

Vergaderjaar 2009–2010

25 422

Opwerking van radioactief materiaal

Nr. 79

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 25 mei 2010

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer naar aanleiding van de brief van 9 april 2010 inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van enkele op de Kernenergiewet gebaseerde algemene maatregelen van bestuur (Kamerstuk 25 422, nr. 78).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 21 mei 2010. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Koopmans

De griffier van de commissie,
Van der Leeden

¹ Samenstelling:

Leden: Staij, C.G. van der (SGP), Poppe, R.J.L. (SP), Sniijder-Hazelhoff, J.F. (VVD), Ondervoorzitter, Albayrak, N. (PvdA), Mastwijk, J.J. (CDA), Bochove, B.J. Van (CDA), Koopmans, G.P.J. (CDA), Voorzitter, Spies, J.W.E. (CDA), Ham, B. van der (D66), Velzen, K. van (SP), Vietsch, C.A. (CDA), Aptroot, Ch.B. (VVD), Samsom, D.M. (PvdA), Azough, N. (GL), Boelhouwer, A.J.W. (PvdA), Roefs, C.W.J.M. (PvdA), Neppérus, H. (VVD), Leeuwen, H. van (SP), Jansen, P.F.C. (SP), Burg, B.I. van der (VVD), Ouwehand, E. (PvdD), Bilder, E.J. (CDA), Wiegman-van Meppelen Scheppink, E.E. (CU), Linhard, P. (PvdA) en Mos, R. De (PVV).

Plv. leden: Vlies, B.J. van der (SGP), Polderman, H.J. (SP), Remkes, J.W. (VVD), Jacobi, L. (PvdA), Schermers, J.P. (CDA), Pieper, H.T.M. (CDA), Koppejan, A.J. (CDA), Ormel, H.J. (CDA), Koşer Kaya, F. (D66), Leijten, R.M. (SP), Schreijer-Pierik, J.M.G. (CDA), Krom, P. de (VVD), Vermeij, R. (PvdA), Vendrik, C.C.M. (GL), Waalkens, H.E. (PvdA), Vos, M.L. (PvdA), Zijlstra, H. (VVD), Langkamp, M.C. (SP), Gerkens, A.M.V. (SP), Elias, T.M.Ch. (VVD), Thieme, M.L. (PvdD), Algra, R.H. (CDA), Ortega-Martijn, C.A. (CU), Smeets, P.E. (PvdA) en Agema, M. (PVV).

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorstellen om bij algemene maatregel van bestuur een aantal onderwerpen te regelen dat in de recente wijziging van de kernenergiewet is benoemd. In het algemeen zijn de leden van de CDA-fractie van oordeel dat met deze voorstellen recht wordt gedaan aan de wensen die deze leden eerder hebben geuit. Dat neemt niet weg dat zij enkele vragen aan de minister willen voorleggen.

De leden van de CDA-fractie hebben vanaf het begin benadrukt dat de vereenvoudiging van het bevoegd gezag noodzakelijk en gewenst is. Verantwoordelijkheden moeten zo eenduidig mogelijk worden toebedeeld. Dit komt de transparantie in werken ten goede en moet de slagvaardigheid van de overheid groter maken. Genoemde leden kunnen op dit onderdeel dan ook instemmen met de voorstellen die de minister doet.

De leden van de CDA-fractie vinden het van belang dat algemene regels worden gesteld ten aanzien van de buitengebruikstelling en ontmanteling. De minister zet uiteen zich daarbij zoveel als mogelijk te hebben aangesloten bij Europese en internationale WENRA-criteria (Western European Nuclear Regulators' Association). De woorden «zoveel als mogelijk» roepen bij de leden van de CDA-fractie de vraag op waar van deze criteria is afgeweken en op welke gronden.

De leden van de CDA-fractie willen voorts graag weten voor welke nucleaire installaties de voorgestelde regels gaan gelden. Is dit alleen voor nieuw op te richten installaties of ook voor de reeds bestaande installaties? Is het waar dat de regels niet gaan gelden voor de reeds gesloten centrale in Dodewaard? Voor de centrale van EPZ in Borssele wordt uiteengezet dat het convenant veelal voorziet in de nu voorgestelde regels. Betekent dit dat de voorstellen geen betrekking hebben op deze centrale? Kan exact uiteen worden gezet voor welke bestaande inrichtingen de regels gaan gelden en in hoeverre dit juridisch houdbaar is als de regels aanvullingen bevatten op de reeds verleende vergunningvoorschriften?

De leden van de CDA-fractie vragen de minister hierbij expliciet uiteen te zetten of dit zowel geldt voor de voorwaarden ten aanzien van buitengebruikstelling en ontmanteling als voor het stellen van financiële zekerheid. Is voorzien in een overgangsregeling?

Kan de minister uitleggen waarom de regels voor financiële zekerheid alleen gelden voor inrichtingen waar kernenergie kan worden gemaakt? De reden dat de ontmanteling van andere nucleaire installaties minder kosten met zich meebrengt is naar het oordeel van deze leden wel een erg magere onderbouwing voor het uitzonderen van deze categorie installaties voor het stellen van financiële zekerheid.

Kan de minister uitwerken op welke wijze de financiële zekerheid moet worden gesteld? Moet dit in de vorm van een aparte reservering? Kan het bedrijf hiervoor zelf een voorstel doen? De leden van de CDA-fractie vragen de minister een aantal voorbeelden te geven voor de vorm van het stellen van financiële zekerheid. Kan de minister ook bij benadering uitwerken aan wat voor bedragen naar haar oordeel moet worden gedacht?

Is het waar dat het ontmantelingsplan elke vijf jaar moet worden geactualiseerd en dat hiervoor bij het stellen van financiële zekerheid is bepaald dat actualisatie moet plaatsvinden indien de minister van VROM of de minister van Financiën dat nodig acht? Is dit niet willekeurig en

waarom is hier niet ook voor een vaste termijn gekozen? Wat gebeurt er als de twee bevoegde ministers het onderling niet eens zijn?

Kan de minister uiteenzetten welke rechtsmiddelen de aanvragers van de vergunning en eventuele andere belanghebbenden hebben om eventueel bezwaar te maken tegen, dan wel beroep in te stellen tegen de op te leggen voorschriften?

De leden van de CDA-fractie hebben tot slot nog enkele vragen per artikel.

Artikel 27: Het ontmantelingsplan en de financiële zekerheid die daar tegenover staat behoeven goedkeuring van de minister. Wat zijn de gevolgen als een besluit uiteindelijk vernietigd zou worden en indien een besluit vatbaar is voor bezwaar en beroep overeenkomstig de regels van de Algemene wet bestuursrecht? Hoe verhoudt dit besluitvormingsproces zich met de bestaande kernenergievergunning van een vergunninghouder?

Artikel 30e: Nederland kent in de vorm van het HABOG (Hoogradioactief Afval Behandelings Gebouw) een voorziening waar radioactief afval kan worden opgeslagen. Deze voorziening biedt bijvoorbeeld voldoende (uitbreidings)ruimte om gedurende de hele levensduur van de kerncentrale in Borssele opgewerkt afval op te kunnen slaan. Wat als besloten zou worden tot het onmogelijk maken van het opwerken? Klopt het dat COVRA (Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval) niet de faciliteiten heeft, noch de ruimte, noch de vergunning voor direct opslag van splijtstofstaven?

De rijksoverheid heeft zich in het Borssele-convenant mede verplicht zich te zullen inspannen om EPZ een economisch haalbaar en praktisch alternatief te kunnen laten realiseren, zodat een ongestoorde bedrijfsvoering van de KCB (Kernenergiecentrale Borssele) mogelijk blijft. Is daar al rekening mee gehouden? Is de minister er zich van bewust dat indien de KCB voortijdig zou moeten sluiten omdat de bedrijfsvoering van de KCB onmogelijk wordt gemaakt, omdat geen economisch haalbaar en praktisch alternatief voorhanden is, nadeelcompensatie aan EPZ moet worden uitgekeerd?

Artikel 44a en b: Ontmanteling is een toekomstige verplichting. De ondernemer die tevens vergunninghouder is, moet voor toekomstige verplichtingen voorzieningen treffen in zijn jaarrekening. De jaarrekening wordt goedgekeurd door een accountant. Hoe verhoudt de actualisatieplicht van het ontmantelingsplan, de daaraan gekoppelde financiële zekerheid en de goedkeuring van de ministers van VROM en Financiën daarvoor (artikel 44b sub 2) zich met de goedkeuring van de jaarrekening?

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie

Met instemming hebben de leden van de PvdA-fractie kennisgenomen van het ontwerpbesluit. Het voorliggende besluit geeft deze leden geen aanleiding tot nadere vragen.

Inbreng van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het ontwerpbesluit. Het besluit is volgens de leden op hoofdlijnen een verbetering van de bestaande bevoegdheidsstructuur en reguleert al beter dan nu het geval is de nazorg voor nucleaire inrichtingen bij bedrijfsbeëindiging. De leden van de SP-fractie hebben enkele opmerkingen en verhelderende vragen. In algemene zin stellen zij de vraag of ter

voorbereiding op dit ontwerpbesluit een maatschappelijke consultatieronde heeft plaatsgevonden en zo ja, wie daarbij zijn geraadpleegd.

De minister stelt voor de mogelijkheid voor het aanwijzen van een instantie waaraan afschriften van meldingen moeten worden gezonden uit het besluit vervoer splijtstoffen, etsen en radioactieve stoffen te schrappen. De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze de controle op dit vervoer thans is georganiseerd en door wie op de meldingen wordt toegezien en indien nodig handhavend wordt opgetreden.

Is het waar dat de ministers van VROM en Financiën met de exploitant de wijze van financiële zekerheid overeenkomen zonder dat de Kamer daar inzage in heeft? De leden van de SP-fractie stellen transparantie in deze op prijs. Is het mogelijk dat de Kamer inzage en instemmingsrecht krijgt op de vaststelling van financiële zekerstellingen?

De aanbevelingen van de Europese Commissie en de WENRA-criteria zijn door de minister als uitgangspunt genomen bij het opstellen van regels aan buitengebruikstelling en ontmanteling in onderhavige wetgeving. Kan de minister uiteenzetten in hoeverre deze aanbevelingen en criteria een aanscherping dan wel afzwakking zijn van de tot op heden gehanteerde regelgeving?

De minister spreekt van zo snel als redelijkerwijs mogelijk voltooiën van ontmanteling van nucleaire inrichtingen. De terreinen waar de inrichtingen staan moeten snel weer beschikbaar komen voor volgend gebruik. De leden van de SP-fractie vragen wat precies wordt bedoeld met snel. Mede gelet op de buitengebruikstelling en ontmanteling van de centrale in Dodewaard verwachten de leden dat snel toch altijd nog perioden van meerdere decennia kan beslaan. Welke lessen zijn uit het proces bij Dodewaard getrokken over buitengebruikstelling en ontmanteling? Kan de minister tevens een overzicht geven van alle inrichtingen van zowel voor als na 2007 die nog in gebruik zijn en die al buiten gebruik zijn gesteld?

Het is volgens de minister denkbaar dat bij ontmanteling van een nucleaire inrichting meer radioactieve afvalstoffen vrijkomen dan waarvoor de opslagruimte bij COVRA toereikend is. Kan de minister uiteenzetten hoeveel opslagcapaciteit er nog is bij COVRA, zowel binnen het HABOG als daarbuiten? Betekent de eigen verantwoordelijkheid van de nucleaire inrichting voor de opslag van afval dat er diffuus verspreid over het land opslagplaatsen kunnen worden gebouwd? Zo nee, hoe wordt de realisatie van opslagplaatsen voor nucleaire afvalstoffen dan gereguleerd?

Betekent de termijn van honderd jaar die aan COVRA is gesteld dat de eigenaren van nucleaire inrichtingen na die termijn alsnog verantwoordelijk zijn voor permanente eindberging van nucleaire afvalstoffen? Zo ja, hoe wordt dit gereguleerd? Zo nee, wie is dan verantwoordelijk voor die afvalstoffen?

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met tevredenheid kennis genomen van het Ontwerpbesluit, met name wat betreft de vereenvoudiging van het bevoegd gezag. Wel betreuren de leden het dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven per saldo toch toenemen. Ziet de minister daarvoor alternatieven?

II Reactie van de minister

1

De leden van de CDA-fractie vinden het van belang dat algemene regels worden gesteld ten aanzien van de buitengebruikstelling en ontmanteling. De minister zet uiteen zich daarbij zoveel als mogelijk te hebben aangesloten bij Europese en internationale WENRA-criteria (Western European Nuclear Regulators' Association). De woorden «zoveel als mogelijk» roepen bij de leden van de CDA-fractie de vraag op waar van deze criteria is afgeweken en op welke gronden.

Bij het opstellen van de regelgeving is aangesloten bij de uitgangspunten die zijn opgenomen in de WENRA-criteria. De formuleringen van de WENRA-criteria zijn daarbij echter aangepast aan de terminologie en definities die gebruikelijk zijn in de Kernenergiewet en de daarop gebaseerde regelgeving. Daarnaast zijn er WENRA-criteria die reeds zijn geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving, of die inhoudelijk overlap vertonen. Ook is, daar waar de WENRA-criteria zijn uitgewerkt in al te gedetailleerde (middel)voorschriften, ervoor gekozen om die criteria enkel op hoofdlijnen te implementeren om de vergunninghouder voldoende ruimte te bieden voor het nodige maatwerk. Tot slot is een aantal WENRA-criteria niet vatbaar voor implementatie, omdat zij zijn gericht aan het gezag dat het regelgevend kader vormgeeft en niet aan een vergunninghouder.

2

De leden van de CDA-fractie willen voorts graag weten voor welke nucleaire installaties de voorgestelde regels gaan gelden. Is dit alleen voor nieuw op te richten installaties of ook voor de reeds bestaande installaties?

De regels ten aanzien van de wijze van ontmantelen, zoals het beschikken over een goedgekeurd ontmantelingsplan, gelden voor alle vergunninghouders van een nucleaire inrichting («een inrichting als bedoeld in artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet»).

De regels ten aanzien van de aanvraag voor goedkeuring van de financiële zekerheid gelden, zoals in de artikel 15f van de Kernenergiewet is vastgelegd, voor alle vergunninghouders van een reactor («een inrichting als bedoeld in artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt»). Bij beide geldt dat er geen onderscheid is gemaakt tussen bestaande en nieuw op te richten installaties, aangezien het een uitwerking betreft van de nieuwe bepalingen die in de laatste wijziging in de Kernenergiewet zijn geïntroduceerd.

3

Is het waar dat de regels niet gaan gelden voor de reeds gesloten centrale in Dodewaard?

Artikel VI van het ontwerpbesluit stelt dat voor inrichtingen die voor 1 januari 2007 buiten gebruik zijn gesteld (d.i. de centrale in Dodewaard) artikel 26, tweede lid, niet van toepassing is, voor zover dit artikel betrekking heeft op de verplichtingen, bedoeld in artikel 30 van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen. Daarnaast wordt artikel 30 in het geheel uitgezonderd voor deze centrale. Bij het opstellen van het ontmantelingsplan voor de centrale in Dodewaard hoeft dus niet te worden uitgegaan van directe ontmanteling. Evenmin is deze vergunninghouder gehouden aan de verplichting tot directe ontmanteling. De overige in het ontwerpbesluit opgenomen regels kennen geen uitzonderingen voor de centrale in Dodewaard.

4

Voor de centrale van EPZ in Borssele wordt uiteengezet dat het convenant veelal voorziet in de nu voorgestelde regels. Betekent dit dat de voorstellen geen betrekking hebben op deze centrale?

Het ontwerpbesluit is onverkort van toepassing op de kerncentrale van EPZ in Borssele.

In de Nota van toelichting¹ wordt eraan herinnerd dat in het Convenant kerncentrale Borssele gekozen is voor directe ontmanteling. Bij het verantwoorden van de keuze voor directe ontmanteling in het ontwerpbesluit wordt dit feit gebruikt als een argument ten overvloede voor de in het ontwerpbesluit gemaakte keuze voor directe ontmanteling.

Bij de beschrijving van de bedrijfseffecten wordt dit feit genoemd om aan te geven dat het ontwerpbesluit geen substantiële gevolgen heeft voor de kerncentrale Borssele.

5

Kan exact uiteen worden gezet voor welke bestaande inrichtingen de regels gaan gelden en in hoeverre dit juridisch houdbaar is als de regels aanvullingen bevatten op de reeds verleende vergunningvoorschriften?

De regels ten aanzien van het ontmantelingsplan en de wijze van ontmantelen gelden voor alle vergunninghouders van een nucleaire inrichting («een inrichting als bedoeld in artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet»). Dit zijn thans de COVRA in Borssele (vergunninghouder: COVRA), de Hoge en Lage Flux Reactors in Petten (NRG), het Reactor Instituut in Delft (Universiteit Delft), Urenco in Almelo (Urenco), de kerncentrale Borssele (EPZ) en de kerncentrale Dodewaard (GKN). De verplichting uit artikel 30 geldt alleen niet voor de reeds buiten gebruik gestelde kerncentrale in Dodewaard. In artikel VI van het besluit wordt de reeds vergunde uitgestelde ontmanteling van deze centrale in stand gelaten. De regels ten aanzien van de aanvraag voor goedkeuring van de financiële zekerheid gelden, zoals in de art 15f van de Kernenergiewet is vastgelegd, voor alle vergunninghouders van een reactor («een inrichting als bedoeld in artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet waarin kernenergie kan of kon worden vrijgemaakt»). Op grond van artikel VIII geldt dat vergunningsvoorschriften over het stellen van financiële zekerheid of over het ontmantelen van die inrichting, vervallen. Het tweede lid van dit artikel bevat een uitzondering hierop voor de voorschriften ten aanzien van de (uitgestelde) ontmanteling van de reeds buiten gebruik gestelde kerncentrale in Dodewaard. Deze vervallen niet.

6

De leden van de CDA-fractie vragen de minister hierbij expliciet uiteen te zetten of dit zowel geldt voor de voorwaarden ten aanzien van buitengebruikstelling en ontmanteling als voor het stellen van financiële zekerheid.

Op grond van artikel VIII geldt dat vergunningsvoorschriften die betrekking hebben op het stellen van financiële zekerheid of het ontmantelen van die inrichting, vervallen. Het tweede lid van dit artikel bevat een uitzondering hierop voor de voorschriften ten aanzien van de (uitgestelde) ontmanteling van de reeds buiten gebruik gestelde kerncentrale in Dodewaard.

7

Is voorzien in een overgangsregeling?

In de artikelen VII en IX is voorzien in een overgangsregeling. In artikel IX is opgenomen dat de verplichting voor de vergunninghouders om te beschikken over een ontmantelingsplan zes maanden na publicatie van

¹ Stcrt. 2010, nr. 5687, pag 17 en 22.

het besluit in werking treedt. Dit om de vergunninghouders voldoende tijd te geven voor het opstellen van het plan. Artikel VII regelt dat bij de – eerste – verzoeken om goedkeuring van de te stellen financiële zekerheid mag worden uitgegaan van een ontwerp van een ontmantelingsplan of vergelijkbare andere informatie op basis waarvan kan worden beoordeeld of de financiële zekerheid afdoende is. De achtergrond hiervan is dat er op het moment dat de aanvragen voor goedkeuring van de te stellen financiële zekerheid moeten worden ingediend nog geen goedgekeurd ontmantelingsplan beschikbaar is.

8

Kan de minister uitleggen waarom de regels voor financiële zekerheid alleen gelden voor inrichtingen waar kernenergie kan worden gemaakt?

De reden dat de ontmanteling van andere nucleaire installaties minder kosten met zich meebrengt is naar het oordeel van deze leden wel een erg magere onderbouwing voor het uitzonderen van deze categorie installaties voor het stellen van financiële zekerheid.

Voor de duidelijk wordt opgemerkt dat het bij de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid gaat om inrichtingen als bedoeld in artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt (reactoren). De installaties die hier niet onder vallen zijn Urenco, COVRA en enkele installaties op het Petten terrein. De ontmantelingskosten van dergelijke inrichtingen zijn wel degelijk veel lager dan reactoren, en als gevolg daarvan valt de afweging tussen de extra administratieve lasten en de extra zekerheid anders uit.

9

Kan de minister uitwerken op welke wijze de financiële zekerheid moet worden gesteld? Moet dit in de vorm van een aparte reservering? Kan het bedrijf hiervoor zelf een voorstel doen?

De leden van de CDA-fractie vragen de minister een aantal voorbeelden te geven voor de vorm van het stellen van financiële zekerheid.

Op grond van het nieuwe artikel 15f van de Kernenergiewet moet de vergunninghouder op een door de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Financiën goedgekeurde wijze financiële zekerheid stellen ter dekking van de kosten die voortvloeien uit het buiten gebruik stellen en de ontmanteling van de inrichting. Voorts geldt op grond van dit artikel dat de financiële zekerheid kan worden gesteld in de vorm van

- een borgtocht of een bankgarantie;
- het deelnemen aan een daartoe ingesteld fonds dat naar het oordeel van de ministers van VROM en van Financiën voldoende waarborg biedt dat de ontmantelingskosten zijn gedekt;
- het treffen van enige andere voorziening die naar het oordeel van de ministers van VROM en van Financiën voldoende waarborg biedt dat de ontmantelingskosten zijn gedekt.

De derde optie laat de vergunninghouder dus de ruimte zelf een voorstel te doen, zolang er wordt voldaan aan de in de wet en onderliggende regelgeving geformuleerde eisen.

10

Kan de minister ook bij benadering uitwerken aan wat voor bedragen naar haar oordeel moet worden gedacht?

Nee, dat is niet mogelijk, aangezien dit afhankelijk is van o.a. het vermogen van de reactor, het type reactor, de toegepaste ontmantelings-techniek, het aantal bedrijfsjaren, het type brandstof, etc. Van belang is

dat de ontmantelingskosten zo goed mogelijk in kaart worden gebracht, en dat deze kosten worden gedekt door financiële zekerheid.

11

Is het waar dat het ontmantelingsplan elke vijf jaar moet worden geactualiseerd en dat hiervoor bij het stellen van financiële zekerheid is bepaald dat actualisatie moet plaatsvinden indien de minister van VROM of de minister van Financiën dat nodig acht? Is dit niet willekeurig en waarom is hier niet ook voor een vaste termijn gekozen?

Het is correct dat het ontmantelingsplan iedere vijf jaar moet worden geactualiseerd. In het geval de minister van VROM dit nodig acht, moet de vergunninghouder het plan eerder actualiseren. Er is dus in principe een vaste actualisatie termijn van vijf jaar. Echter op verzoek van de Minister van VROM moet de actualisatie eerder gebeuren. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer, als gevolg van een incident, er ernstige besmettingen zijn opgetreden, en te verwachten valt de ontmantelingskosten daardoor aanzienlijk hoger uit zullen vallen.

Voor wat betreft financiële zekerheid geldt dat deze moet worden aangepast, en een aanvraag tot goedkeuring moet worden ingediend, binnen zes maanden na wijziging van het ontmantelingsplan. Daarnaast kunnen de ministers van VROM en van Financiën besluiten dat een actualisatie van de financiële zekerheid op een eerder moment nodig is. Eén en ander betekent dat ook de financiële zekerheid in principe elke vijf jaar moet worden geactualiseerd, maar dat dit, op verzoek van de ministers van VROM en van Financiën, eerder moet gebeuren. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn in het geval van onvoorziene ontwikkelingen op de financiële markten, en waardepapier ineens veel minder waard is geworden.

12

Wat gebeurt er als de twee bevoegde ministers het onderling niet eens zijn?

In artikel 15f, zevende lid, van de Kernenergiewet is bepaald dat de ministers van VROM en Financiën binnen 6 maanden gezamenlijk een besluit nemen. Wordt men het niet eens dan kan er geen goedkeuringsbesluit worden genomen. Binnen de gestelde termijn van 6 maanden zal dan ook tot overeenstemming gekomen moeten worden. Lukt dat niet dan kan de aanvrager eventueel bezwaar en beroep aantekenen wegens het uitblijven van een besluit.

13

Kan de minister uiteenzetten welke rechtsmiddelen de aanvragers van de vergunning en eventuele andere belanghebbenden hebben om eventueel bezwaar te maken tegen, dan wel beroep in te stellen tegen de op te leggen voorschriften?

Op de voorbereiding van een besluit over de aanvraag van goedkeuring is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, wat inhoudt dat tegen de beslissing tot goedkeuring (of weigering van deze goedkeuring) van de stellen financiële zekerheid en van het ontmantelingsplan door belanghebbenden bezwaar en beroep kan worden ingesteld (op grond van de artikel 20.1, eerste en derde lid van de Wet milieubeheer juncto artikel 7.1 van de Algemene wet bestuursrecht).

De leden van de CDA-fractie hebben tot slot nog enkele vragen per artikel.

14

Artikel 27: Het ontmantelingsplan en de financiële zekerheid die daar tegenover staat behoeven goedkeuring van de minister. Wat zijn de gevolgen als een besluit uiteindelijk vernietigd zou worden en indien een besluit vatbaar is voor bezwaar en beroep overeenkomstig de regels van de Algemene wet bestuursrecht? Hoe verhoudt dit besluitvormingsproces zich met de bestaande kernenergiewetvergunning van een vergunninghouder?

Op grond van artikel 20.3 van de Wet milieubeheer treedt een goedkeuringsbesluit in werking op de dag na afloop van de bezwaartermijn. In het geval dat één van beide goedkeuringsbesluiten door de rechter wordt vernietigd heeft dat mogelijk gevolg voor het andere besluit. De gestelde financiële zekerheid wordt mede bepaald op basis van het ontmantelingsplan. Indien de goedkeuring van dat plan wordt vernietigd ontvalt daarmee ook de basis aan de gestelde financiële zekerheid. Dat zegt overigens niet dat door de vernietiging van de goedkeuring van het ontmantelingsplan ook het besluit tot goedkeuring van de gestelde financiële zekerheid automatisch wordt vernietigd. Er zal wel een nieuw besluit over de goedkeuring van die zekerheid moeten worden genomen op basis van een mede op basis van de rechterlijke uitspraak nieuw opgesteld en goedgekeurd ontmantelingsplan. Wanneer tegen beide goedkeuringsbesluiten beroep is ingesteld kan de rechter de zaken ter behandeling voegen op grond van artikel 8.14 van de Algemene wet bestuursrecht. Het besluitvormingsproces in het kader van de goedkeuring van het ontmantelingsplan en de gestelde financiële zekerheid staat geheel los van de vergunning op grond van de Kernenergiewet.

15

Artikel 30e: Nederland kent in de vorm van het HABOG (Hoogradioactief Afval Behandelings Gebouw) een voorziening waar radioactief afval kan worden opgeslagen. Deze voorziening biedt bijvoorbeeld voldoende (uitbreidings)ruimte om gedurende de hele levensduur van de kerncentrale in Borssele opgewerkt afval op te kunnen slaan. Wat als besloten zou worden tot het onmogelijk maken van het opwerken?

Het huidige HABOG is ingericht voor de ontvangst en opslag van geconditioneerd opwerkingsafval. Het gebouw is indien nodig modulair uitbreidbaar. Indien besloten zou worden dat de splijtstofelementen na 2015 niet meer opgewerkt worden, zal een nieuwe faciliteit vergund en gebouwd moeten worden voor de opslag van de splijtstofelementen in afwachting van uiteindelijke verwerking of eindberging. Met de nieuwe verplichting tot het treffen van een voorziening voor de opslag van radioactieve of splijtstof en erts bevattende afvalstoffen wordt nog eens expliciet gemaakt dat de vergunninghouder verantwoordelijk is ervoor zorg te dragen dat COVRA daarvoor tijdig de benodigde capaciteit beschikbaar stelt, en dat COVRA daarvoor voldoende financiële middelen ontvangt van de vergunninghouder. Afhankelijk van de keuze voor wel of niet opwerken komt dit neer op het financieren van een uitbreiding van het HABOG, respectievelijk van een nieuwe faciliteit bij COVRA.

Overigens zal ik, conform mijn toezegging tijdens de behandeling van het wetsvoorstel ter goedkeuring van het bilaterale verdrag met Frankrijk inzake de opwerking van bestraalde splijtstof, de Tweede Kamer nog een aparte brief sturen die inzicht geeft in de achtergronden en de besluitvormingsmomenten met betrekking tot opwerking, en de daarvoor benodigde opslagcapaciteit.

16

Klopt het dat COVRA (Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval) niet de faciliteiten heeft, noch de ruimte, noch de vergunning voor direct opslag van splijtstofstaven?

Zie het antwoord op de vorige vraag.

17

De rijksoverheid heeft zich in het Borssele-convenant mede verplicht zich te zullen inspannen om EPZ een economisch haalbaar en praktisch alternatief te kunnen laten realiseren, zodat een ongestoorde bedrijfsvoering van de KCB (Kernenergiecentrale Borssele) mogelijk blijft. Is daar al rekening mee gehouden?

De verplichting waar de leden van de CDA-fractie op doelen geldt pas wanneer door nieuwe wet- en regelgeving, of de toepassing daarvan, het laten opwerken van bestraalde splijtstoffen voor de KCB niet langer mogelijk is en dit de sluiting van de KCB tot gevolg heeft. Van deze situatie is geen sprake.

Met de nieuwe verplichting tot het treffen van een voorziening voor de opslag van radioactieve of splijtstof en erts bevattende afvalstoffen wordt nog eens expliciet gemaakt dat de vergunninghouder verantwoordelijk is ervoor zorg te dragen dat COVRA daarvoor tijdig de benodigde capaciteit beschikbaar stelt, en dat COVRA daarvoor voldoende financiële middelen ontvangt van de vergunninghouder. Afhankelijk van de keuze voor wel of niet opwerken komt dit neer op het financieren van een uitbreiding van het HABOG, respectievelijk van een nieuwe faciliteit bij COVRA. Aangezien dit uitgangspunt in de praktijk al door de vergunninghouder gehanteerd werd en wordt, is deze verplichting daarmee niet van invloed op de bedrijfsvoering van de KCB.

18

Is de minister er zich van bewust dat indien de KCB voortijdig zou moeten sluiten omdat de bedrijfsvoering van de KCB onmogelijk wordt gemaakt, omdat geen economisch haalbaar en praktisch alternatief voorhanden is, nadeelcompensatie aan EPZ moet worden uitgekeerd?

Ik ben me bewust van de verplichtingen die voor de Rijksoverheid uit het Convenant KCB voortvloeien.

19

Artikel 44a en b: Ontmanteling is een toekomstige verplichting. De ondernemer die tevens vergunninghouder is, moet voor toekomstige verplichtingen voorzieningen treffen in zijn jaarrekening. De jaarrekening wordt goedgekeurd door een accountant. Hoe verhoudt de actualisatieplicht van het ontmantelingsplan, de daaraan gekoppelde financiële zekerheid en de goedkeuring van de ministers van VROM en Financiën daarvoor (artikel 44b sub 2) zich met de goedkeuring van de jaarrekening?

De verplichting tot het beschikken over een goedgekeurde financiële zekerheid voor de kosten van ontmanteling staat los van verplichting tot het opstellen en goedkeuren van een jaarrekening. De eerstgenoemde verplichting dient om te voorkomen dat de Staat op enige manier in laatste instantie verantwoordelijk wordt voor tekorten in de reserveringen voor de ontmantelingskosten van een nucleaire inrichting. Een goedkeuring van een jaarrekening door een accountant dient ter controle op het kunnen nakomen van de in de boeken opgenomen verplichtingen. Overigens kennen de ons omringende landen ook een dergelijke verplichting tot goedkeuring van de financiële zekerheid door de overheid.

20

De leden van de SP-fractie stellen in algemene zin de vraag of ter voorbereiding op dit ontwerpbesluit een maatschappelijke consultatieronde heeft plaatsgevonden en zo ja, wie daarbij zijn geraadpleegd.

Het ontwerpbesluit is op 15 april 2010 in de Staatscourant gepubliceerd¹. Gedurende vier weken na de publicatie kan iedereen zijn of haar zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren brengen. Voorts is (en wordt) met de vergunninghouders van nucleaire inrichtingen over het ontwerpbesluit overleg gevoerd. Daarnaast is in een eerder stadium met o.a. de vergunninghouders en Greenpeace een rapport besproken dat de basis vormt voor de regels over de nieuwe financiële zekerheid.

21

De minister stelt voor de mogelijkheid voor het aanwijzen van een instantie waaraan afschriften van meldingen moeten worden gezonden uit het besluit vervoer splijtstoffen, etsen en radioactieve stoffen te schrappen. De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze de controle op dit vervoer thans is georganiseerd en door wie op de meldingen wordt toegezien en indien nodig handhavend wordt opgetreden.

Van de in het Besluit vervoer splijtstoffen, etsen en radioactieve stoffen voorkomende mogelijkheid voor de Minister van VROM om een instantie aan te wijzen, waaraan afschriften van meldingen moeten worden gezonden of die nadere eisen kan stellen is inderdaad geschrapt. Van deze mogelijkheid tot aanwijzing is namelijk nooit gebruikgemaakt en gebruik hiervan wordt ook in de toekomst niet meer verwacht (artikel IV, onderdelen F, G, K en L).

Echter, dit heeft geen consequenties voor de wijze van controle, toezicht en handhaving op het vervoer van radioactieve stoffen. Dergelijke transporten moeten nog steeds gemeld worden aan het bevoegd gezag.

22

Is het waar dat de ministers van VROM en Financiën met de exploitant de wijze van financiële zekerheid overeenkomen zonder dat de Kamer daar inzage in heeft?

Het besluit tot goedkeuring van de financiële zekerheid is een besluit van de ministers van VROM en van Financiën. Een dergelijk besluit wordt bekend gemaakt aan belanghebbenden volgens de procedure van Titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit houdt in dat de Tweede Kamer hier niet afzonderlijk over wordt geïnformeerd.

23

De leden van de SP-fractie stellen transparantie in deze op prijs. Is het mogelijk dat de Kamer inzage en instemmingsrecht krijgt op de vaststelling van financiële zekerstellingen?

Transparantie is van groot belang, en is gewaarborgd door de openbaarheid van het besluit tot goedkeuring van de financiële zekerheid. Omdat het hier om besluiten van de uitvoerende macht gaat, ligt het niet voor de hand daarvoor een aparte instemmingsprocedure van de volksvertegenwoordiging te introduceren.

24

De aanbevelingen van de Europese Commissie en de WENRA-criteria zijn door de minister als uitgangspunt genomen bij het opstellen van regels aan buitengebruikstelling en ontmanteling in onderhavige wetgeving. Kan de minister uiteenzetten in hoeverre deze aanbevelingen en criteria een

¹ Stcrt. 2010, nr. 5687.

aanscherping dan wel afzwakking zijn van de tot op heden gehanteerde regelgeving?

Tot op heden bestonden er vrijwel geen algemene regels ten aanzien van de buitengebruikstelling en ontmanteling van nucleaire inrichtingen. Dit besluit is derhalve een aanscherping ten opzichte van de tot nu toe gehanteerde regelgeving.

25

De minister spreekt van zo snel als redelijkerwijs mogelijk voltooiën van ontmanteling van nucleaire inrichtingen. De terreinen waar de inrichtingen staan moeten snel weer beschikbaar komen voor volgend gebruik. De leden van de SP-fractie vragen wat precies wordt bedoeld met snel. Mede gelet op de buitengebruikstelling en ontmanteling van de centrale in Dodewaard verwachten de leden dat snel toch altijd nog perioden van meerdere decennia kan beslaan.

Geïntroduceerd wordt de verplichting voor de vergunninghouder tot het zo snel als redelijkerwijs mogelijk voltooiën van de buitengebruikstelling en de ontmanteling. De redelijkerwijs-formulering is toegepast, omdat er in de praktijk altijd een afweging zal moeten plaatsvinden tussen snelheid en bijvoorbeeld de veiligheid van werkers en leden van de bevolking. Na voltooiing van de ontmanteling zal het terrein weer geschikt gemaakt moeten zijn voor iedere andere functie. Het gevolg van deze twee bepalingen samen is dat er geen (langdurige) onderbreking mag optreden tijdens de buiten gebruikstelling en de ontmanteling, en een terrein dus zo snel als redelijkerwijs mogelijk weer beschikbaar moet worden gemaakt voor iedere volgende functie. Duidelijk moge zijn dat het niet de bedoeling is dat dit (meerdere) decennia zal beslaan.

Aangezien voor Dodewaard een vergunning is verleend voor een wachttijd van 40 jaar is alleen voor deze centrale een uitzondering gemaakt voor de verplichting tot snelle ontmanteling.

26

Welke lessen zijn uit het proces bij Dodewaard getrokken over buitengebruikstelling en ontmanteling?

Duidelijk is geworden dat de Staat voldoende controle en greep moet hebben op de dekking van de kosten voor buitengebruikstelling en ontmanteling door de vergunninghouder.

Verder is duidelijk geworden dat de keuze voor uitgestelde ontmanteling nauwelijks tot geen voordelen biedt boven de keuze voor directe ontmanteling. Tenslotte zijn o.a. lessen getrokken over het belang van behoud van informatie die relevant is voor ontmanteling («record-keeping»). Het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA) heeft over de bij Dodewaard getroffen voorziening gepubliceerd in een zogenaamd TECDOC (Technical Report Series, nr 467, augustus 2008) als voorbeeld van een «best practice».

27

Kan de minister tevens een overzicht geven van alle inrichtingen van zowel voor als na 2007 die nog in gebruik zijn en die al buiten gebruik zijn gesteld?

In gebruik zijn momenteel de volgende inrichtingen als bedoeld in artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet, waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt (reactoren):

- de Kerncentrale Borssele (KCB)
- de Hoge Flux Reactor (HFR) in Petten
- de Lage Flux Reactor (LFR) in Petten

- de Hoger Onderwijs Reactor (HOR) in Delft
De kerncentrale Dodewaard (KCD) is momenteel de enige reactor die buiten gebruik is gesteld. Deze centrale bevindt zich in een toestand van veilige insluiting. In de vorige eeuw is de ontmanteling van inrichtingen in Arnhem (KSTR) en Wageningen (ITAL) voltooid.

28

Het is volgens de minister denkbaar dat bij ontmanteling van een nucleaire inrichting meer radioactieve afvalstoffen vrijkomen dan waarvoor de opslagruimte bij COVRA toereikend is. Kan de minister uiteenzetten hoeveel opslagcapaciteit er nog is bij COVRA, zowel binnen het HABOG als daarbuiten?

Bij de inrichting van het COVRA-terrein is vantevoren een inschatting gemaakt van het toekomstige aanbod van radioactief afval. Hierbij was inbegrepen al het afval dat ontstaat bij buitengebruikstelling en ontmanteling. Aangezien destijds plannen waren voor een grotere rol van kernenergie in Nederlandse energievoorziening, is er bij de inschatting van de hoeveelheid afval uitgegaan van een omvang van de nucleaire sector die veel groter dan uiteindelijk in Nederland is gerealiseerd. De ruimte op het COVRA-terrein is daarom meer dan toereikend. De gebouwen die op het COVRA-terrein zijn gebouwd zijn modulair uitbreidbaar, wat inhoudt dat er capaciteit wordt bijgebouwd op het moment dat voorzien wordt dat dat in de nabije toekomst nodig is. Dit geldt zowel voor het HABOG, waar hoogactief afval wordt opgeslagen, als voor de overige gebouwen waar het leeuwendeel van het ontmantelingsafval zal worden opgeslagen. Alle kosten daarvoor worden in rekening gebracht bij de aanbieders van het afval. Overigens zal, conform de toezegging die is gedaan tijdens de behandeling van het wetsvoorstel ter goedkeuring van het bilaterale verdrag met Frankrijk inzake de opwerking van bestraalde splijtstof, de Tweede Kamer nog een aparte brief worden gestuurd die inzicht geeft in de achtergronden en de besluitvormingsmomenten met betrekking tot opwerking, en de daarvoor benodigde opslagcapaciteit bij de COVRA.

29

Betekent de eigen verantwoordelijkheid van de nucleaire inrichting voor de opslag van afval dat er diffuus verspreid over het land opslagplaatsen kunnen worden gebouwd? Zo nee, hoe wordt de realisatie van opslagplaatsen voor nucleaire afvalstoffen dan gereguleerd?

Nee. Op grond van de Kernenergiewet en onderliggende regelgeving is een vergunninghouder in Nederland verplicht om zijn radioactief afval af te voeren naar de Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval (COVRA), waar het afval voor een periode van tenminste 100 jaar wordt opgeslagen, in afwachting van eindberging van het afval. Alle kosten komen voor rekening van de aanbieder, conform het beginsel «de vervuiler betaalt». Met de nieuwe verplichting tot het treffen van een voorziening voor de opslag van radioactieve of splijtstof en erts bevattende afvalstoffen wordt nog eens expliciet gemaakt dat de vergunninghouder verantwoordelijk is ervoor zorg te dragen dat COVRA daarvoor tijdig de benodigde capaciteit beschikbaar stelt, en dat COVRA daarvoor voldoende financiële middelen ontvangt van de vergunninghouder.

30

Betekent de termijn van honderd jaar die aan COVRA is gesteld dat de eigenaren van nucleaire inrichtingen na die termijn alsnog verantwoordelijk zijn voor permanente eindberging van nucleaire afvalstoffen? Zo ja, hoe wordt dit gereguleerd? Zo nee, wie is dan verantwoordelijk voor die afvalstoffen?

Nee. Op het moment dat het afval voor opslag wordt overgedragen aan de COVRA gaan alle aansprakelijkheden voor dit afval over van de vergunninghouder op de COVRA. De COVRA draagt zorg voor de opslag en de uiteindelijke eindberging van het afval aan het eind van de opslagperiode. Alle kosten die hiermee gemoeid zijn, inclusief de opslag en de realisatie t.z.t. van een eindbergingsfaciliteit, zijn voor rekening van de aanbieders van het afval, zijnde o.a. de eigenaren van de nucleaire inrichtingen.

31

De leden van de VVD-fractie betreuren het dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven per saldo toch toenemen. Ziet de minister daarvoor alternatieven?

Bij het opstellen van de regelgeving is kritisch gekeken naar de afweging administratieve lasten versus de noodzaak en effectiviteit van de voorschriften. Vergelijking met de ons omringende landen leert dat de voorgestelde voorschriften een gebalanceerde afweging vormen. Zo wordt bijvoorbeeld in Duitsland een actualisatieperiode van een jaar aangehouden voor wat betreft de financiële zekerheid. In België geldt daarvoor een periode van drie jaar. In het ontwerpbesluit is aangesloten bij de Aanbeveling van de Commissie van 24 oktober 2006 betreffende het beheer van de financiële middelen voor de ontmanteling van nucleaire installaties en de verwerking van verbruikte splijtstof en radioactief afval, waarin een periode van vijf jaar wordt aanbevolen om de financiële zekerheid te actualiseren.