

Vergaderjaar 2009–2010

25 422

Opwerking van radioactief materiaal

Nr. 72

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 september 2009

Van 11 tot 20 mei 2009 vond te Wenen de derde toetsingsconferentie plaats van het Gezamenlijk Verdrag inzake de veiligheid van het beheer van bestraalde splijtstof en inzake de veiligheid van het beheer van radioactief afval (hierna te noemen Gezamenlijk Verdrag, GV). Bij brief van 20 oktober 2008 (Kamerstuk 25 422, nr. 61) heb ik u – mede namens de minister van Buitenlandse Zaken – het derde nationale rapport ten behoeve van deze conferentie aangeboden. Thans doe ik u toekomen, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, het verslag van deze toetsingsconferentie, opgesteld door het Secretariaat van het Internationale Atoomenergieagentschap (IAEA) (bijlage 1)¹. Tevens sluit ik hierbij in de als aanvulling op het nationale rapport uitgebrachte bundeling van door andere verdragspartijen gestelde vragen met betrekking tot het Nederlandse rapport, alsmede de antwoorden daarop (bijlage 2)¹. Voorts wordt in deze brief nog een impressie vanuit Nederlands gezichtspunt gegeven van de belangrijkste onderwerpen die tijdens de toetsingsconferentie zijn besproken en de daaruit getrokken conclusies, waarbij eveneens wordt stilgestaan bij belangrijke ontwikkelingen in een aantal landen die zijn aangesloten bij het Gezamenlijk Verdrag. Tenslotte wordt meer specifiek ingegaan op de opmerkingen die naar aanleiding van het Nederlandse rapport zijn gemaakt.

Algemeen

Door toetreding tot het Gezamenlijk Verdrag hebben de verdragspartijen de verplichting op zich genomen om een hoog niveau van veiligheid op het gebied van het beheer van bestraalde splijtstof en radioactief afval te bereiken en te handhaven. Eén van deze verplichtingen is het opstellen van een nationaal rapport over de actuele situatie ten aanzien van het beheer van bestraalde splijtstof en radioactief afval. In dit rapport wordt tevens de bereikte voortgang bij de uitvoering van maatregelen voor verbetering vermeld, voor zover er tijdens een eerdere toetsingsconferentie tekortkomingen of zwakheden werden geconstateerd. Dit

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

nationale rapport dat met een frequentie van eens per drie jaar wordt opgesteld, dient te worden gepresenteerd gedurende de toetsingsconferentie, waarna andere verdragspartijen kunnen beoordelen in welke mate de verplichtingen van het verdrag worden nageleefd. De toetsingsconferenties hebben het karakter van een *peer review*, en zijn besloten om een vrije en open gedachtewisseling tussen de partijen te bevorderen. De discussies vinden plaats in 6 landengroepen bestaande uit ongeveer 8 verdragspartijen elk, teneinde het toetsingsproces enigszins te structureren. In het tweede deel van de toetsingsconferentie worden de resultaten van de groepssessies plenair besproken en worden algemene conclusies getrokken. In het eindverslag komen geen uitspraken voor over de situatie in individuele landen of bij specifieke installaties.

In zijn openingstoespraak noemde de plaatsvervangend Directeur Generaal voor nucleaire veiligheid van het IAEA, Tomihiro Taniguchi, dat thans sprake is van 48 Verdragspartijen (in 2006 waren dat er nog 42). De nieuwe verdragspartijen betreffen: Kyrgystan, Nigeria, Senegal, Zuid-Afrika, Tadzjikistan en Oezbekistan. Deze nieuwe toetreders waren in staat gesteld om tijdens de conferentie hun nationale rapporten te presenteren, maar hebben hier (nog) geen gebruik van gemaakt. China – die, als «late ratifier» in 2006 tot het Gezamenlijk Verdrag was toegetreden – heeft voor het eerst zijn nationale rapport ingediend en een presentatie verzorgd. Ondanks het toegenomen aantal Verdragspartijen toonde Taniguchi zich teleurgesteld, omdat nog steeds meer dan tweederde van de IAEA-lidstaten niet tot het GV is toegetreden. Het streven van het IAEA is er op gericht te bevorderen dat meer IAEA-lidstaten als partij tot het Gezamenlijk Verdrag toetreden. Immers bijna alle lidstaten, ook die zonder kernenergieprogramma, gebruiken radioactieve stoffen voor medische, wetenschappelijke of industriële toepassingen en beschikken daarom ook over radioactief afval dat op een veilige en verantwoorde wijze beheerd dient te worden. De heer Taniguchi besloot zijn toespraak dan ook met de wens dat een groter aantal lidstaten het belang van het Gezamenlijk Verdrag zou erkennen op dezelfde wijze zoals zij dat eerder hebben gedaan ten aanzien van bijvoorbeeld de Conventie inzake de fysieke bescherming van nucleair materiaal en nucleaire installaties (CPPNM). Ook de Conventie inzake nucleaire veiligheid (CNS) mag zich verheugen in een beduidend groter aantal Verdragsluitende Partijen in vergelijking met het Gezamenlijk Verdrag. Op de valreep voor het einde van deze toetsingsconferentie maakte Portugal bekend te zijn toegetreden, en zal dus in elk geval op de volgende toetsingsconferentie in 2012 Portugal als nieuwe verdragspartij aanwezig zijn. Behalve Cyprus en Malta zijn hiermede alle EU-lidstaten thans toegetreden tot het Gezamenlijk Verdrag.

Beheer/opslag van bestraalde splijtstof en radioactief afval

Alle verdragspartijen bleken na de *peer review* hun verplichtingen voortkomend uit het verdrag te zijn nagekomen en de discussies hierover waren open en constructief. Verbeteringen konden worden geconstateerd in vergelijking met de tweede toetsingsconferentie van 2006. Uit de presentaties bleek dat enkele landen overwegen een kernenergieprogramma te introduceren, en dat diverse andere landen overwegen hun bestaande programma's uit te breiden. Tijdens de conferentie werd deze landen sterk aanbevolen al in het beginstadium de veiligheidsaspecten van het beheer van radioactief afval en bestraalde splijtstof te betrekken bij hun planning.

De meeste landen hebben inmiddels een beleid voor de lange termijn ontwikkeld voor het beheer van bestraalde splijtstof en radioactief afval, waarbij het eindstadium gericht is op geologische berging. Op enkele uitzonderingen na blijft de praktische uitvoering in de meeste landen

achter bij de plannen. Enkele landen zonder, of met slechts een klein nucleair programma gaven aan interesse te hebben voor een regionale (internationale) eindberging voor radioactief afval.

In afwachting van politieke besluitvorming over een eindberging van radioactief afval slaan landen veelal hun afval gedurende kortere of langere tijd op in speciaal daarvoor geconstrueerde gebouwen veelal gelegen naast de kerncentrales (Duitsland, Spanje, België en de VS).

De VS berichtten tijdens de conferentie dat alle opties voor het toekomstig beheer van hoogradioactief afval en bestraalde splijtstof in principe zullen worden heroverwogen («Blue Ribbon Policy Review»). Verder werd vermeld dat de WIPP-eindbergingsfaciliteit (Waste Isolation Pilot Plant) voor militair (hoogradioactief) afval in zout inmiddels 10 jaar naar tevredenheid functioneert.

België gaf de laatste stand van zaken door over de voorbereiding van een principebesluit over het beleid voor de lange termijn m.b.t. hoogactief afval en bestraalde splijtstof, na een dialoog met het publiek. *Finland* gaf aan dat met de voorbereiding van de eindberging inmiddels een begin is gemaakt. Vermeldenswaard was verder dat *Zweden* naar voren bracht op zeer korte termijn te gaan beginnen met de selectie van een locatie voor de geologische eindberging voor radioactief afval, waarvan de aanvang van de bouw gepland staat tussen 2010–2020. *Spanje* opteert voor een centrale opslagfaciliteit (zoals in Nederland), maar heeft tot nog toe geen gemeente gevonden die bereid is een dergelijke faciliteit te willen huisvesten. *Nederland* is het enige land dat bewust heeft gekozen voor zeer langdurige (100 jaar) tijdelijke bovengrondse opslag in gebouwen bij COVRA (Centrale Organisatie voor Radioactief Afval).

Decommissioning

Een steeds groter aantal landen krijgt te maken met kerncentrales die het einde van hun levensduur (economisch of fysiek) hebben bereikt en die op de nominatie staan om buiten bedrijf gesteld en ontmanteld te worden. Dit wordt aangeduid als decommissioning. In het algemeen blijkt dat de meeste landen financieringsschema's voor de decommissioning van hun kerncentrales hebben opgesteld. Voor enkele «nieuwe» EU-Lidstaten (o.a. Slovakije, Litouwen), zijn aparte financieringsregelingen getroffen, waarbij de EU subsidie heeft verstrekt.

Als probleem van uitgestelde ontmanteling werd bij een aantal landen aangetekend dat door tijdsverloop de expertise verloren zou kunnen gaan. Deze zorg werd ook ten aanzien van Nederland uitgesproken i.v.m. de uitgestelde ontmanteling van de kerncentrale Dodewaard.

Gebruikte radioactieve bronnen

Ingekapselde radioactieve bronnen worden veel gebruikt voor bestralingsdoeleinden in de geneeskunde en in de industriële meet- en regeltechniek. Wanneer deze bronnen niet meer worden gebruikt, moeten ze als radioactief afval worden afgevoerd, aan de leverancier worden teruggegeven of in ieder geval zorgvuldig worden beheerd en verwijderd.

De meeste landen, waaronder alle EU-landen, bleken inmiddels een systeem voor registratie van ingekapselde bronnen te hebben ingevoerd evenals een financieringsschema voor weesbronnen (bronnen waarvan de eigenaar niet meer te achterhalen is). De berging van gebruikte ingekapselde bronnen blijft, met name in landen die geen kernenergieprogramma hebben en daardoor over geringe hoeveelheden radioactief afval beschikken, nog een probleem.

Grenswaarden voor vrijgave van materialen

Materialen waarvan de radioactiviteit of de radioactiviteitsconcentratie zich beneden bepaalde lage grenswaarden bevindt, en daardoor geen gezondheidsrisico meer vormen, kunnen zonder restricties worden vrijgegeven. Geconstateerd kan worden dat de meeste landen een systeem hebben voor de vrijgave van materialen, maar dat er op dit moment nog geen sprake is van internationale harmonisatie. Door de verschillende Verdragspartijen wordt in ieder geval wel voor het merendeel aansluiting gezocht bij de (internationaal geaccepteerde) Basic Safety Standards van het IAEA.

Kennisbehoud

Veel Verdragssluitende Partijen hadden in hun rapport melding gemaakt van (dreigende) tekorten aan gekwalificeerde menskracht. Dit onderwerp zal nog enige jaren de diverse agenda's blijven domineren. Behoud en de overdracht van nucleaire kennis en ervaring op het gebied van de veiligheid van radioactief afval en bestraalde splijtstof is voor veel landen (zeker voor kleine landen, en/of landen met een klein nucleair programma) een aandachtspunt, voor zowel de autoriteiten als voor de industrie. Voor landen die van plan zijn een kernenergieprogramma op te starten is tijdens de toetsingsconferentie herhaaldelijk naar voren gebracht dat voorzieningen m.b.t. dit punt reeds in de planningsfase cruciaal zijn.

Bespreking van het Nederlandse rapport

Het Nederlandse nationale rapport en de presentatie werden in zijn algemeenheid goed ontvangen. De aanpak van de tijdens de tweede toetsingsconferentie gesignaleerde uitdagingen zijn bevredigend opgepakt. Als belangrijke ontwikkelingen tussen de tweede en de derde toetsingsconferentie werden o.a. gesignaleerd:

- De uitgestelde sluitingsdatum van kerncentrale Borssele, en de als gevolg hiervan op termijn uit te breiden opslagcapaciteit van COVRA;
- De vaststelling door het kabinet van een nieuw bilateraal verdrag met Frankrijk inzake de van te voren gestelde termijnen m.b.t. terugzending van opwerkingsafval, nog te bekrachtigen door het Parlement;
- Implementatie van de Europese HASS-richtlijn (2003/122/Euratom) in regelgeving.

Afgezien van het bovengenoemde verdrag met Frankrijk werden als belangrijkste uitdagingen aangemerkt:

- De voortgang in de wijziging van de Kernenergiewet;
- Het behoud van nucleaire kennis;
- Het vaststellen van een tijdschema (data voor concrete besluiten) voor geologische eindberging van het Nederlandse radioactief afval.

Nederland kreeg tot slot lof toegezwaaid voor de goed gedefinieerde strategie voor de lange termijn op radioactief afval gebied, alsmede voor de innovatieve wijze waarop wordt gecommuniceerd over deze lange termijn opslag van radioactief afval. Ook werd de vergunningverlening voor een hot-cell-faciliteit in Petten, waarmee een verwerkingsroute voor het daar aanwezige historische radioactief afval is gecreëerd, als positief ervaren.

Conclusie

De derde toetsingsconferentie heeft aangetoond dat periodieke *peer review* in een behoefte blijft voorzien. Deze vorm van toetsing draagt

duidelijk bij aan het veiligstellen van de waarborgen van de wereldwijde veiligheid m.b.t. het beheer van bestraalde splijtstof en van radioactief afval, zoals bedoeld in het Gezamenlijk Verdrag.

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