

138

Besluit van 12 april 2023 tot wijziging van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen in verband met de aanwijzing van de nucleaire inrichting van URENCO NEDERLAND B.V. TE ALMELO overeenkomstig artikel 15f, achtste lid, van de Kernenergiewet

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 8 november 2022, nr. IENW/BSK-2022/236957, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 15f, achtste lid, van de Kernenergiewet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 11 januari 2023, nr. W17.22.00153/IV);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 6 april 2023, nr. IenW/BSK-2023/21615, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen wordt als volgt gewijzigd:

A

In de aanhef van artikel 15 wordt «wetafdeling» vervangen door «wet afdeling».

B

In het opschrift van hoofdstuk Va wordt na «financiële zekerheid» ingevoegd «en aanwijzing van nucleaire inrichtingen zonder kernreactor».

C

In de artikelen 44b, eerste lid, en 44c, eerste lid, vervalt de zinsnede «, waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt,».

D

In artikel 44d, eerste lid, vervalt de zinsnede «, waarin kernenergie kan of kon worden vrijgemaakt,».

E

In hoofdstuk Va wordt na artikel 44d een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 44e

1. Aangewezen overeenkomstig artikel 15f, achtste lid, van de wet, wordt de nucleaire inrichting van URENCO Nederland B.V. te Almelo.

2. Dit hoofdstuk is van overeenkomstige toepassing op de inrichting, bedoeld in het eerste lid.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 12 april 2023

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

Uitgegeven de *vierentwintigste* april 2023

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Het voorliggende besluit wijzigt het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen. Het wijzigingsbesluit strekt ertoe de nucleaire inrichting van URENCO Nederland B.V. te Almelo¹ (hierna: URENCO) aan te wijzen overeenkomstig artikel 15f, achtste lid, van de Kernenergiewet, waardoor URENCO als vergunninghouder verplicht wordt tot het stellen van financiële zekerheid voor de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling van de inrichting.

Voor een goed begrip van het wijzigingsbesluit wordt hieronder eerst het juridisch kader toegelicht. Daarna wordt ingegaan op de aanleiding tot – en inhoud van – het besluit alsmede de financiële en overige gevolgen.

2. Juridisch kader

Op grond van artikel 15f, eerste lid, van de Kernenergiewet (hierna: Kew) geldt voor vergunninghouders van een nucleaire inrichting met een kernreactor waarin kernenergie kan, onderscheidenlijk kon worden vrijgemaakt de verplichting om financiële zekerheid te stellen op een door de Ministers van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën goedgekeurde wijze ten behoeve van de kosten die voortvloeien uit het buiten gebruik stellen en het ontmantelen van de inrichting.

Voor de Kerncentrale Borssele, de Kerncentrale Dodewaard, de Hoger Onderwijs Reactor te Delft en de Hoge fluxreactor te Petten geldt op grond van artikel 15f, eerste lid, van de Kew de verplichting voor de vergunninghouder om financiële zekerheid te stellen voor de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling.

Op grond van artikel 15f, achtste lid, van de Kew kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ook inrichtingen als bedoeld in artikel 15, onder b, van de Kew (nucleaire inrichtingen) die niet beschikken over een kernreactor worden aangewezen, waarop het eerste tot en met zevende lid van dat artikel van overeenkomstige toepassing zijn. URENCO is een nucleaire inrichting zonder kernreactor.

Onder andere met betrekking tot de aanvraag om goedkeuring van financiële zekerheid zijn in hoofdstuk Va van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (hierna: Bkse) nadere regels gesteld. Zo dient de vergunninghouder de wijze waarop financiële zekerheid is gesteld te actualiseren nadat het ontmantelingsplan of een wijziging daarvan door de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (hierna: ANVS) is goedgekeurd of wanneer de Minister van Infrastructuur en Waterstaat of de Minister van Financiën dit nodig acht².

¹ URENCO Ltd. is een internationaal concern dat uranium verrijkt zodat dit als splijtstof in kerncentrales kan worden gebruikt. URENCO heeft vestigingen in Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en de Verenigde Staten. Nederland (via 100% staatsdeelneming UCN N.V.), het Verenigd Koninkrijk (via 100% overheidsdeelneming Enrichment Investments Ltd.) en de Duitse private aandeelhouders E.on S.E. en RWE A.G. (via een 50/50 houdstermaatschappij Uranit GmbH) zijn elk via hun respectievelijke holdingmaatschappijen voor een derde eigenaar.

² Op grond van artikel 29, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 44b, eerste lid, van het Bkse dient minimaal vijfjaarlijks een actualisatie plaats te vinden.

In de Regeling buitengebruikstelling en ontmanteling nucleaire inrichtingen (hierna: Rboni) worden verder aanvullende eisen gesteld met betrekking tot de aanvraag over bijvoorbeeld de beschrijving van onzekerheden in de kostenposten en de manier waarop het benodigde bedrag voor de ontmanteling wordt opgebouwd.

De regels met betrekking tot het stellen van financiële zekerheid uit de Kew, het Bkse en de Rboni worden door het wijzigingsbesluit van overeenkomstige toepassing op URENCO.

3. Aanleiding tot en inhoud van het besluit

Aanleiding tot het besluit

Bij de introductie van de verplichting tot financiële zekerheidstelling voor de ontmantelingskosten in 2011 is deze beperkt tot nucleaire inrichtingen met een kernreactor. Dit was ingegeven door de problematiek rondom de kosten voor de sanering van de Kerncentrale Dodewaard en de verwachting dat de ontmanteling van andere nucleaire installaties (niet zijnde kernreactoren) aanzienlijk minder kosten met zich zou brengen, omdat in veel geringere mate sprake is van met radioactiviteit besmette materialen of van geactiveerde materialen³. In de brief aan de Tweede Kamer van 3 juli 2017⁴ heeft het kabinet aangekondigd dat bestaande financiële risico's in het nucleaire landschap verder dienen te worden verkleind en nieuwe restrekeningen in de toekomst moeten worden voorkomen door het principe «de vervuiler betaalt» strikter te hanteren, onder andere door aanscherping van de regels met betrekking tot financiële zekerheidstelling. Om die reden wordt de verplichting tot financiële zekerheidstelling met dit wijzigingsbesluit uitgebreid tot URENCO.

Van 3 tot en met 12 november 2014 hebben experts van het Integrated Regulatory Review Service (IRRS)-team⁵ van het Internationaal Atoom-energieagentschap (hierna: IAEA) in Nederland een missie uitgevoerd, waarbij door middel van een internationale toetsing het regelgevend kader van Nederland is geëvalueerd en is getoetst aan de IAEA-veiligheidsnormen. Het IRRS-reviewteam heeft Nederland de aanbeveling gedaan regelgeving op te stellen om te garanderen dat er voldoende financiële middelen zijn om tijdig en veilig te ontmantelen⁶. Dit is herhaald in het rapport van de follow-up missie van 19–26 november 2018⁷. Dit wijzigingsbesluit geeft mede gevolg aan deze IRRS-aanbeveling.

Door de op 4 maart 1970 tot stand gekomen overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake samenwerking bij de ontwikkeling en exploitatie van het gas-ultracentrifuge-procédé voor de

³ Stb. 2011, 105, p. 24.

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 25 422, nr. 203. In de Kamerbrief van 3 juli 2017 wordt het eindrapport van de Hoogambtelijke Werkgroep Nucleair Landschap, dat als bijlage bij de Kamerbrief is gevoegd, door de ministers van Economische Zaken, van Financiën, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Infrastructuur en Milieu onderschreven. Uit het onderzoek van de Hoogambtelijke Werkgroep Nucleair Landschap is gebleken dat ook bij nucleaire inrichtingen zonder kernreactor aanzienlijke financiële risico's voor de overheid aanwezig kunnen zijn, die verminderd moeten worden.

⁵ Integrated Regulatory Review Service (IRRS) is een methodiek van de IAEA waarmee de overheidsorganisatie op het terrein van nucleaire en stralingsveiligheid wordt doorgelicht door een internationaal gezelschap van deskundigen.

⁶ Kamerstukken II 2014/15, 25 422, nr. 121.

⁷ Kamerstukken II, 25 422, nr. 255, 29 mei 2019

productie van verrijkt uranium⁸ hebben Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk zich gezamenlijk verplicht tot de bescherming van de publieke belangen voor het gehele concern URENCO. Momenteel zijn Nederland en het Verenigd Koninkrijk, via hun holdingmaatschappijen, beide voor eenderde eigenaar van URENCO Ltd⁹. Hierdoor is sprake van een publiek tweederde meerderheidsbelang¹⁰.

URENCO Ltd. heeft naast de vestiging in Almelo ook dochterondernemingen met vestigingen in Duitsland, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.

Inhoud van het besluit

Binnen de inrichting van URENCO Nederland B.V. is geen kernreactor aanwezig, waardoor tot dusver de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid ontbrak. Met de aanwijzing ingevolge dit wijzigingsbesluit wordt ook URENCO als vergunninghouder van de inrichting verplicht tot het stellen van financiële zekerheid voor de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling van de inrichting.

Indien geen financiële zekerheid is gesteld voor de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling van de inrichting, kan dat tot gevolg hebben dat de vergunninghouder onvoldoende middelen heeft om de inrichting, waarin zich radioactieve stoffen kunnen bevinden, veilig te ontmantelen. Weliswaar heeft URENCO op zijn balans voorzieningen getroffen voor de ontmanteling van de inrichting, maar dit garandeert nog niet dat voldoende middelen worden gereserveerd en dat die middelen ook daadwerkelijk beschikbaar zijn op het moment dat wordt begonnen met buitengebruikstelling en ontmanteling van de inrichting. De bekostiging van de buitengebruikstelling en ontmanteling door URENCO is daarmee onzeker.

Op het moment van buitengebruikstelling en ontmanteling van de fabriek in Almelo zal URENCO naar verwachting minder of geen inkomsten meer hebben uit exploitatie, terwijl de ontmantelingskosten relatief hoog zijn ten opzichte van de ontmanteling van bedrijven in andere sectoren.

Het voorkomen van afwenteling van (een deel van) de ontmantelingskosten op de overheid is conform het principe «de vervuiler betaalt». Doordat bij het stellen van financiële zekerheid vaak wordt gekozen voor het vormen van een fonds en dit fonds juridisch afgezonderd moet zijn van het bedrijfsvermogen of omdat URENCO andere garanties afgeeft, wordt geborgd dat de gelden daadwerkelijk op het juiste moment aanwezig zijn en bijvoorbeeld niet in de boedel van een onverhoopt faillissement kunnen vallen.

Reikwijdte van het besluit

Met dit wijzigingsbesluit wordt URENCO aangewezen om financiële zekerheid te stellen voor de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling. Voor URENCO geldt dat nut en noodzaak van financiële zekerheidstelling voor de ontmantelingskosten duidelijk zijn en ook door URENCO

⁸ Trb. 1970, 41.

⁹ De Duitse private aandeelhouders E.on en RWE zijn gezamenlijk ook voor een derde eigenaar. In de zogenoemde Gemengde Commissie nemen de verdragsstaten bij het Verdrag van Almelo bij consensus beslissingen waaraan URENCO Ltd. is gebonden.

¹⁰ Dit meerderheidsbelang draagt eraan bij dat de beslissingen van de Gemengde Commissie door URENCO worden uitgevoerd.

zelf gesteund worden, zodat er geen aanleiding is om nader onderzoek te verrichten ter onderbouwing van het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 15f van de Kew op URENCO.

4. Financiële gevolgen

URENCO is reeds op grond van boekhoudkundige regels gebonden om rekening te houden met haar toekomstige verplichtingen rondom ontmanteling. Daarnaast is URENCO reeds gehouden om een ontmantelingsplan te hebben en dit ontmantelingsplan elke vijf jaar te actualiseren.

Als gevolg van dit wijzigingsbesluit moet URENCO Nederland B.V. een aanvraag tot het goedkeuren van financiële zekerheid indienen. URENCO heeft op grond van artikel 15f van de Kew de vrijheid een wijze van het stellen van financiële zekerheidstelling te kiezen die past bij haar bedrijfsvoering. Financiële zekerheid kan worden gesteld door een borgtocht of een bankgarantie, deelname aan een daartoe ingesteld fonds of het treffen van enige andere voorziening¹¹.

Het gevolg van het wijzigingsbesluit is dat URENCO wordt beperkt de desbetreffende middelen vrij te besteden in het geval zij kiest voor een fonds. In het geval URENCO op een andere wijze financiële zekerheid stelt, zal zij hier ook kosten voor moeten maken. Deze kosten zijn beperkt en aanvaardbaar in het licht van het financieel risico dat hiermee wordt afgedekt. URENCO heeft aangegeven positief te staan tegenover de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid voor de ontmantelingskosten voor de Nederlandse vestiging in Almelo.

Op basis van het goedgekeurde ontmantelingsplan maakt de vergunninghouder een raming van de kosten die met de ontmanteling zijn gemoeid. Het Bkse schrijft voor welke gegevens een aanvraag om goedkeuring in ieder geval moet bevatten. De regels in de Rboni stellen aanvullende eisen over de beschrijving van onzekerheden in de kostenposten in de raming, de manier waarop de doelkaspositie wordt opgebouwd en indien van toepassing over het beleggingsmandaat, toezicht en kredietwaardigheid.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Financiën beoordelen vervolgens of de in de aanvraag voorgestelde wijze van financiële zekerheidstelling voldoet aan de eisen en voldoende zekerheid geeft. Zo wordt bij de beoordeling van de kostenraming gekeken of een en ander volgens een algemeen aanvaarde methode is gedaan, waarbij onder meer de gebruikte uurloren worden beoordeeld. Ook wordt de manier waarop URENCO de doelkaspositie wil bereiken beoordeeld. Indien URENCO kiest voor een fonds als zekerheidstelling wordt de doelkaspositie opgebouwd over een langere periode, spelen de aannames over het verwachte rendement en de verwachte inflatie een belangrijke rol. Bij de beoordeling zal nadrukkelijk ook worden betrokken of de gereserveerde middelen of andere zekerheid in stand blijft bij een onverhoopt faillissement van de onderneming.

Administratieve lasten bedrijfsleven

Het stellen van financiële zekerheid voor de kosten van het buiten gebruik stellen en het ontmantelen, en de benodigde goedkeuring van de financiële zekerheidstelling, hebben beperkte invloed op de administratieve lasten voor URENCO.

¹¹ Artikel 15f, derde lid, van de Kew.

De administratieve lasten van het aanvragen van een dergelijke goedkeuring zijn reeds in de wet van 19 november 2009 tot wijziging van de Kernenergiewet¹² in kaart gebracht¹³. Bij het Besluit van 12 februari 2011 tot wijziging van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen¹⁴, waarbij enige aanvullende eisen zijn gesteld aan de inhoud van de aanvraag om goedkeuring van de te stellen financiële zekerheid voor de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling van een kerncentrale, is de verhoging van de administratieve lasten voor het totale bedrijfsleven in kaart gebracht.¹⁵ Uitgaande van de eerder in kaart gebrachte cijfers nemen de administratieve lasten voor het bedrijfsleven ten gevolge van deze wijziging in totaal met € 1.500,- per jaar toe.¹⁶ Er is advies gevraagd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR). Het ATR heeft besloten geen formeel advies uit te brengen op dit besluit, omdat het de analyse en conclusie deelt dat er slechts zeer beperkte gevolgen voor de regeldruk zijn.

Administratieve lasten burgers

Dit besluit heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten voor burgers.

5. Uitvoering en handhaving

De verantwoordelijkheid voor de buitengebruikstelling en ontmanteling van een nucleaire inrichting en het zekerstellen van de financiering daarvan ligt bij de vergunninghouder. Ook de plicht voor een goedgekeurde financiële zekerheidstelling ligt bij de vergunninghouder.

De lasten van de uitvoering van artikel 15f, eerste lid, van de Kernenergiewet zullen na inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit toenemen, omdat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Financiën ook voor URENCO de ingediende aanvraag tot goedkeuring van financiële zekerheidstelling minstens iedere vijf jaar moeten beoordelen. De beoordelingstermijn voor een aanvraag tot goedkeuring van financiële zekerheidstelling is zes maanden. Aanvragen tot goedkeuring van financiële zekerheidstelling worden veelal voorafgegaan door vooroverleg. Beide ministeries hebben de afgelopen jaren al ervaring opgedaan met de beoordeling van aanvragen voor financiële zekerheidstelling van kernreactoren. Deze kennis en ervaring zal deels ook kunnen worden ingezet ten behoeve van de beoordeling van de aanvraag van URENCO.

6. Voorbereiding en consultatie

Er heeft geen internetconsultatie over dit ontwerpbesluit plaatsgevonden. Conform staand kabinetsbeleid is dat niet nodig, indien het ontwerp van dit besluit wordt overgelegd aan de beide kamers der Staten-Generaal en in de Staatscourant wordt bekendgemaakt. Een ieder is in de gelegenheid binnen een in de Staatscourant vastgestelde termijn schriftelijke opmerkingen te maken over het ontwerpbesluit.

¹² Stb. 2010, 18.

¹³ Zie Kamerstukken II 2005/06, 30 429, nr. 3, p. 10. Bij de Wijziging van de Kernenergiewet hadden de administratieve lasten betrekking op drie inrichtingen die tot het bedrijfsleven werden gerekend. De totale kosten voor het totale bedrijfsleven bedroeg € 2.000,- op jaarbasis en dus ongeveer € 700,- per inrichting.

¹⁴ Stb. 2011, 105.

¹⁵ Deze totale verhoging bedroeg € 1400,- per jaar voor drie inrichtingen en dus ongeveer € 500,- per inrichting.

¹⁶ Dit bedrag is tot stand gekomen door beide bedragen (€ 700,- en € 500,-) te indexeren en vervolgens bij elkaar op te tellen.

Bij brief van 13 juni 2022 is het ontwerpbesluit in verband met het bepaalde in artikel 76, eerste lid, van de Kernenergiewet gedurende vier weken aanhangig gemaakt bij beide Kamers der Staten-Generaal (tot en met 12 juli 2022). Tegelijk heeft op die datum de voorpublicatie met bekendmaking in de Staatscourant voor inspraak plaatsgehad (Stcrt. 2022, 13379). Er zijn geen opmerkingen ontvangen van burgers of bedrijven in het kader van de inspraak. Ook zijn binnen het genoemde tijdvak geen opmerkingen ontvangen van de leden van de Commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving van de Eerste Kamer. De leden van de Commissie voor Infrastructuur en Waterstaat van de Tweede Kamer hebben op 5 juli 2022 schriftelijke vragen gesteld. Deze zijn bij brief van 23 augustus 2022 beantwoord¹⁷. De leden van de commissie van de Tweede Kamer hebben de antwoorden voor kennisgeving aangenomen.

7. Ingangsdatum verplichtingen

Voor URENCO geldt de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid met ingang van de datum van inwerkingtreding van het besluit, naar verwachting 1 juli 2023.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Dit betreft een redactionele correctie.

Onderdeel B

Het opschrift van hoofdstuk Va is gewijzigd in verband met de toevoeging van de aanwijzing in dat hoofdstuk.

Onderdelen C en D

In de artikelen 44b, eerste lid, en 44c, eerste lid, van het Bkse is de zinsnede «, waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt,» vervallen. In artikel 44d, eerste lid, van dat besluit is de zinsnede «, waarin kernenergie kan of kon worden vrijgemaakt,» vervallen. Hierdoor zijn deze bepalingen ook van toepassing op nucleaire inrichtingen als bedoeld in artikel 15, onder b, van de Kew, die geen kernreactor hebben en die zijn aangewezen krachtens artikel 15f, achtste lid, van die wet.

Onderdeel E

In hoofdstuk Va wordt aan het slot een nieuw artikel 44e ingevoegd. In het eerste lid van dat artikel wordt op grond van artikel 15f, achtste lid, van de Kew de nucleaire inrichting van URENCO te Almelo aangewezen als inrichting waarvoor financiële zekerheid voor de kosten van ontmanteling moet worden gesteld.

Als gevolg van de aanwijzing wordt artikel 15f, eerste tot en met zevende lid, van de Kew van overeenkomstige toepassing. In het tweede lid van het nieuwe artikel 44e wordt in verband daarmee verduidelijkt dat hoofdstuk Va van het Bkse van overeenkomstige toepassing is. Voor URENCO gaat de verplichting gelden met ingang van de inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit (zie artikel II).

¹⁷ Kamerstukken II 2021/2022, 25 422, nr. 285.

Artikel II

Gestreefd wordt naar inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit op 1 juli 2023.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen