluit stralingsbescherming. Aangenomen kan worden dat met deze weigeringsgronden een invulling wordt gegeven aan de grond “bescherming van mens, dieren, planten en goederen”. Deze weigeringsgronden (neergelegd in art. 18 Bkse, art. 1c Bvser en art. 39 Bs) hebben evenwel geen duidelijke basis in de Kew.

De weigeringsgronden voor de vergunningen dienen in de Kernenergiewet zelf en niet in de uitvoeringsbesluiten te worden opgenomen. Dit klemt te meer nu de in de uitvoeringsregelingen geformuleerde gronden in feite het belangrijkste afwegingskader voor de vergunningen vormen.

7.3

DE INHOUDELIJKE NORMERING VAN DE STRALINGSBESCHERMING

In het Besluit stralingsbescherming zijn, als gevolg van de implementatie van het Richtlijn 96/29/Euratom, drie uitgangspunten neergelegd. Dit betreft het rechtvaardigingsbeginsel, het alara-beginsel en de verplichting dat bepaalde stralingsdoses niet mogen worden overschreden (dosislimieten). Daarmee zijn niet

alle uitgangspunten voor de veiligheid van nucleaire activiteiten weergegeven. In het kader van het IAEA-verdrag zijn zogenaamde Safety Standards ontwikkeld, neergelegd in IAEA-documenten. Deze documenten hebben het karakter van aanbevelingen. Veel van de daarin opgenomen veiligheidsnormen worden echter in de praktijk toegepast en worden, in het bijzonder ten aanzien van nucleaire inrichtingen, gezien als noodzakelijke aanvullingen op de beginselen voor stralingsbescherming.

Hierna worden eerst de verschillende beginselen voor stralingsbescherming, zoals gereguleerd in het Besluit stralingsbescherming kort besproken (7.3.1). Daarna komt het beginsel van continu verbeteren aan de orde (7.3.2). Tenslotte wordt ingegaan op de mogelijkheid en wenselijkheid de IAEA-documenten aan de Kernenergiewet te 'koppelen' (7.3.3).

7.3.1

BEGINSELEN IN HET BESLUIT STRALINGSBESCHERMING

Rechtvaardiging

Het rechtvaardigingsbeginsel houdt in dat de blootstelling aan ioniserende straling moet worden beperkt tot gevallen waarin dit nuttig en noodzakelijk is. Op grond van richtlijn 96/29/Euratom zijn de lidstaten verplicht dit beginsel expliciet te hanteren. Nieuwe categorieën of soorten handelingen die blootstelling met zich mee brengen moeten voordat zij worden verricht of goedgekeurd worden gerechtvaardigd door een afweging van economische, sociale of andere voordelen tegen de eventuele gezondheidsschade. In artikel 4 Bs is voorzien in een afweging inzake de rechtvaardiging van nieuwe soorten handelingen die straling kunnen veroorzaken. Dit Besluit is van toepassing op 'het bereiden, voorhanden hebben, toepassen of zich ontdoen van een kunstmatige bron of van een natuurlijke bron, voor zover deze natuurlijke bron is of wordt bewerkt met het oog op zijn radioactieve eigenschappen' en op het gebruik of voorhanden hebben van ioniserende straling uitzendende toestellen. De formulering van dit beginsel in het Bs geeft het bevoegd gezag een ruime afwegingsmogelijkheid.

Opgemerkt moet worden dat het rechtvaardigingsbeginsel slechts in beperkte zin een doelmatigheidstoets inhoudt. Dit laatste speelt bij het bezien of er in de loop der tijd mogelijk "niet-stralings"alternatieven op de markt zijn gekomen. Een voorbeeld is de discussie over het nog verder toestaan van ionisatie rookmelders, daar waar sprake is van een alternatief in de vorm van optische rookmelders. De vraag of een nieuwe handeling doelmatig is, in de zin of de handeling effectief en efficiënt is in het licht van al bestaande toegestane handelingen, kan niet worden getoetst. Bij een doelmatigheidstoets worden de toepassingen in hun samenhang en totaliteit afgewogen. Daarbij kunnen aspecten als de vraag naar de toepassing, de verwijdering van afvalstoffen en de effectiviteit van het toezicht worden getoetst.

Een doelmatigheidstoets is derhalve alleen mogelijk indien een beleidsplan bestaat inzake straling, waaraan getoetst kan worden. Dat vereist derhalve een betrekkelijk concreet, actueel en gestructureerd beleid inzake de toepassing van straling. Een

dergelijk beleid is in Nederland in ieder geval niet kenbaar in één document neergelegd (zie nader par. 7.8)

Een doelmatigheidstoets kan bovendien slechts worden toegepast als onderdeel van de rechtvaardigingstoets indien elke nieuwe, extra toepassing apart getoetst wordt. Dat is in de huidige regeling van de rechtvaardiging, zoals neergelegd in het Besluit stralingsbescherming niet het geval. De toepassingen van straling die in de Regeling bekendmaking rechtvaardiging gebruik van ioniserende straling zijn opgesomd, zijn gerechtvaardigd en kunnen dus zonder nadere toets worden uitgevoerd.

Betwijfeld kan worden of met de generieke rechtvaardiging voldaan wordt aan het vereiste van 'rechtvaardiging voorafgaande aan goedkeuring' van artikel 6 lid 1 in Richtlijn 96/29. Indien een toepassing is toegestaan vindt geen nieuwe afweging plaats inzake de rechtvaardiging bij verlening van een nieuwe vergunning. Het is echter goed denkbaar dat in de loop der tijd voor bepaalde toepassingen alternatieven zonder of met minder straling zijn ontstaan.²⁹⁸ Tenminste dienen de toepassingen, zoals neergelegd in de Regeling bekendmaking rechtvaardiging gebruik ioniserende straling, regelmatig opnieuw getoetst te worden aan het beginsel van rechtvaardiging.

Alara

De Kew bevat vanouds het *alarabeginsel*, zoals dat nadien in de Wm werd opgenomen (art. 15c lid 3, art. 31 lid 1 en art. 34 lid 5 Kew). De alara-afweging houdt, kort gezegd, in dat, voor zover door het verbinden van voorschriften aan de vergunning de nadelige gevolgen van de betrokken activiteit niet kunnen worden voorkomen, daaraan de voorschriften worden verbonden die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen die gevolgen, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd. Bij wat 'redelijkerwijs mogelijk' is, worden de economische en sociale factoren in aanmerking nomen. Daarnaast wordt ingeval van blootstelling in aanmerking genomen de mate waarin een blootstelling en de kans van optreden van die blootstelling kunnen worden beperkt (art. 1 lid 3 Bs).

Naast deze, op het bevoegd gezag gerichte alara-afweging is in het Besluit stralingsbescherming het alara-beginsel uitgewerkt in het *optimalisatiebeginsel*. Dit optimalisatiebeginsel richt zich niet alleen op het bevoegd gezag, maar met name ook op de ondernemer. Daarmee heeft het beginsel een ander accent gekregen dan in de Wm. Het heeft voor de ondernemer het karakter van een voortdurend, ook los van vergunningvoorschriften, gericht zijn op verbetering van de nucleaire veiligheid of van verlaging van (risico van) straling. Dit sluit overigens aan bij het principe van de Arbeidsomstandighedenwet waarbij de ondernemer een zorgplicht heeft voor de veiligheid en gezondheid van (stralings- en nucleaire) werknemers.

Richtlijn 96/29/Euratom schrijft voor dat de stralingsbelasting 'as low as reasonably achievable' moet zijn, economische en sociale factoren in aanmerking

²⁹⁸ Zie in dezelfde zin: J.Th.A. Bressers e.a., Evaluatie van het vergunningstelsel en de aangiferegeling van de Kernenergiewet, ministerie van VROM rapport 33, juni 1988, p. 48.

genomen. Hierbij wordt ook de term 'optimalisatie' gebruikt en is de norm algemeen gesteld, dat wil zeggen niet als een norm die tot het bevoegd gezag is gericht, maar rechtstreeks tot degene die de stralingsbelasting veroorzaakt.

Dosislimieten

Richtlijn 96/29-Euratom bevat dosislimieten die niet overschreden mogen worden. Deze limieten betreffen verschillende soorten blootstellingen en verschillende categorieën personen. In het Besluit stralingsbescherming regelen afzonderlijke hoofdstukken de bevolkingsblootstelling (hoofdstuk 5) en de beroepsmatige blootstelling (hoofdstuk 7). Voor patiënten geldt expliciet geen dosislimiet, omdat behandelingen met (te weinig) straling dan niet effectief zouden zijn.

Verhouding tussen de beginselen

In het Besluit stralingsbescherming zijn geen aanwijzingen gegeven inzake de verhouding tussen de verschillende beginselen. Het Hof van Justitie EG heeft geoordeeld dat het optimalisatiebeginsel voor het beginsel van dosislimitering gaat. De limietdosis vormt een minimumbeschermingsniveau. Het ICRP geeft aan dat de beginselen als een coherent systeem moeten worden beschouwd en gezamenlijk bij de besluitvorming moeten worden betrokken. Rechtvaardiging mag daarom niet in de weg staan aan mogelijkheden tot optimalisatie. In dit licht is het opmerkelijk dat de mogelijkheid van herziening van een rechtvaardiging bij nieuwe relevante gegevens in het Bs is geformuleerd als een bevoegdheid. Gelet op het optimalisatiebeginsel zou de *verplichting* moeten bestaan bij nieuwe relevante gegevens, de rechtvaardiging te herzien.

Het voorgaande leidt tot de volgende conclusies.

De basisbeginselen vormen het centrale uitgangspunt voor de met de uitvoering van de Kew belaste bestuursorganen. Deze beginselen dienen daarom in de wet en niet in een uitvoeringsbesluit neergelegd te zijn. Plaatsing in de Kew is uit een wetgevingstechnisch oogpunt aan te bevelen, omdat de inzichtelijkheid van de normstelling daardoor sterk wordt vergroot, maar is daarnaast ook belangrijk teneinde de centrale plaats van deze beginselen te benadrukken.

Overwogen kan worden om de beginselen steeds zowel te formuleren als beginselen die zich richten tot het bevoegd gezag, als in de vorm van (zorg)verplichtingen voor de toepassers, zoals vergunninghouders en melders van toestellen.

Bij de formulering van de beginselen dient de verhouding tussen de beginselen te worden verduidelijkt. Daartoe kan aangegeven worden dat de dosislimieten als minimumnormering gelden en dat rechtvaardiging niet af kan doen aan mogelijkheden tot optimalisatie.

De regeling voor rechtvaardiging in het BS, waarbij slechts bij de eerste toepassing, en niet bij elke vergunning een beoordeling van de rechtvaardiging plaatsvindt, staat op gespannen voet met art. 6 lid 1 Richtlijn 96/29-Euratom. Tenminste moet overwogen worden de verplichting in de wetgeving op te nemen om de rechtvaardiging van toepassingen met regelmaat te herzien.

Overwogen kan worden om, naar analogie van de afweging inzake vergunningen voor handelingen met afvalstoffen, een beginsel van doelmatigheid in te voeren. Op grond van dat beginsel kan dan ook de doelmatigheid van handelingen die straling tot gevolg hebben, worden getoetst. De introductie van een dergelijk beginsel vereist een concreet beleidsplan inzake het gebruik van straling, waaraan kan worden getoetst. Daarnaast is een doelmatigheidstoets slechts uitvoerbaar indien elke nieuwe, extra toepassing apart wordt getoetst.

7.3.2

CONTINU VERBETEREN

Uit het optimalisatiebeginsel vloeit voort dat de stralingsbelasting zo laag moet zijn als redelijkerwijs mogelijk. Het beginsel van continu verbeteren is als het ware het logische vervolg op het optimalisatiebeginsel. Op grond van dit beginsel van continu verbeteren moet actief worden gezocht naar nieuwe inzichten die kunnen leiden tot een nog betere bescherming. Degene die de activiteit uitvoert moet actief op zoek blijven naar alternatieven en naar nieuwe technieken om de nucleaire veiligheid te verbeteren. In de vergunningen op grond van artikel 15 onder b Kew wordt inhoud aan deze verplichting gegeven door het voorschrijven van periodieke veiligheidsevaluaties.

Het beginsel is niet in de Nederlandse wetgeving neergelegd, maar is te herkennen in de inhoud van verschillende verdragsbepalingen en besluiten van internationale organisaties. Dit betreft het nemen van maatregelen gericht op het verbeteren van de veiligheid (art. 5 en 12 Gezamenlijk Verdrag), het aanpassen van de eisen aan een nucleaire inrichting wanneer ervaring of onderzoek daartoe aanleiding geeft (art. 9 en 16 Gezamenlijk Verdrag), het optimaliseren van de bescherming om het hoogste niveau van veiligheid te leveren dat redelijkerwijs kan worden bereikt (vijfde principe in de Fundamental Safety Principles), het nemen van beschermende maatregelen gericht op het terugbrengen van bestaande en niet beheerste risico's (tiende principe in de Fundamental Safety Principles), het herzien van maximaal toelaatbare doseringen van radioactieve straling en van radioactieve materialen tegen de achtergrond van de meeste recente inzichten (art. 6 Convention concerning the Protection of Workers against Ionising Radiations), het opnieuw bezien van de rechtvaardiging van bestaande categorieën of soorten handelingen indien nieuwe belangrijke gegevens over hun doeltreffendheid of gevolgen zijn verkregen (art. 6 Richtlijn 96/29-Euratom).

In de Kew is een actualiseringplicht neergelegd in artikel 18a. Het bevoegd gezag moet 'regelmatig' bezien of de beperkingen en de voorschriften bij een vergunning nog toereikend zijn gezien de stand van de techniek op het gebied van de

bescherming. Het bevoegd gezag moet deze beperkingen en voorschriften wijzigen voor zover blijkt dat nadelige gevolgen gezien de technische mogelijkheden verder kunnen worden beperkt (art. 18 a lid 1 en 2 Kew). Deze actualiseringverplichting lijkt beschouwd te kunnen worden als een uitwerking voor het bevoegd gezag van het optimalisatiebeginsel. De stand der techniek is hier bepalend voor de actualiseringsfrequentie.

Overwogen kan worden in de Kew een beginsel van continu verbeteren op te nemen, in het bijzonder voor nucleaire installaties. Dit beginsel dient dan zowel tot de exploitant van de inrichting, als tot het bevoegd gezag (conform de huidige actualiseringsplicht) gericht te zijn. Daarbij kan worden gewezen op de mogelijkheden tot verbetering van het beschermingsniveau die hun grondslag vinden in de stand der techniek inzake stralingsbescherming, maar ook in de ervaringen in de bedrijfsvoering (inclusief storingen) in eigen en vergelijkbare inrichtingen, en inzichten in rechtvaardiging en doelmatigheid van de handelingen.

7.3.3

VERTALING VAN SAFETY STANDARDS NAAR DE WET?

De IAEA-documenten waarin Safety Standards zijn opgenomen, spelen bij de vergunningverlening voor inrichtingen in de zin van art. 15, onder b een grote rol. Volgens verschillende geïnterviewden zijn de wezenlijke normen inzake nucleaire veiligheid, die neergelegd zijn in de 'standards' van het IAEA niet in de wet vastgelegd. De vraag is daarmee gerechtvaardigd of het wenselijk en mogelijk is deze standards 'te koppelen' aan de Kernenergiewet, zodat die rol wordt versterkt. Wel geeft artikel 20 van het Bkse de wettelijke basis om dit soort standards als ministeriële regeling op te nemen.

Daarbij moet een aantal kenmerken van de IAEA-documenten en de daarin opgenomen Safety Standards in de beschouwing worden meegenomen. In de eerste plaats is van belang dat het hier om niet-wettelijke normen gaat. In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat de documenten Engelstalig zijn. In de derde plaats is van belang dat de IAEA-documenten regelmatig worden gewijzigd en een systematiek kennen waarbij nieuwe documenten geen wijziging van oude documenten inhouden.

Als gevolg van deze kenmerken is het verwijzen in de Nederlandse wetgeving naar de documenten niet mogelijk zonder een vertaling van het document in de Staatscourant. Artikel 92a, eerste lid van de Aanwijzingen voor de regelgeving bepaalt immers dat indien een regeling verwijst naar normen die niet in de Nederlandse taal zijn gesteld en op overtreding van die normen een strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sanctie is gesteld, die normen in het Nederlands worden vertaald. Het tweede lid bepaalt dat die vertaling in de Nederlandse Staatscourant wordt geplaatst. Blijkens de toelichting hierbij is de vertaling naar het Nederlands een dwingende eis bij strafrechtelijke handhaving, maar verdient een dergelijke vertaling ook onafhankelijk van de sanctionering ervan, de voorkeur bij niet-wettelijke normen. Bij steeds nieuwe Safety Standards, zullen derhalve steeds

nieuwe vertalingen moeten worden gemaakt en zijn wetwijzigingen nodig, teneinde in de wet de verwijzing naar de meest recente versie van de normen te geven. Een dynamische verwijzing is hier, gelet op het feit dat nieuwe IAEA-documenten niet verwijzen naar eerdere documenten, niet mogelijk. Een dergelijke dynamische verwijzing is, gelet op art. 92, tweede lid van de Aanwijzingen van de regelgeving, ook niet wenselijk.

Een verwijzing naar de Safety Standards in de Kernenergiewet stuit derhalve op bezwaren. Een alternatief is dan het opnemen van (enkele van) de Safety Standards in de Nederlandse wetgeving. Een overweging daarbij is dat deze Standards zich niet goed lenen om als wetgeving te gelden. De regels zijn zeer uitgebreid en gedetailleerd. Zij zullen niet makkelijk kunnen worden ingepast in de systematiek van de Kernenergiewet en de uitvoeringsbesluiten.

Bij het overnemen van bepaalde normen uit de IAEA documenten zal derhalve moeten worden nagegaan welke normen zich daarvoor lenen en zal een inhoudelijke vertaling moeten plaats vinden naar de Nederlandse situatie. In het bijzonder inzake de normen voor veiligheid in nucleaire installaties kan een dergelijke operatie worden aanbevolen.

Van belang is daarbij voorts dat de IAEA Standards uitdrukkelijk als aanbevelingen zijn geformuleerd. Bij een vertaling naar de wet zal dan een keuze moeten worden gemaakt tussen het hanteren van de Standards als rechtstreeks werkende norm of als onderdeel van het toetsingskader van het bevoegd gezag bij vergunningverlening. In het laatste geval kan ervoor gekozen worden om de IAEA-documenten of onderdelen daarvan als beleidsregel in de zin van art. 1:3 Awb te hanteren. Daarbij kan naar specifieke standards worden verwezen of gekozen kan worden voor vertaling en overneming van bepaalde standards in een apart document.

Het zonder meer verwijzen naar of overnemen in de Kernenergiewet van IAEA-documenten is niet aanbevelenswaardig. Van de meest belangrijke principes, zoals met name de Fundamental Safety Standards en eventueel de meer algemene bepalingen in Requirements, kan worden nagegaan of deze zich lenen voor vertaling en omzetting in de Kernenergiewet. Daarnaast kan worden onderzocht welke (onderdelen) van de documenten zich ervoor lenen als beleidsregel te worden aanvaard.

7.4

WETSTECHNISCHE ASPECTEN

De Kernenergiewet is een raamwet. Procedurele aspecten en inhoudelijke normen voor vergunningverlening zijn veelal in de uitvoeringsbesluiten neergelegd. De vergunningstelsels zijn uiteengezet in hoofdstuk 4 van dit rapport. Bij de Kernenergiewet kunnen vanuit wetstechnische overwegingen kanttekeningen worden geplaatst die deels betrekking hebben op de leesbaarheid van de wetsteksten zelf (7.3.1) en deels betrekking hebben op de verdeling van het geregelde tussen wet en uitvoeringsbesluiten (7.3.2). In een aparte paragraaf zijn enkele conclusies geformuleerd.

7.4.1

TOEGANKELIJKHEID EN INZICHTELIJKHEID VAN DE KEW

De tekst van de wet en de uitvoeringsbesluiten is moeilijk toegankelijk, met name vanwege de vele ‘van overeenkomstige toepassing-verklaringen’. Deze zijn nogal eens ‘getrapt’, in die zin dat ze over meerdere schijven gaan (van overeenkomstige toepassing-verklaring van een bepaling die zelf ook weer een van overeenkomstige toepassing verklaring in zich heeft). Bovendien worden tegelijkertijd op die van overeenkomstige toepassing-verklaringen vaak uitzonderingen gemaakt (‘met dien verstande dat ...’). Het is daardoor bijvoorbeeld niet steeds op voorhand duidelijk dat - dan wel welke - bepalingen inzake de art. 15-vergunning ook voor de art. 29-vergunning en de art. 34-vergunning gelden.

De ‘getrapte’ van overeenkomstige toepassing-verklaring heeft op enkele plaatsen tot gevolg dat onderdelen van bepalingen worden meegenomen waarvan de wetgever dat, naar moet worden aangenomen, niet beoogd heeft. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de weigeringsgronden van art. 15b en het wijzigen en intrekken van voorschriften van de art. 29- en de art. 34-vergunning. Hier lijkt ‘te ruim’ een ‘van overeenkomstige toepassing’ verklaring te zijn gegeven (zie par. 4.3.4 en 4.4.7).

Het streven van de wet- en Besluitgever om zo veel mogelijk te verwijzen en dubbele wettekst (in ‘parallelregelgeving’) te voorkomen, is ten koste gegaan van leesbaarheid en inzichtelijkheid.

Wanneer de Kew-verwijzingen worden geplaatst in het licht van de Aanwijzingen voor de regelgeving, blijken de Kew-verwijzingen daaraan niet te voldoen. Verwijzing naar andere bepalingen dient immers te worden vermeden indien de toegankelijkheid van de regeling daardoor onnodig wordt geschaad. In de toelichting is bij deze aanwijzing wel aangegeven dat verwijzing wenselijk kan zijn, indien anders meermalen in een regeling dezelfde bepaling zou moeten worden uitgeschreven. Het tweede element van deze aanwijzing luidt evenwel dat de verwijzing naar bepalingen die zelf een verwijzing inhouden bij voorkeur wordt vermeden.²⁹⁹

De aanwijzing inzake het, tenzij onvermijdelijk, niet herhalen van bepalingen uit een andere regeling die hetzelfde onderwerp regelt, beoogt blijkens de toelichting met name om herhaling in uitvoeringsregelingen te vermijden van bepalingen uit een delegerende regeling en van herhaling in bijzondere regelingen van algemene regelingen, zoals uit het Burgerlijk Wetboek, de Awb en de Wm.³⁰⁰

Geconcludeerd kan worden dat de vele verwijzingen die zelf weer een verwijzing inhouden, de vele verwijzingen naar bepalingen uit andere uitvoeringsregelingen en de ontoegankelijkheid als gevolg van de verwijzingen, op gespannen voet staan met de Aanwijzingen voor de regelgeving.

²⁹⁹ Aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, versie Stcrt. 2005, 87.

³⁰⁰ Aanwijzing 104a.

Dat de wet ondoorzichtig is en door stroomlijning en beperking van de onderlinge verwijzingen verbeterd zou kunnen worden, volgt ook uit de interviews. Vrijwel alle geïnterviewden hebben aangegeven dat de wet en de daarop gebaseerde regelgeving complex is en daardoor moeilijk om mee te werken. Het gebrek aan toegankelijkheid zou bovendien voor burgers en belangenorganisaties een hindernis zijn om kennis te nemen van de geldende regels in het geval zij overwegen om in te spreken of bezwaar te maken.

Terminologie en formulering

In het onderzoek is naar voren gekomen dat de gebruikte terminologie en formuleringen in de wet en bijbehorende regelgeving op een aantal punten verouderd is en niet geheel consistent, namelijk:

- Art. 17a Kew en art. 15 Bkse hanteren nog het begrip ‘adviseur’, terwijl de Kew deze functie inmiddels niet meer kent;
- Voor de beschermingsdoelstelling van de Kew wordt het gedateerde, niet bij de Wm aansluitende, en uit milieukundig oogpunt afwijkende begrip bescherming van ‘mensen, dieren, planten en goederen’ gebruikt. Met ‘goederen’ wordt daarbij bovendien op ‘zaken’ gedoeld (zie voor een inhoudelijke beoordeling par. 7.2.2);
- Met het oog op de beschermingsdoelstelling wordt in de Kew het begrip ‘nadelige gevolgen’ gehanteerd, terwijl in uitvoeringsregelgeving het begrip ‘schade’ wordt gebruikt. ‘Schade’ (‘nadelige gevolgen van ioniserende straling’) is beperkter dan het uit de Wm stammende begrip ‘nadelige gevolgen’, dat juist ruim bedoeld lijkt te zijn (zie par. 4.2.5). Voor het stellen van voorschriften bij een art. 15-vergunning bevatten zowel art. 15c lid 3 Kew als art. 31 Bkse een ‘alara-afweging’. Beide artikelen betreffen deels dezelfde materie, maar de formulering verschilt. Art. 15c lid 3 spreekt over ‘nadelige gevolgen’ terwijl art. 31 Bkse ‘schade’ centraal stelt. Deze verschillen in formulering scheppen onduidelijkheid.

7.4.2

STRUCTUUR VAN DE WET EN DE UITVOERINGSBESLUITEN

Plaatsing in uitvoeringsbesluiten en niet in de wet

De Kew kent verschillende uitvoeringsbesluiten. De belangrijkste zijn het Besluit stralingsbescherming (Bs), het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (Bkse), het Besluit vervoer voor splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen (Bvser) en het Besluit in-, uit- en doorvoer radioactieve afvalstoffen (Biudras). Diverse onderwerpen die nu geheel of ten dele in uitvoeringsbesluiten opgenomen zijn, lijken meer thuis te horen in de wet zelf.

Dit betreft in de eerste plaats de internationale beginselen die gehanteerd moeten worden, inzake rechtvaardiging, optimalisatiebeginsel en dosislimieten. Behalve uit het oogpunt van systematiek horen deze ook uit het oogpunt van fundamentele principes van regelgeving meer thuis in de wet zelf. Van deze beginselen is alleen het alara-beginsel in de Kew zelf opgenomen (zie hiervoor onder 7.3.1).

In de tweede plaats betreft dit de uitzonderingen die gemaakt worden op de vergunningplichten. Er zou meer inzicht zijn in de reikwijdte van de vergunningplichten indien ook de belangrijkste uitzonderingen daarop in de wet zouden zijn opgenomen. Sommige van de vergaande uitzonderingen, met name waar het afvalstoffen betreft, staan op gespannen voet met de wettelijke bepalingen, die een restrictieve toepassing van vrijstellingsbevoegdheden beogen.³⁰¹

In de derde plaats betreft dit de weigeringsgronden voor de vergunningen op grond van art. 29 en 34. Ook deze horen, althans op de hoofdpunten, thuis in de wet zelf. Ook deze centrale weigeringsgronden van art. 18 Bkse, voor de art. 15-vergunning, lijken meer op hun plaats te zijn in de wet zelf dan in een uitvoeringsbesluit.

De veelvuldige en vergaande regeling in uitvoeringsbepalingen is niet in overeenstemming met de Aanwijzingen voor de regelgeving. Daarin is bepaald dat bij de verdeling van elementen van een regeling over de wet en de algemeen verbindende voorschriften van een lager niveau, de wet tenminste de hoofdelementen van de regeling bevat. In de toelichting daarbij is aangegeven dat tot die hoofdelementen in ieder geval de reikwijdte en de structurele elementen van de regeling behoren en dat daartoe veelal ook de voornaamste duurzame normen behoren.³⁰²

Onvoldoende duidelijke basis in de wet

De weigeringsgronden voor een art. 15-vergunning zijn slechts globaal in de wet geregeld. Aangegeven is op grond van welke belangen in welk kader weigering kan plaatsvinden (art. 15b). Aangenomen moet worden dat de weigeringsgronden van art. 18 Bkse (en de vergelijkbare gronden van art. 1c Bvser en art. 39 Bs) bedoeld zijn als verbijzondering van art. 15b lid 1 onder a Kew.

De verbijzondering in art. 18 Bkse heeft evenwel geen duidelijke basis in de Kew (zie par. 4.2.4).

De grondslag voor de toepassing van het Vrijstellingsbesluit defensie Kernenergiewet voor toestellen is onduidelijk, hoewel dit besluit vanouds ook op toestellen ziet.

Het verdient aanbeveling in het Besluit stralingsbescherming, dan wel in artikel 75 Kew de vrijstelling van de vergunning voor toestellen op te nemen.

³⁰¹ De aangekondigde inperking van de reikwijdte van het Bkse zal hierin ten dele verandering brengen.

³⁰² Aanwijzing 22.

Spreiding van de bepalingen inzake de verschillende vergunningstelsels

De structuur van het vergunningstelsel is onoverzichtelijk. De Kew kent in totaal zes verschillende vergunningen (art. 15, onder a, 15, onder b, 15 onder c, 29, 34 en 67 Kew). De uitwerking van deze vergunningstelsels is verdeeld over meerdere uitvoeringsbesluiten (met name Bkse, Bvser, Bs en Biudras). Ieder van deze besluiten moet in samenhang worden gelezen met één of meerdere van de andere uitvoeringsbesluiten. De reikwijdte van een vergunningstelsel is – met name door de vele verwijzingen en van-overeenkomstige-toepassing-verklaringen in de uitvoeringsbesluiten – niet direct kenbaar.

De keuze van de wetgever om bij de implementatie van Euratomrichtlijn 92/3 het vergunningstelsel voor het binnen en buiten Nederlands grondgebied brengen van radioactieve afvalstoffen (ingevolge art. 67 Kew) zoveel mogelijk te laten aansluiten bij het bestaande stelsel van Kew-vergunningen, heeft ertoe geleid dat het Biudras deels een zelfstandig vergunningstelsel bevat maar deels ook aanvullingen (zowel weigeringsgronden als procedurele bepalingen) bevat op de vergunningen voor art. 15, onder a, en art. 29 Kew. Dit versterkt de problematiek van de verspreiding van bepalingen inzake een vergunningstelsel over verschillende uitvoeringsbesluiten.

Ook in de interviews is naar voren gekomen dat het gewenst zou zijn om bij een eventuele herziening van de wet de mogelijkheden tot stroomlijning van de vergunningplichten te bekijken. Er is bijvoorbeeld gesuggereerd om de vergunningen voor radioactieve stoffen en toestellen onder één noemer te brengen en in ieder geval op dezelfde leest te schoeien.

7.4.3

BEVOEGDHEDEN

De vergunningstelsels van de Kew bevatten op diverse plaatsen beoordelingsruimte of beoordelingsvrijheid voor de betreffende minister(s). Een dergelijke ruimte of vrijheid voor het bevoegd gezag, voor de besluitvorming inzake vergunningen en vergunningvoorschriften, is in het kader van vergunningstelsels gebruikelijk. In het kader van de Kew zijn de beoordelingsvrijheid en de beoordelingsruimte op enkele onderdelen vergaand. Dit betreft:

- het maken van uitzonderingen op de vergunningplicht: bij het aanwijzen van handelingen met (afval)stoffen die een beperkt risico van blootstelling tot gevolg hebben heeft de minister beoordelingsruimte (zie par. 4.3.1);
- het maken van uitzonderingen op het van toepassing zijn van de Awb-openbare voorbereidingsprocedure: indien naar het oordeel van de betreffende ministers niet te verwachten is dat gebruikmaking van de gevraagde vergunning nadeliger gevolgen zal veroorzaken dan de eerder verleende vergunning is de openbare voorbereidingsprocedure niet van toepassing (zie par. 4.2.8). Dat deze bevoegdheden ver (kunnen) gaan wordt geïllustreerd door de uitspraak waarin de rechter oordeelt dat deze uitzonderingsbevoegdheid restrictief moet worden toegepast (zie par. 4.2.7).

Deze vergaande bevoegdheden beperken het inzicht in de reikwijdte van de vergunningstelsels.

In het Geheimhoudingsbesluit Kernenergiewet wordt een aantal bevoegdheden aan de minister van Defensie toebedeeld. Het aan de minister overlaten van de beoordeling inzake de voorschriften bij de vrijstellingen in het kader van dit Besluit, staat op gespannen voet met de bedoelingen van de wetgever. De Kew (art. 75 lid 2) bepaalt dat aan vrijstelling de voorschriften worden verbonden die naar het oordeel van de Kroon nodig zijn, terwijl op grond van het Besluit de minister van Defensie beslist. Gezien de geheimhoudingsbepalingen ontbreekt inzicht in de vrijstellingspraktijk.

7.4.4

CONCLUSIES

Veel van de wetstechnische kanttekeningen die hiervoor zijn geplaatst, hebben betrekking op – of zijn een gevolg van - de niet inzichtelijke wijze waarop de regels die betrekking hebben op de verschillende vergunningstelsels zijn verdeeld over wet en uitvoeringsbesluiten enerzijds en tussen de verschillende uitvoeringsbesluiten anderzijds.

De inzichtelijkheid van de Kew kan sterk worden vergroot door de belangrijkste bepalingen inzake de verschillende vergunningen in plaats van in de uitvoeringsbesluiten in de wet te plaatsen. Ten minste moeten in de Kew zelf worden opgenomen:

- de toetsingscriteria voor de vergunningen, waaronder de daarbij toe te passen beginselen en de gronden voor weigering en wijziging van de vergunningen;
- de belangrijke uitzonderingen op de vergunningplichten, die essentieel zijn voor de reikwijdte van de vergunningplicht.

Daarnaast zou de inzichtelijkheid van de wet sterk worden vergroot door de getrapte van overeenkomstige toepassing-verklaringen in de wet en de uitvoeringsbesluiten te schrappen en de verwijzingen tussen verschillende uitvoeringsbesluiten onderling voor een belangrijk deel te schrappen. De geadresseerden van de vergunningen zouden veel meer duidelijkheid krijgen indien voor de wettelijke vereisten inzake één vergunning, - naast de wet - in beginsel slechts één uitvoeringsbesluit geraadpleegd zou hoeven te worden. Een dergelijk systeem vergt op punten een herhaling van wettelijke bepalingen (gedacht kan worden aan definities van begrippen die in verschillende uitvoeringsbesluiten voorkomen). De gevolgen daarvan kunnen worden beperkt door in een dergelijk geval te kiezen voor regeling in de wet. In sommige gevallen zal parallelwetgeving echter met het oog op de kenbaarheid van de regelgeving onvermijdelijk zijn.

7.5

HET VERGUNNINGSTELSEL VAN DE KEW

De Kew kent zes verschillende vergunningplichten. Dit betreft de drie vergunningen van artikel 15 Kew voor handelingen met splijtstoffen, de vergunning op grond van artikel 29 Kew voor handelingen met radioactieve stoffen, de vergunning voor toestellen die ioniserende straling uitzenden ingevolge artikel 34 Kew en de vergunning inzake grensoverschrijdend vervoer van radioactieve afvalstoffen die gebaseerd is op artikel 67 Kew.

Over enkele aspecten van de vergunningstelsels, zoals de weigeringsgronden en de uitzonderingen op de vergunningplicht zijn in de voorgaande paragrafen conclusies trokken (par. 7.2.2 en 7.2.4). Hierna volgen enkele aanvullende conclusies met betrekking tot het vergunningstelsel.

7.5.1

SAMENHANG TUSSEN DE VERSCHILLENDE VERGUNNINGSTELSELS

Inrichtingen die vergunningplichtig zijn op grond van art. 15 onder b Kew, hebben in veel gevallen ook vergunningen nodig op grond van art. 29 en 34 Kew. De vergunningen op grond van artikel 29 en 34 worden tegelijk met de vergunning op grond van artikel 15 onder b in hetzelfde document, afgegeven.

Kleine verschillen tussen de vergunning(procedure) op grond van artikel 15, onder b en de vergunningen op grond van artikel 29 en 34 Kew kunnen dan problematisch zijn. Dat betreft met name het feit dat voor de art. 29 en de art. 34-vergunningen bepalingen ontbreken over het wijzigen van de vergunning. Wel kunnen vergunningvoorschriften worden gewijzigd, maar een geheel nieuwe (revisie) vergunning kan niet vereist worden.

7.5.2

HET KARAKTER VAN DE VERGUNNINGEN

Uit de interviews komt enerzijds naar voren dat de vergunningen voor handelingen met splijtstoffen een zo ander karakter hebben, dat overwogen zou moeten worden om de stelsels inzake nucleaire veiligheid en die inzake stralingsbescherming in verschillende wetten onder te brengen, of in ieder geval duidelijker dan nu te splitsen. Anderzijds wordt aangegeven dat een betere afstemming tussen de verschillende vergunningstelsels nodig is.

Het verschil tussen de vergunningen op grond van art. 29 en 34 enerzijds en de vergunningen op grond van art. 15 onder b Kew moet genuanceerd worden op basis van de praktijk van de vergunningverlening met betrekking tot de zogenoemde 'verzamelvergunningen' en 'complexvergunningen'. Bij deze typen vergunningen worden bepaalde bevoegdheden van het bevoegd gezag onder bepaalde voorwaarden overgelaten aan de betreffende organisatie ('interne toestemmingen'). In de interviews wordt vermeld dat als gevolg hiervan de flexibiliteit voor het doorvoeren van wijzigingen wordt vergroot. Tegelijkertijd zal evenwel, doordat minder vaak sprake zal zijn van voor beroep vatbare besluiten, de rechtsbescherming kunnen verminderen. De complex- en verzamelvergunning zijn in de regelgeving alleen vermeld in een bijlage bij de Regeling administratieve

en organisatorische maatregelen stralingsbescherming. In dit onderzoek zijn deze verzamel- en complexvergunningen niet nader onderzocht.

Geconcludeerd kan worden dat het systeem van ‘verzamelvergunningen’ en ‘complexvergunningen’ niet in een wettelijke regeling staat. Gezien de verschillen die zich hier voordoen ten opzichte van het reguliere vergunningstelsel, waarbij vooral het ‘interne vergunningverleningssysteem’ aandacht verdient, moet overwogen worden deze systematiek van vergunnen in een wettelijke regeling op te nemen.

7.5.3

TARIEVEN VERGUNNINGENSTELSEL

In de interviews is, in verband met de vergunningen voor de splijtstofcyclus, naar voren gebracht dat, anders dan in ons omringende landen, in Nederland niet wordt gewerkt met een kostendekkende heffing.

Op basis van de Bijdragenregeling Kew kan worden geconcludeerd dat de tarieven voor het behandelen van aanvragen om vergunning niet kostendekkend zijn (zie par. 4.1.5). Aanbevolen wordt de tarieven in het Bijdragenbesluit te evalueren in het licht van de oorspronkelijke doelstelling van het Besluit en daarbij de tariefstelling in omliggende landen te betrekken.

Ook in het Commissievoorstel inzake het veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval wordt de nadruk gelegd op de financiële verantwoordelijkheid van de producent. In dat Commissievoorstel wordt aanbevolen dat de producent van het afval of de huidige eigenaar ervan betaalt voor het afvalbeheer (overweging 18).

7.5.4

VERGUNNINGEN IN RELATIE TOT MELDINGEN

Dit onderzoek heeft met name betrekking op het vergunningstelsel. Naar het meldingenstelsel is niet afzonderlijk onderzoek gedaan. Wel is bij de behandeling van het vergunningstelsel ook het meldingenstelsel aan de orde geweest.

In de interviews komt met betrekking tot meldingsverplichtingen onder meer naar voren dat wordt getwijfeld aan het nut van bepaalde meldingen, met name meldingen op grond van het Bvser, van transportbewegingen van bepaalde colli van radioactieve stoffen. Het vereiste om drie weken van te voren melden wordt hierbij onwerkbaar geacht. Naar de mening van geïnterviewden is soms onduidelijk wat beleidsmatig met de meldingengegevens gebeurt.

Ingevolge richtlijn 96/29 geldt voor handelingen die een risico meebrengen en die vallen onder het bereik van de richtlijn een vergunningplicht of een meldingsplicht, tenzij de betreffende handelingen daarvan uitgezonderd zijn (zie par. 3.3.2). De Kew kent voor handelingen met toestellen als uitgangspunt een meldingsplicht. Bepaalde handelingen met toestellen zijn van de meldingsplicht uitgezonderd. In sommige gevallen geldt een vergunningplicht voor handelingen met toestellen (par. 1.4.10).

Voor handelingen met radioactieve stoffen kan op grond van de Kew een meldingsplicht worden opgelegd. Voor het vervoer van radioactieve stoffen geldt in beginsel een meldingsverplichting (par. 4.3.1). Ook voor in- en uitvoer van radioactieve stoffen geldt een meldingsplicht, ter implementatie van Euratom-regelgeving. Doel van deze meldingsplicht is het zicht krijgen of houden op bepaalde handelingen. Niet onderzocht is in hoeverre de meldingengegevens ook gebruikt worden, bijvoorbeeld voor beleidsrapportages.³⁰³

De Kew kent, anders dan de Wm, niet een systeem waarbij voor vergunningvervangende amvb's een meldingsplicht wordt opgelegd. Art. 8.41 lid 1 Wm wordt daartoe uitgezonderd.

Voor art. 15 onder b-inrichtingen is, ingevolge art. 18 Kew (jo. 8.19 Wm) een Wm-meldingsregeling voor bepaalde veranderingen van de inrichting (die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu), van overeenkomstige toepassing. Deze meldingsmogelijkheid werd in de Wm opgenomen nadat op basis van jurisprudentie gebleken was dat een Kew-mogelijkheid om af te zien van de openbare voorbereidingsprocedure (art. 17 lid 2 onder d) zeer beperkt toepasbaar was.

Geconcludeerd kan worden dat de Kew verschillende soorten meldingen kent. Gezien enkele kritiekpunten en vragen die vanuit de interviews naar voren kwamen ten aanzien van bepaalde meldingen en het gebruik van de gegevens, verdient het aanbeveling nut, vorm en gebruik van enkele meldingsplichten nader te onderzoeken.

7.6

DE RELATIE MET DE VERGUNNING OP GROND VAN DE WET MILIEUBEHEER

Grondslag voor vergunningvoorschriften

Voor inrichtingen die vergunningplichtig zijn op grond van art. 15 onder b Kew is geen vergunning op grond van de Wet milieubeheer vereist. De vergunning op grond van art. 15 onder b bevat daarom ook voorschriften die zien op de bescherming van het milieu tegen de gevolgen van de inrichting die niet samenhangen met het nucleaire karakter van de inrichting. In de Kew en het Bkse is echter geen grondslag geboden voor het stellen van voorschriften die zien op andere aspecten dan de gevolgen van straling. In art. 31 en 33 Bkse wordt immers slechts aangegeven dat voorschriften kunnen worden gesteld ter beperking en voorkoming van *schade*. Het begrip schade is in art. 1 lid 2 Bkse, waarin wordt verwezen naar art. 1 lid 1 Bs, gedefinieerd als 'gevolg van straling voor mens, dier, planten en goederen.'

Voor het verbinden van voorschriften aan de vergunning op grond van art. 15 onder b Kew die niet zien op de bescherming van het

³⁰³ Zie over het meldingenstelsel ook: C.W.M. Timmermans e.a., 'Vergunningverlening Besluit stralingsbescherming, Arnhem, juli 2006; in het bijzonder p. 69-65, waarin onder meer naar voren komt dat de 'meldingsdiscipline' in diverse sectoren laag is.

milieu tegen de gevolgen van straling, maar van andere gevolgen voor het milieu, dient een grondslag te worden geboden in de Kew.

Beoordelingskader

In de Kew en het Bkse ontbreekt een verwijzing naar het beoordelingskader van de Wet milieubeheer voor de niet met straling samenhangende gevolgen van de nucleaire inrichting. Wel dient op grond van art. 15b lid 1 Kew het 'belang van mensen, dieren, planten en goederen' in de afweging inzake verlening en wijziging van de vergunning te worden afgewogen en moet het alara-beginsel, zoals neergelegd in artikel 15c lid 3 tweede volzin, worden toegepast. Op grond van art. 4.6 lid 3 jo de bijlage van de Wet milieubeheer, moet het bevoegd gezag ('de organen van het Rijk) rekening houden bij de uitvoering van de Kernenergiewet met het Nationaal Milieubeleidsplan.

Door het niet verwijzen naar het beoordelingskader voor de vergunning op grond van de Wet milieubeheer (de artt. 8.8 tot en met 8.10 Wm) ontbreekt een wettelijke relatie met in amvb's of provinciale verordeningen neergelegde milieukwaliteitseisen en andere voor de inrichting geldende wettelijke regels. Waar de kwaliteitseisen gebaseerd zijn op direct werkende Europese wetgeving die verplicht tot het hanteren van grenswaarden, kan in die Europese wetgeving een grondslag worden gevonden voor toepassing van die milieukwaliteitseisen bij de verlening van de Kew-vergunning.

Een ander gevolg van het niet verwijzen in de Kew naar het beoordelingskader van de Wm, is dat voor Wm-inrichtingen de verplichting bestaat de beste beschikbare technieken toe te passen (art. 8.10 lid 2 onder a Wm), terwijl de voorschriften in Kew-vergunning moeten voldoen aan het alara-beginsel. Dit is niet in strijd met de IPPC-richtlijn, omdat de nucleaire inrichtingen niet onder deze richtlijn vallen. Het wijzigen van het alara-beginsel in het uitgangspunt van beste beschikbare technieken kan in strijd zijn met Richtlijn 96/29/Euratom. Of het uiteenlopen van het beoordelingskader voor de niet met straling samenhangende milieuvoorschriften in Kew-vergunning en in Wm-vergunningen tot inhoudelijke verschillen leiden, is niet op voorhand duidelijk.

Geconcludeerd kan worden dat het beoordelingskader voor niet met het nucleaire karakter van de inrichting samenhangende voorschriften in de vergunning op grond van art. 15 onder b Kew niet duidelijk is. Aanbevolen wordt dit beoordelingskader in de Kew te formuleren of te verwijzen naar de Wet milieubeheer. Daarbij dient te worden gezien in hoeverre het mogelijk en wenselijk is de verplichting de beste beschikbare technieken toe te passen, over te nemen.

De openbare voorbereidingsprocedure

De vele onderlinge verwijzingen en 'van overeenkomstige toepassing verklaringen' met betrekking tot het al of niet vereist zijn van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, beperken het inzicht wanneer nu wel of niet sprake is van openbaarheid bij de voorbereiding van besluiten inzake een vergunning of vergunningvoorschriften.

De Kew formuleert als uitgangspunt dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afd. 3.4 Awb en de bepalingen van afd. 13.2 Wm van toepassing zijn op de voorbereiding van een beschikking, maar er zijn vele uitzonderingen op dit uitgangspunt waardoor uiteindelijk slechts beperkt sprake is van openbare voorbereidingsprocedures.

Voor de art. 34-vergunning geldt zowel ingevolge art. 45 Bs als ingevolge art. 20 Kew, een regeling inzake de voorbereidingsprocedure. Mogelijk betreft de eerste verwijzing de vergunning en de tweede de vergunningvoorschriften, maar duidelijk is dit niet. Ook hier bestaat derhalve een gebrek aan duidelijkheid vanwege de wijze van formulering en structurering.

De reikwijdte van de uitzonderingen op de openbare voorbereidingsprocedure bij wijzigingen van vergunningsituaties is bovendien niet inzichtelijk doordat de betrokken ministers een ruime beoordelingsvrijheid hebben met betrekking tot het al dan niet van toepassing achten van die procedure, namelijk indien al eerder vergunning werd verleend en naar het oordeel van de ministers niet te verwachten is dat de wijziging nadeliger gevolgen zal veroorzaken (art. 17 lid 2 onder d, lid 3 onder a.3, art. 29a lid 2 onder b Kew en art. 45, onder d, Bs).

Een gevolg van het niet van toepassing zijn van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is dat ook de 'andere bestuursorganen' niet de gelegenheid hebben om bedenkingen in te brengen. Daarmee missen deze 'andere' bestuursorganen inzicht in de toepassing van straling op hun grondgebied en mist het bevoegd gezag inzake vergunningverlening op grond van de Kew inzicht in mogelijke samenhang met andere besluiten.

Het toepassen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure heeft tot doel om inzicht te verkrijgen in bij de besluiten betrokken belangen en zodoende de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren. Het voorbereiden van besluiten op vergunningaanvragen dient volgens de onderzoekers daarom – zoals ook als uitgangspunt in de wet is geformuleerd - in beginsel met toepassing met de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure te geschieden. Uitzonderingen op deze hoofdregel dienen duidelijk kenbaar in de wet te zijn neergelegd en dienen niet – ongeconditioneerd - afhankelijk te zijn van beoordeling door het bevoegd gezag.

7.8

PLANNING EN RAPPORTAGES

Op verschillende punten in dit onderzoek is naar voren gebracht dat een structureel, in één openbaar beleidsdocument neergelegd plan inzake straling, ontbreekt. Daarin zouden alle toepassingen van straling, maar ook alle fasen van de splijtstofcyclus (inclusief de afvalfase) een plaats kunnen krijgen. Wel zijn op verzoek aan de Tweede Kamer rapportages gezonden inzake de normstelling voor straling. Deze rapportages zijn echter afhankelijk van belangstelling voor dit onderwerp, die vaak gevoed wordt door incidenten.³⁰⁴ In het Nationaal Milieubeleidsplan is wel een paragraaf aan straling gewijd, maar die is slechts zeer beperkt. Vanzelfsprekend wordt daarbij de straling bij medische toepassing geheel niet besproken. Het Landelijk Afvalstoffenbeheersplan ziet niet op radioactief afval.

Indien een regelmatig terugkerend beleidsplan van straling beschikbaar is, ontstaan mogelijkheden voor een meer afgewogen toetsing van nieuwe vergunningaanvragen, waarbij dan ook een doelmatigheidstoets toegepast zou kunnen worden (zie hiervoor 7.3.1).

Beleid inzake straling vergt planning. De planning inzake straling, inclusief beleid inzake het beheer van radioactief afval, behoort een basis te vinden in de Kew.

De Kew bevat, behalve voor ongevallen, geen rapportagevereisten voor de ondernemer of bevoegd gezag. Wel wordt door het RIVM en het NRG met regelmaat gerapporteerd over de stralingsbelasting van de Nederlandse bevolking en de stralingswerker. Ook kan gewezen worden op de vele verplichtingen tot rapportages die in vergunningen worden opgelegd (zie hoofdstuk 5).

Wanneer de beschikbare gegevens op grond van vergunningen en meldingen gestructureerd zouden worden samengebracht in regelmatige rapportages, zou dat een belangrijke publieke informatiebron kunnen vormen, zeker wanneer deze in een voor het publiek toegankelijk databestand wordt verwerkt. Een dergelijke periodieke gegevensverstrekking is bijvoorbeeld op chemische stoffengebied meer en meer gebruikelijk.

Rapportages inzake nucleaire veiligheid, alsmede toetsingsbijekomsten, worden bovendien voorgestaan in internationale verdragen. Ook op die grond verdient het aanbeveling om regelmatig verslag te doen van de toepassing van de Kew. De voorstellen voor nieuwe Euratom-richtlijnen verplichten de lidstaten om rapportages te maken inzake genomen maatregelen om de richtlijnen na te komen en over de toestand van nucleaire installaties op het eigen grondgebied (zie 3.4.3). Rapportages dienen ten slotte het doel van publieksvoorlichting. Op grond van hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer, waarbij de verplichtingen inzake toegang van het publiek tot milieu-informatie in de Richtlijn 2003/4 zijn geïmplementeerd,

³⁰⁴ Zo zijn de gebeurtenissen in Tsjernobyl aanleiding geweest voor de beleidsnota Omgaan met risico's van straling; normstelling ioniserende straling voor arbeid en milieu (kamerstukken II, 1989/90, 21 483, nr. 2).

hebben burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten in bepaalde gezondheidsbedreigende situaties informatietaken.

Nu in het kader van het Verdrag van Aarhus ook straling onder het begrip milieu-informatie valt, zullen ook de informatie- en openbaarheidsverplichtingen die uit deze Verdragsverplichtingen voortvloeien, betrekking kunnen hebben op handelingen met, of andere informatie inzake, radioactieve stoffen (zie par. 4.6).

In verband met de voorlichting aan het publiek kan voorts gewezen worden op artikel 5 van het voorstel voor een Euratom-richtlijn houdende vaststelling van de fundamentele verplichtingen en algemene beginselen op het gebied van de veiligheid van nucleaire installaties. In die bepaling wordt een doeltreffende voorlichting van de bevolking inzake vraagstukken betreffende de veiligheid van nucleaire installaties voorgeschreven. Ook uit het tweede principe van de Fundamental Safety Principles vloeit voort dat belanghebbenden en het publiek in het algemeen adequaat moeten worden geïnformeerd over veiligheidsaspecten van faciliteiten en activiteiten en toezichtsprocessen.

Het verdient aanbeveling in de wet een bepaling op te nemen inzake verslaglegging door het vergunningverlenend of handhavend bevoegd gezag, op basis van gegevens die op grond van vergunningen- en meldingenstelsel beschikbaar zijn. Deze gegevens dienen voor het publiek openbaar te zijn.

7.9

REGULERING VAN AFVAL

In de interviews die betrekking hebben op de regelgeving inzake de splijtstofcyclus is naar voren gebracht dat de Kew en de uitvoeringsbesluiten een te beperkt toetsingskader bieden. De blootstelling en (milieu)gevolgen voor de directe omgeving worden getoetst, maar er zou geen integrale toetsing plaatsvinden van *alle* gevolgen van de vergunde handelingen. Zo zouden bij een uitbreidingsvergunningen voor inrichtingen niet de gevolgen van het extra afval dat daardoor ontstaat worden meegewogen. Daarnaast is gesteld dat de criteria in Kew en Bkse inzake het vervoer van afval naar een verwerkingsinrichting niet erg helder zijn.

In de voorstellen voor nieuwe Europese regelgeving wordt meer dan tot nu toe veel aandacht besteed aan vervoer en verwerking van radioactief afval.³⁰⁵ Belangrijk daarbij is het voorstel voor een richtlijn inzake beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval (zie 3.3.7). In dit voorstel is de eis neergelegd dat de

³⁰⁵ In de literatuur wordt erop gewezen dat de Euratom-regelgeving aanvankelijk aan veiligheid en aan radioactief afvalbeheer weinig aandacht besteedde. Zie hierover I. Abbassi Ab. Kacem, 'Safety of Nuclear Installations, Spent Nuclear Fuel and Radioactive Waste Management in the European Union: A Legal Analysis', *European Environmental Law Review*, 2004, p. 109-114, in het bijzonder p. 110. Zie ook L. Krämer, 'EC Environmental Law', London, 2000, p. 242, die erop wijst dat voor het storten van radioactieve afvalstoffen geen specifieke communautaire regeling bestaat (zoals geciteerd in: J.R.C. Tieman, 'Naar een nuttige toepassing van het begrip afvalstof', proefschrift Universiteit Utrecht, Kluwer: Deventer, 2000, p. 145).

lidstaten een actueel nationaal programma maken voor het beheer van radioactief afval.

Uit dit onderzoek is niet gebleken dat de geldende internationale verplichtingen inzake de regulering van radioactief afval niet of onvoldoende in de Kernenergiewet zijn verwerkt. In het licht van de internationale en publieke belangstelling voor radio-actief afval is het echter opvallend dat de Kew niet apart aandacht besteedt aan de afvalfase van de splijtstofcyclus. In het bijzonder kan daarbij gedacht worden aan het neerleggen van uitgangspunten voor het beheer van afvalstoffen in de wet en de verplichting een beheerplan voor het afval te maken, waaraan vergunningen (voor opslag, bewerking en vervoer van afval) getoetst kunnen worden.

Overwogen kan worden, teneinde recht te doen aan de problematiek van de afvalfase van de splijtstofcyclus en anticiperend op het voorstel voor een Richtlijn inzake beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval, om in de Kew zelf uitgangspunten voor het beheer van afvalstoffen vast te leggen en de verplichting op te nemen om een beheerplan voor radioactief afval te maken, waarin criteria voor vervoer, afgifte en verwerking worden opgenomen.

BIJLAGE 1

Leden begeleidingscommissie

M.J. Alphenaar	ministerie VWS
H.T. Cahen	ministerie EZ
L.T.M. Ebben	Philips Stralingsbeschermingsdienst
A. Hekker	ministerie VROM
L. Hontelez	ministerie SZW
C. Lustenhouwer	Delta N.V.
P.J.W.M. Müskens	ministerie VROM, KFD
M. Robesin	stichting Natuur en Milieu
C. Thijssen	ministerie SZW
E. Topman	ministerie VROM
A. van Limborgh	ministerie VROM
D. Vos	ministerie VROM

BIJLAGE 2

Vragenlijst interviews Evaluatie Kernenergiewet

Geïnterviewde:
 Organisatie:
 Telefoonnummer:
 Email-adres:
 Datum gesprek:

Doel van het evaluatie-onderzoek is het juridisch ‘doorlichten’ van de Kernenergiewet uit 1963, teneinde bouwstenen aan te dragen voor een Kernenergiewet die ‘bij de tijd’ is. Het onderzoek wordt toegespitst op de belangrijkste instrumenten van de Kernenergiewet, namelijk vergunningen en algemene regels. De nadruk daarbij ligt op de vraag of door het instrumentarium van de Kernenergiewet voldoende bescherming wordt geboden aan mens en milieu tegen de mogelijke nadelige gevolgen van het opwekken van kernenergie en het omgaan met radioactieve stoffen en straling en of dat op een efficiënte wijze gebeurt.

Het onderzoek in zijn geheel beslaat drie fasen. In de eerste fase is een juridische analyse van de instrumenten gedaan. In de tweede en onderhavige fase worden de conclusies uit de eerste fase getoetst aan de meningen van deskundigen uit de praktijk. Ten behoeve van het empirisch onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen sleutelfiguren (deskundigen op enige afstand) en direct betrokkenen (zoals vergunningverleners en –houders). De eerste groep zal uitgebreid worden bevraagd over het functioneren van de Kernenergiewet, terwijl de tweede groep telefonisch wordt benaderd met enkele specifieke vragen. In de derde fase van het onderzoek zullen de onderzoeksresultaten worden geïntegreerd en aanbevelingen worden geformuleerd.

Vooraf wil ik nog de kanttekening maken dat het wetsvoorstel tot wijziging van de Kernenergiewet dat momenteel in behandeling is bij de Tweede Kamer geen specifiek onderwerp van onderzoek vormt in het kader van deze evaluatie van de wet.

Introductie

1. Op welke manier heeft u in uw werk met de Kernenergiewet te maken? Met welke onderdelen heeft u de meeste ervaring? Met welke in het geheel niet?
2. Hoe denkt u in algemene termen over de Kernenergiewet? In hoeverre vindt u dat de wet verouderd is en toe is aan revisie? Heeft uw opinie betrekking op de wet als geheel of zijn er onderdelen waarover u anders denkt?

Doelbereiking

De Kernenergiewet heeft een dubbele doelstelling, namelijk de bevordering van een goede ontwikkeling op het gebied van de vrijmaking van kernenergie, en de aanwending van radioactieve stoffen en ioniserende stralen uitzendende toestellen, maar ook de bescherming van mens en milieu tegen de hieraan verbonden gevaren. Dit laatste houdt in dat niet alleen het milieu en de volksgezondheid in algemene zin, maar ook de belangen van patiënten en werknemers die in aanraking kunnen komen met straling uitzendende toestellen door de wet worden beschermd. Hiermee is duidelijk dat de Kernenergiewet een integrale aanpak beoogt te geven waarbij zoveel mogelijk met verschillende belangen rekening wordt gehouden.

3. Is naar uw mening de wet voldoende toegerust om aan zo'n integrale aanpak gestalte te geven? Wat zijn naar uw mening de voor- en nadelen van een integrale aanpak? Vindt u dat met deze integrale benadering alle betrokken belangen voldoende tot hun recht komen?
4. Ons onderzoek is vooral gericht op de vraag in hoeverre de beschermingsdoelstelling wordt bereikt. In hoeverre vindt u dat de Kernenergiewet inderdaad een toereikend en geschikt instrumentarium biedt om mens en milieu te beschermen tegen de mogelijk nadelige gevolgen van het vrijmaken van kernenergie en het omgaan met radioactieve stoffen en straling?

Vergunningstelsel

5. De Kernenergiewet onderscheidt vergunningplichten voor verschillende activiteiten. Zij hebben betrekking op omgaan met:
 - splijtstoffen (art. 15 onder a Kew)
 - kernenergie-inrichtingen (art. 15 onder b Kew)
 - door kernenergie aangedreven vaartuigen (art. 15 onder c Kew)
 - radioactieve stoffen (art. 29 Kew)
 - toestellen (art. 34 Kew)
6. Is er naar uw mening voldoende aanleiding om een onderscheid te maken tussen de vijf verschillende vergunningen? Vindt u dat de diverse vergunningplichten allen thuis horen in de Kernenergiewet? Vindt u dat de vergunning voor al deze activiteiten het meest passende instrument is?

Belangrijke inhoudelijke aspecten van de vergunningstelsel in de Kew betreffen onder meer de toetsingsgronden voor vergunningverlening, de verplichting tot het toepassen van enkele beginselen, zoals het alara- en het rechtvaardigheidsbeginsel, en de verplichting om vergunningen regelmatig aan de nieuwste inzichten aan te passen.
7. Vindt u dat de huidige vergunningprocedure met inbegrip van de belangen waaraan op grond van art. 15 onder b kan worden getoetst voldoende aanknopingspunten biedt voor een toereikende toetsing van een vergunningaanvraag door het bevoegd gezag?
8. Vindt u dat het in de wet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen geformuleerde alara-beginsel voldoende aanknopingspunten biedt om vergunningvoorschriften te formuleren? Heeft u er zicht op hoe het alara-beginsel in de praktijk wordt toegepast door het bevoegd gezag? Zo ja, vindt u

dat er met de toepassing van dit beginsel inderdaad de redelijkerwijs grootst mogelijke bescherming wordt bereikt?

9. Heeft u er zicht op hoe met de actualiseringsplicht en de bevoegdheid tot wijziging van de vergunning in de praktijk wordt omgegaan door het bevoegd gezag? Zo ja, vindt u dat er met de toepassing van dit beginsel inderdaad de redelijkerwijs grootst mogelijke bescherming wordt bereikt? Vindt actualisering over het algemeen voldoende regelmatig plaats?

Rechtsbescherming

Op de voorbereiding van de (meeste) vergunningen is afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht van toepassing die bepalingen bevat over rechtsbescherming. Tegen de besluiten op de aanvragen om een vergunning kan door belanghebbenden beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

10. Is naar uw mening de participatie van burgers bij de verlening en wijziging van vergunningen op grond van de Kew voldoende geregeld? Weet u in hoeverre het voorkomt dat derden het bevoegd gezag verzoeken een vergunning te wijzigen, een handhavingsverzoek doen, of in beroep gaan tegen vergunningen?
11. Is naar uw mening de participatie van vergunninghouders bij de verlening en wijziging van vergunningen op grond van de Kew voldoende geregeld?
12. Op grond van art. 68 Kew zijn regels gesteld over de verzekering van geheimhouding van diverse gegevens, hulpmiddelen en materialen. Heeft u er zicht op hoe deze regels in de praktijk uitwerken? Heeft u een mening inzake de verhouding van deze regeling tot de algemene regels over openbaarheid van bestuur en rechtsbescherming?

Algemene regels

Naast de verschillende vergunningplichten bevat de Kernenergiewet ook mogelijkheden voor het stellen van algemene regels op grond van art. 21 en 32 Kew. Zo zijn er bijvoorbeeld algemene regels neergelegd in het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen en het Besluit stralingsbescherming.

13. In hoeverre vindt u dat algemene regels een passend instrument zijn binnen het kader van de Kernenergiewet? Vindt u dat de onderwerpen die nu onder algemene regels vallen terecht onder een dergelijk regime zijn gebracht? Zijn er andere onderwerpen die naar uw mening ook in aanmerking zouden komen om via algemene regels te worden gereguleerd?
14. In hoeverre vindt u dat het beschermingsniveau dat met de algemene regels wordt beoogd voldoende is met het oog op de doelstelling van de wet?

Toezicht en handhaving

15. Heeft u er zicht op hoe in de praktijk het toezicht en de handhaving van vergunningen en algemene regels plaats vindt? Zo ja, hoe denkt u over de organisatie van het toezicht en de handhaving? Is deze adequaat?
16. Vindt u dat de naleving van de gestelde voorschriften voldoende frequent wordt gecontroleerd? Geldt dat voor alle categorieën van activiteiten? Zijn er verschillen waar te nemen in de wijze waarop de naleving van de verschillende vergunningen en algemene regels wordt gecontroleerd?
17. In hoeverre vindt u dat er passende sancties beschikbaar zijn op overtreding van voorschriften? Worden deze sancties ook voldoende toegepast?

Efficiëntie

18. Heeft u inzicht in hoeverre de uitvoering van de Kernenergiewet lasten met zich mee brengt voor het bestuur? Zo ja, vindt u deze acceptabel? Op welke manier zouden eventueel lasten kunnen worden verminderd?
19. Heeft u inzicht in hoeverre de uitvoering van de Kernenergiewet lasten met zich mee brengt voor het bedrijfsleven? Zo ja, vindt u deze acceptabel? Op welke manier zouden eventueel lasten kunnen worden verminderd?

Beoordeling

20. Vindt u al met al dat de Kernenergiewet voldoende aanknopingspunten biedt voor het verantwoord omgaan met kernenergie en stralingsgevaar?
21. Wat vindt u de belangrijkste lessen die uit de ervaringen met de Kernenergiewet zijn te trekken?
22. Zijn er naar uw mening onderwerpen die aandacht van de wetgever behoeven in de naaste toekomst, bijvoorbeeld:
 - Zijn er bestaande regels waarvan u vindt dat ze moeten worden afgeschaft?
 - Zijn er bestaande regels die naar uw mening moeten worden aangepast?
 - Zijn er nieuwe voorschriften die naar uw mening zeker zouden thuishoren in een gemoderniseerde versie van de Kernenergiewet?
23. Zijn er tot slot nog onderwerpen die u in het interview heeft gemist?

BIJLAGE 3

Lijst van geïnterviewde personen

Naam	Organisatie	Functie	Datum gesprek
Mw. R. Ahroui	Ministerie van VROM	Jurist Directie Juridische Zaken	16-11-2006
Dhr. H. Bierman	Ministerie van VROM	Voorheen wetgevingsjurist Directie Juridische Zaken	16-11-2006
Dhr. W. Koster	SenterNovem	Hoofd Team Stralingsbescherming	16-11-2006
Dhr. R. van Sonsbeek Dhr. E. Luykx	Röntgen Technische Dienst	Hoofd Afdeling Stralingshygiëne HSE Officer	20-11-2006
Dhr. R. Jansen Dhr. P.J. de Munk	Kernfysische Dienst	Hoofd Afdeling Vermogensreactoren Vakspecialist nucleaire veiligheid	28-11-2006
Mw. R. Teule Mw. B. Kloostra	Greenpeace	Campagneleider kernenergie Advocate Van den Biesen Boesveld	6-12-2006
Dhr. F.S. Draaisma	NRG Petten	Algemeen stralingsdeskundige	1- 2-2007
Dhr. G. Kuipers Mw. X.L. Velders	AMC	Algemeen stralingsdeskundige Algemeen stralingsdeskundige	13-2-2007

Colofon

Opdrachtgever:

Ministerie van VROM, Directoraat Generaal Milieu

Datum:

27 augustus 2007

Auteur(s):

Mw. Prof. mr. R. Uylenburg
Mw. mr. drs. E.M. Vogelesang-Stoute
Dhr. dr. R. Neerhof
Mw. mr. N.M. van der Grijp

Secretariaat STEM
ARCADIS Ruimte & Milieu BV
De heer drs. ing. Charles Nijssen
Postbus 264
6800 AG Arnhem
Tel 026 3778 511
Fax 026 4457 549
www.evaluatiemilieuwetgeving.nl

© STEM. Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitzonderingen door de wet gesteld, mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbenden niets uit dit document worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotografie, digitale reproductie of anderszins.

