

Vergaderjaar 2008–2009

30 429

Wijziging van de Kernenergiewet (beperking geldingsduur vergunningen, beïnvloeden keuze van opwerking, financiële zekerheidstelling en vereenvoudiging van het bevoegd gezag)

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER, VAN ECONOMISCHE ZAKEN, EN VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 september 2008

1. Inleiding

Bij brief van 20 juni 2008 is aan U het Energierapport 2008¹ aangeboden. Dit Energierapport gaat over de vraag hoe we zorgen voor een betrouwbare, betaalbare en schone energieverzorging op de korte en lange termijn. Het kabinet heeft in dit rapport tevens aangekondigd dat in de komende periode drie scenario's voor de mogelijke inzet van kernenergie worden uitgewerkt ten behoeve van besluitvorming door een volgend kabinet over de eventuele verdere toepassing van kernenergie in ons land.

Het nemen van tussentijdse besluiten blijft niettemin noodzakelijk ten behoeve van de bedrijfsvoering van de kerncentrale in Borssele (KCB) en de overige bestaande nucleaire inrichtingen. In deze brief kondigen wij het voornemen aan u binnenkort twee voorstellen voor dergelijke besluiten ter goedkeuring toe te sturen. Daarbij is ons uitgangspunt dat het kabinet uitdrukkelijk geen besluiten neemt die vooruitlopen op de toekomstdiscussie en dat de status-quo zo goed mogelijk gehandhaafd blijft.

Aanleiding voor het eerste besluit is een verzoek van de Franse regering en de eigenaar van de kerncentrale Borssele, EPZ, tot aanpassing van de bestaande overeenkomst uit 1979 tussen Nederland en Frankrijk inzake het opwerken van gebruikte splijtstof in Frankrijk. Aanpassing van deze overeenkomst zal hervatting van het stilgelegde opwerkingscontract tussen EPZ en Areva mogelijk maken.²

Het tweede besluit betreft het bij U in behandeling zijnde voorstel tot wijziging van de Kernenergiewet.

¹ Kamerstukken II, 2007–2008, 31 510, nr. 1.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. Verdrag met Frankrijk inzake de opwerking van bestraalde splijtstof in Frankrijk

Zoals bekend heeft EPZ een contract met het Franse bedrijf Cogéma (thans Areva) voor de opwerking van gebruikte splijtstof. De uitvoering van dit contract is echter sinds juli 2006 niet meer mogelijk als gevolg van een Franse wetwijziging, op grond waarvan opwerking in Frankrijk alleen nog mogelijk is indien in een interstatelijke overeenkomst de termijnen van terugzending van het radioactief afval naar het land van herkomst zijn vastgelegd.

Teneinde de uitvoering van het contract weer mogelijk te maken, heeft de Franse regering om aanpassing van de bestaande overeenkomst uit 1979 gevraagd. Nederland heeft zich bereid verklaard hieraan mee te werken. In het aangepaste verdrag worden de door de Franse wet vereiste termijnen vastgelegd. Voor dit verdrag is parlementaire goedkeuring vereist.

Toelichting

Bij opwerking van de gebruikte splijtstof van de KCB bij Areva in La Hague worden via chemische processen uranium en plutonium afgescheiden en kunnen dan worden hergebruikt. De niet bruikbare restanten worden als hoog radioactief afval in een glasmatrix verwerkt («verglaasd») en vervolgens in stalen containers verpakt. Contractueel is tussen EPZ en Areva vastgelegd dat het radioactief afval dat bij opwerking vrijkomt, naar Nederland terugkomt. Vervolgens wordt het afval bij COVRA opgeslagen in een speciaal daarvoor ontworpen afvalopslaggebouw (het Hoogactief Afval Behandelings- en Opslaggebouw, HABOG). In 1979 is in een notawisseling tussen de Franse en Nederlandse regering¹ vastgelegd dat Nederland geen belemmeringen zal opwerpen tegen deze terugzending vanuit Frankrijk naar Nederland. Deze notawisseling is destijds in Nederland bekrachtigd met een goedkeuringswet².

Sinds juli 2006 is in Frankrijk nieuwe wetgeving³ van kracht op grond waarvan voorgeschreven is dat het terugzendschema voor het radioactief afval al moet zijn vastgelegd op het moment dat gebruikte splijtstof vanuit het buitenland in Frankrijk wordt ingevoerd. In deze wet is onder meer bepaald:

«Het op het grondgebied brengen voor verwerkingsdoeleinden kan uitsluitend worden toegestaan in het kader van intergouvernementele overeenkomsten en onder de voorwaarde dat het na de verwerking van deze stoffen overblijvend radioactief afval niet langer in Frankrijk opgeslagen zal blijven dan een in die overeenkomsten vastgestelde datum. In die overeenkomst worden de voorziene tijdvakken voor de inontvangstname en verwerking van deze stoffen vermeld alsmede, in voorkomend geval, het beoogde latere gebruik van de tijdens de verwerking gescheiden radioactieve stoffen».

Deze wijziging geldt ook voor de zendingen gebruikte splijtstof die op grond van het lopende contract tussen EPZ en Areva naar Frankrijk zullen gaan. Als gevolg hiervan heeft Frankrijk verzocht de bestaande overeenkomst uit 1979 aan te passen. De aanpassing houdt in dat in de aangepaste overeenkomst worden vastgelegd de voorziene tijdvakken voor aankomst in Frankrijk van de splijtstof, voor opwerking ervan in Frankrijk en voor terugzending van het opwerkingsafval naar Nederland.

In verschillende studies⁴ die de afgelopen jaren aan de Tweede Kamer zijn verstuurd is uitgebreid ingegaan op verschillende aspecten die met opwerking samenhangen, zoals (veiligheids)technische en milieuhygiënische aspecten en aspecten betreffende proliferatie.

¹ Tractatenblad 1979, nr. 116. tot afloop van het lopende contract.

² Kamerstukken II 1980–1981, 15 920, nr. 15.

³ LOI no 2006–739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs.

Zie http://admi.net/fo/20_060_629/ECOX0_600_036L.html.

⁴ – Ontwikkelingen met betrekking tot eindverwerking van gebruikte splijtstof, NRG 21 468/05.64940/C, bijlage bij Kamerstukken II 2004–2005, 30 000, nr. 5.

– Kerncentrale Borssele na 2013, Gevolgen van beëindiging of voortzetting van de bedrijfsvoering, ECN-C-05–095/NRG 21 264/05 69766/C, november 2005, bijlage bij Kamerstukken II 2005–2006, 30 000, nr. 18.

– Notitiebijlage bij Kamerstukken II, 2006–2007, 30 000, nr. 40.

– Fact Finding Kernenergie, ECN-B-07–015, september 2007.

Uit deze rapporten komt in het algemeen naar voren dat vanuit milieuhygiënisch en veiligheidsperspectief gezien er geen dwingende redenen zijn om te kiezen voor directe opslag of opwerken.

De nieuwe Franse wetgeving heeft tot gevolg dat EPZ sinds 2006 geen gebruikte splijtstof meer heeft kunnen laten opwerken. Indien de transporten niet kunnen worden hervat, zal binnen een termijn van enkele jaren de KCB stilgelegd moeten worden omdat de tijdelijke opslagmogelijkheden binnen de kerncentrale dan zijn uitgeput en alternatieve opslagmogelijkheden nog niet beschikbaar zijn.

De situatie is nu zo dat het huidige Hoogactief Afval Behandelings- en Opslaggebouw (HABOG) bij COVRA voor opslag van hoog radioactief afval vanuit de opwerkingsroute, capaciteit genoeg heeft voor al het afval dat ontstaat uit de opwerking van gebruikte splijtstof die tot en met 2015 zal worden ingezet in de KCB. Ook voor het niet-hoogactieve afval dat bij opwerking vrijkomt, is plaats genoeg in de andere gebouwen van COVRA. Voor het HABOG is door EPZ ook al betaald.

Het HABOG is alleen geschikt voor de opslag van de containers met hoog radioactief afval uit de opwerkingsroute, maar ongeschikt voor de directe opslag van niet-opgewerkte splijtstofelementen. Voor het laatste zou een ander soort gebouw nodig zijn vanwege de grote lengte van de splijtstofelementen. Tevens ontbreekt een speciaal daarvoor geschikte behandelingscel voor de conditionering van de gebruikte splijtstofelementen. De bouw van een ander gebouw voor een dergelijke directe opslag is kostbaar en duurt bovendien zo lang, dat de bedrijfsvoering van de KCB voor een lange periode zou moeten worden onderbroken. EPZ zal de met de bouw gemoeide kosten, naast de derving van inkomsten vanwege de stillegging, niet kunnen verhalen op de Franse contractpartner Areva.

Het opwerkingscontract tussen Areva en EPZ voorziet in een clause die bepaalt dat een geval van force majeure waardoor partijen niet aan hun verplichtingen kunnen voldoen, geen financiële gevolgen zal hebben. Onder force majeure wordt mede begrepen beperkende maatregelen vanuit overheidszijde.

Het onmogelijk maken van opwerken lijkt dus hiertoe te behoren, maar dat kan pas definitief blijken als zo'n situatie zich voordoet, contractpartijen een mogelijk geschil daarover aan de (Franse) rechter voorleggen en het oordeel van de rechter over dat geschil onherroepelijk is.

Omdat afvoer van gebruikte splijtstofelementen naar Frankrijk thans niet mogelijk is, vreest EPZ dat als de overeenkomst tussen Nederland en Frankrijk niet tijdig wordt aangepast, de ongestoorde bedrijfsvoering van de KCB in gevaar komt en dat financiële schade zal worden geleden. EPZ zal die naar alle waarschijnlijkheid op de Staat der Nederlanden trachten te verhalen. Inmiddels heeft EPZ deze intentie in brieven aan de Minister van VROM tot uitdrukking gebracht en daarbij juridische stappen aangekondigd als niet tijdig voortgang met de goedkeuring van de aan te passen overeenkomst wordt bereikt.

Onze conclusie is nu dat, zowel gezien vanuit milieu- en veiligheidsaspecten als financiële aspecten, het verantwoord is om voortzetting van opwerking tot afloop van het lopende contract verder blijvend te faciliteren door met Frankrijk de noodzakelijke aan te passen overeenkomst aan te gaan.

Nederland heeft inmiddels constructief onderhandelingen gevoerd met Frankrijk om tot een gezamenlijke tekst te komen. De belangrijkste elementen uit de overeenkomst betreffen:

- De overeenkomst is slechts geldig voor de hoeveelheden gebruikte

splijtstof zoals die zijn overeengekomen in de bestaande opwerkingscontracten.

- Voorzien wordt dat de splijtstof na inwerkingtreding van de overeenkomst gedurende een periode van elf jaar aan Areva zal worden aangeboden. Daarna zal de verwerking binnen een periode van 6 jaar na aflevering van de splijtstof plaatsvinden.
- Nederland verplicht zich om het daarbij ontstane radioactief afval in de vorm van verpakte afvalpakketten in ontvangst te nemen. De terugzending dient uiterlijk plaats te vinden binnen een termijn van 8 jaar na de verwerking.
- Het uit de opwerking afkomstige uranium wordt gerecycled in de vorm van nieuwe brandstof voor een reactor voor civiel gebruik.
- Het uit de opwerking afkomstige plutonium wordt gebruikt als grondstofvoorraad voor de MELOX-fabriek van Areva, of voor het leveren van MOX-splijtstof aan haar cliënten. Areva kan daartoe de eigendom van het plutonium overnemen.

Met name het eerste element is van betekenis voor de vrijheid van beleidskeuzes in de toekomst. In de huidige opwerkingscontracten van EPZ zijn bepaalde hoeveelheden vastgelegd die opgewerkt zullen worden. Bij het voorzienbare normale bedrijf van de KCB zal dat toereikend zijn voor de splijtstof die tot en met 2015 in de KCB zal worden ingezet. Na gebruik zal die splijtstof, na een tussenopslag in de KCB, onder normale omstandigheden uiterlijk in 2020 naar Frankrijk zijn afgevoerd.

Van belang is dus dat door de beperkte looptijd van de overeenkomst, er niet vooruit wordt gelopen op een eventuele verlenging van het lopende opwerkingscontract van de KCB. Daarvoor zal opnieuw een verdrag met Frankrijk nodig zijn en dus de instemming van de Nederlandse regering en parlement. EPZ heeft dus geen vrijbrief voor het doorgaan met opwerken na afloop van het huidige contract.

Gelet op het voorgaande zijn wij van mening dat ingestemd kan worden met deze nieuwe overeenkomst zodat vervolgens EPZ in staat gesteld wordt om tot ca. 2020 door te gaan met het overbrengen naar Frankrijk van gebruikte splijtstof voor opwerking. Binnenkort zal een wetsvoorstel met deze strekking in het kabinet besproken worden. De laatste concepttekst van het Verdrag zoals die in ambtelijk overleg met Frankrijk tot stand is gekomen, is als bijlage bij deze brief gevoegd.

3. Voorstel tot wijziging van de Kernenergiewet

In het coalitieakkoord is vastgelegd dat er in deze kabinetsperiode geen nieuwe kerncentrales zullen worden gebouwd. Het kabinet wil evenwel uitdrukkelijk alle opties voor de toekomst openhouden. Zoals in de aanhef van deze brief is vermeld, is in het Energierapport 2008 ingegaan op de voorbereiding van nadere besluitvorming omtrent de rol die kernenergie in de toekomst in de Nederlandse energievoorziening kan spelen, als ook op de hiertoe nog uit te werken kernenergiescenario's.

Dat betekent onder meer dat dit kabinet nu geen besluiten wil nemen die daarop vooruitlopen en waarover een volgend kabinet moet beslissen. Dat heeft tot gevolg dat het kabinet van mening is dat de door het vorige kabinet in januari 2006 bij de Tweede Kamer ingediende voorstel tot wijziging van de Kernenergiewet¹ thans aanpassing behoeft. Onderdelen uit het wetsvoorstel die van invloed zijn op de toekomst van kernenergie in Nederland worden ingetrokken. Daarom bepleiten wij om de voortzetting van de behandeling van het te wijzigen wetsvoorstel te doen plaatsvinden.

¹ Kamerstukken II 2005–2006, 30 429, nr. 1–3.

Eén en ander betekent dat in het wetsvoorstel slechts wijzigingen overblijven die van meer technische aard zijn of algemeen gedragen worden en niet op latere besluitvorming vooruitlopen. Concreet betreft het de volgende 6 onderwerpen:

1. Vastlegging van de uiterste sluitingsdatum van de kerncentrale Borssele
2. Vereenvoudiging van het bevoegd gezag
3. Mogelijkheid introduceren om regels te kunnen stellen over ontmanteling van kerncentrales
4. Financiële zekerheidstelling voor ontmanteling en buitengebruikstelling
5. Weigering vergunning voor verouderd type kerncentrale
6. Register van stralingsdeskundigen

Als uitvloeisel van het opnemen van de uiterste sluitingsdatum van de KCB en het daartoe afgesloten Convenant Borssele¹, zal aanvullend nog een nieuw artikel aan het wetsvoorstel worden toegevoegd waarmee wordt verzekerd dat verplichtingen voortvloeiend uit overeenkomsten tussen de eigenaar of vergunninghouder van een kerninrichting en de Staat (waaronder het Convenant Borssele) bij een eventuele overdracht van de kerninrichting overgaan op de opvolgers. De precieze achtergronden en bedoeling van dit artikel zal nader worden toegelicht in de Toelichting behorende bij een Nota van Wijziging die binnenkort hieromtrent bij de Tweede Kamer zal worden ingediend.

Toelichting

Gelet op het bovenstaande ontwerp voor het aanvullende verdrag met Frankrijk is het onderwerp over opwerken in het wijzigingsvoorstel vervallen. Vanwege het feit dat thans als gevolg van de nieuwe Franse wetgeving telkenmale een overeenkomst met Frankrijk moet worden afgesloten over de voorziene tijdvakken voor inontvangstname en verwerking van de gebruikte splijtstof, hebben regering en parlement voldoende middelen om te sturen in beslissingen omtrent de verwerking van gebruikte splijtstof.

Ook het voorstel met betrekking tot de geldigheidsduur van vergunningen voor nieuwe kerncentrales wordt ingetrokken omdat dit vooruitloopt op latere besluitvorming daaromtrent.

Tot slot

Bij brief van 14 september 2007² heeft de Minister van VROM U ter kennisgeving het eindrapport Evaluatie Kernenergiewet aangeboden en U bericht dat eerst na afronding van het wetsvoorstel Wijziging Kernenergiewet de opportuniteit van een totale herziening van de Kernenergiewet zal worden gezien. Gelet op het voorafgaande en in het licht van de voorziene besluitvorming door een volgend kabinet over de toekomst van kernenergie, zijn wij van mening dat een totale herziening van de Kernenergiewet eerst in dat verband kan plaatsvinden.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

¹ Convenant Kerncentrale Borssele, Stcrt. 17 juli 2006, nr. 136.

² Kamerstukken II 2006–2007, 30 429, nr. 10.