

Vergaderjaar 2002–2003

25 422

Opwerking van radioactief materiaal

Nr. 29

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 april 2003

Op verzoek van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer informeer ik U mede namens de Staatssecretaris van Europese Zaken over de recent verschenen richtlijnvoorstellen van de Europese Commissie met betrekking tot nucleaire veiligheid en radioactief afval.

A. Inleiding

Op 30 januari 2003 heeft de Europese Commissie twee ontwerprichtlijnen aangenomen die moeten resulteren in een gemeenschappelijke aanpak van de veiligheid van kerncentrales en van de verwerking van radioactief afval in de Europese Unie (COM(2003) 32 final). Het voorstel is ook openbaar gemaakt op de website van de EU: [http://europa.eu.int/comm/energy/nuclear/nuclearsafety.htm#New %20proposals](http://europa.eu.int/comm/energy/nuclear/nuclearsafety.htm#New%20proposals).

De richtlijnvoorstellen waren al eerder aangekondigd in een mededeling van de Commissie van 6 november 2002 (COM(2002) 605 final). Het betreft de twee volgende voorstellen voor richtlijnen.

1. Een richtlijn houdende vaststelling van de fundamentele verplichtingen en algemene beginselen op het gebied van de veiligheid van nucleaire installaties.

Deze ontwerprichtlijn bevat een voorstel voor Europese veiligheidsnormen voor nucleaire installaties, voor de manier waarop op naleving daarvan wordt toegezien en voor de manier waarop de opbouw van fondsen voor ontmanteling van kerncentrales moet worden geregeld. Het ontwerp betreft gemeenschappelijke veiligheidsnormen en verificatiemechanismen om te waarborgen dat in de gehele uitgebreide Unie gemeenschappelijke nucleaire veiligheidsmethodes en -criteria worden toegepast. De Commissie wil zich daarbij richten op de normen zoals die door het Internationale Atoomagentschap (IAEA) te Wenen zijn ontwikkeld, maar de Commissie sluit niet uit dat waar nodig aanvullende

normen worden opgesteld. Het voorstel is in deze fase nog slechts kader-scheppend; de expliciete normstelling moet nog ontwikkeld en vastgelegd worden. Verder moet elke lidstaat beschikken over een veiligheidsinstantie die volledig onafhankelijk tewerk gaat. Deze benadering biedt volgens de Commissie het voordeel dat er een verbindend communautair kader komt, waarbinnen overal hetzelfde controle- en interpretatie-criterium wordt gehanteerd. De communautaire controle zal erop neerkomen dat wordt geverifieerd hoe de veiligheidsinstanties hun taak vervullen. Het principe is controle door vakgenoten («peers»). Het is niet de bedoeling om de veiligheid van de nucleaire installaties ter plaatse te verifiëren, maar om de uitvoering van de nationale controles te verifiëren. Tenslotte stelt de Commissie vast dat het van groot belang is dat ook in de eindfase van de nucleaire cyclus de principes van radiologische veiligheid in acht worden genomen. Dit kan alleen gegarandeerd worden indien voldoende financiële middelen voor de ontmanteling van nucleaire installaties beschikbaar zijn. Daarom bevat de richtlijn gemeenschappelijke voorschriften voor de vorming, het beheer en het gebruik van ontmantelingfondsen met eigen rechtspersoonlijkheid die onafhankelijk zijn van de exploitant van de installatie. Deze fondsen moeten garanderen dat er voldoende middelen beschikbaar zijn om de ontmantelingsoperaties verantwoord te kunnen uitvoeren, zodat de bevolking en het milieu worden beschermd tegen ioniserende straling.

2. Een richtlijn inzake het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval.

Deze bevat voorstellen voor de definitieve opslag van radioactief afval. Het is volgens de Commissie een richtlijn die ertoe bijdraagt dat binnen een redelijke termijn een duidelijk, transparant antwoord wordt gevonden op het vraagstuk van het beheer van radioactief afval. De afgelopen vijftig jaar is radioactief afval opgeslagen in bovengrondse, tijdelijke opslag-faciliteiten. In het voorstel wordt aangegeven dat de eindberging ook moet worden geregeld waarbij de voorkeur wordt gegeven aan ondergrondse opberging van hoogactief afval. Dat is de techniek die bij de huidige stand van de wetenschap volgens de Commissie de meeste zekerheid biedt. De voorgestelde richtlijn schrijft de lidstaten voor dat zij volgens een bepaald tijdschema nationale programma's moeten vaststellen voor de opberging van radioactief afval, met name voor de opberging van hoogactief afval op grote diepte. De nationale of regionale opbergplaats voor hoogactief afval moet uiterlijk in 2008 zijn aangewezen en uiterlijk in 2018 operationeel zijn. Voor laagactief en kortlevend afval moet de opberging uiterlijk in 2013 zijn gerealiseerd. Het belangrijkste element van dit voorstel is dat de lidstaten worden verplicht een strategie uit te stippelen voor het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval. Lidstaten kunnen samenwerken, maar geen enkele lidstaat kan worden verplicht radioactief afval uit andere lidstaten te importeren. De Commissie stelt vast dat de middelen die zijn toegewezen aan onderzoek naar het beheer van afval, ondanks de in het kaderprogramma voor onderzoek geleverde inspanningen, onvoldoende zijn. Een van de doelstellingen van het voorstel is het onderzoek te ondersteunen en verder uit te bouwen en de nationale onderzoeksprogramma's beter te coördineren.

B. Rechtsbasis van de voorstellen

De Commissie stelt als rechtsbasis artikel 30 van het Euratom Verdrag voor. Betreffend artikel is gericht op «de bescherming van de gezondheid van de bevolking en werknemers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren».

Het Euratom Verdrag bevat geen titel specifiek gericht op kerninstallaties. De Raad heeft hieruit altijd afgeleid dat de Europese Gemeenschap geen

bevoegdheid heeft om de veiligheid inzake de bouw en de werking van kerninstallaties te regelen. Derhalve impliceren de door de Commissie gepresenteerde voorstellen een uitbreiding van de bevoegdheden van de Gemeenschap op het terrein van nucleaire veiligheid. De Commissie heeft deze voorstellen gepresenteerd naar aanleiding van haar succesvolle actie om in de kandidaat-lidstaten een hoger niveau van nucleaire veiligheid af te dwingen.

In een arrest van 10 december 2002 inzake een al jaren lopende zaak over de bevoegdheden van de Gemeenschap, bevestigt het Europese Hof de bevoegdheid van de Gemeenschap op het terrein van de veiligheid van nucleaire installaties. Het Hof stelt dat er geen «artificieel» onderscheid gemaakt mag worden tussen de gezondheidsbescherming van de bevolking en de veiligheid van de bronnen van ioniserende straling. Het Hof verklaart de Gemeenschap expliciet bevoegd op de volgende punten:

- de instelling van een wet- en regelgevend kader betreffende de veiligheid van kerninstallaties;
- de maatregelen inzake de beoordeling en verificatie van de veiligheid;
- de voorbereiding op ongevallen;
- de keuze van de vestigingsplaats van een kerninstallatie; en
- het ontwerp, de bouw en de bedrijfsvoering van kerninstallaties.

De uitspraak legitimeert het voorstel van de Commissie op het terrein van de veiligheid van nucleaire installaties. Hoewel in het arrest niet wordt gesproken over de behandeling, opslag en eindberging van nucleair afval, valt dit waarschijnlijk ook onder de uitgebreide bevoegdheid van de Gemeenschap. Nadere analyses en overleg tussen lidstaten en de Commissie zullen hieromtrent nog uitsluitel moeten geven.

C. Traject van behandeling

Nadat de voorstellen op 6 november 2002 bekend waren gemaakt, zijn ze om advies voorgelegd aan het comité van deskundigen ex artikel 31 Euratom. Eind december 2002 heeft dit comité aan de Commissie bericht dat beide voorstellen nog verbetering behoeften. In principe onderschreef het comité de initiatieven van de Commissie om de harmonisatie op deze onderwerpen binnen de EU te bevorderen en de nucleaire veiligheid op een zo'n hoog mogelijk peil te brengen. Het tekende daarbij wel aan dat de deskundigheid van het comité met name gericht was op stralingsbescherming en dat voor de uitwerking van de aangekondigde normstelling aanvullende deskundigheid met betrekking tot nucleaire veiligheid en het beheer van radioactief afval noodzakelijk is.

Na ontvangst van dit advies heeft de Commissie enkele aanpassingen aangebracht en op 30 januari 2003 de voorstellen aangenomen. Binnen twee maanden wordt nu het advies van het Economisch en Sociaal Comité (Ecosoc) tegemoet gezien waarna behandeling verder in de Raadswerkgroep Atoomzaken zal worden voortgezet. Uiteindelijk zullen de voorstellen worden behandeld in de Algemene Raad. Het is bedoeling van de Commissie dat implementatie in nationale wetgevingen uiterlijk 1 mei 2004 is voltooid.

D. Inhoudelijke beoordeling van de voorstellen

1. Ontwerp richtlijn inzake de veiligheid van nucleaire installaties

Zoals hiervoor uiteengezet onder A.1 zou uiterlijk 1 mei 2004 op grond van deze ontwerprichtlijn een communautair systeem van verplichte veiligheidsnormen in werking moeten treden, tezamen met een Europees systeem van toezicht op nakoming van de veiligheidsnormen. Lidstaten

worden verplicht tot het opzetten van een onafhankelijke organisatie voor nucleaire veiligheid. De EU monitort het werk van deze organisaties door het opzetten van een systeem van peer-reviews waarbij teams van inspecteurs elkaars organisaties inspecteren en daarover rapporteren aan de Commissie. Daarnaast dienen lidstaten fondsen van voldoende omvang op te bouwen voor de ontmanteling van kerncentrales waarbij de beheerssystemen voor deze fondsen aan communautaire normen moeten voldoen.

De visie van Nederland ten aanzien van deze richtlijn is de volgende: In principe verwelkomt Nederland het initiatief van de Commissie om tot gemeenschappelijke veiligheidsnormen voor nucleaire installaties te komen. Tot op heden hanteert elke lidstaat haar eigen normenstelsel waardoor onduidelijkheid ontstaat en verschillen per land voorkomen. Zeker ook met het oog op de uitbreiding van de EU is een streven naar harmonisering van regelgeving op het gebied van nucleaire veiligheid toe te juichen. Daarbij wordt het voorstel ook positief beoordeeld inzake de transparantie van het onderwerp nucleaire veiligheid naar de burger toe en het vertrouwen dat daaruit kan groeien met betrekking tot de beleving daarvan.

Maar dergelijke gemeenschappelijke normen moeten dan wel een duidelijke toegevoegde waarde hebben ten opzichte van de normen van de IAEA zoals die bijvoorbeeld in Nederland worden toegepast. Twijfel bestaat of het voorstel van de Commissie in de huidige vorm die toegevoegde waarde biedt, omdat de Commissie nog niet heeft aangegeven welk normenstelsel van toepassing zal zijn of hoe dit ontwikkeld zal worden. Het voorstel van de Commissie laat alleen het raamwerk zien waarbinnen de invulling moet plaatsvinden. Met name de vraag hoe de normen zich zullen verhouden tot het IAEA stelsel van Safety Standards (Safety Fundamentals, Safety Requirements en Safety Guidelines) is van groot belang. In de afgelopen jaren is met gemeenschappelijke internationale inspanningen dit stelsel van aanvankelijke minimumregels uitgebouwd en versterkt tot een stelsel dat de voortdurende opdracht in zich heeft om waar mogelijk de best uitvoerbare technieken toe te passen bij het inrichten en bedienen van installaties. Om dit niveau binnen de EU te garanderen, zou in de richtlijn of uitwerking daarvan concreet naar een dergelijk normenstelsel verwezen moeten worden.

Indien de Commissie voorstellen zouden uitmonden in een stelsel van minimum vereisten is dit in feite een achteruitgang en zal Nederland zich daar derhalve tegen verzetten.

Alleen indien de voorstellen een duidelijke meerwaarde hebben ten opzichte van de huidige situatie en de nucleaire veiligheid op basis van de voorgestelde richtlijnen beter gegarandeerd kan worden, is het verantwoord om additionele regelgeving in te voeren. Dit mede gelet op de extra inspanningen en kosten die van de lidstaten daarvoor gevraagd wordt.

De Commissievoorstellen dienen tevens aansluiting te zoeken bij de bestaande verdragen op dit gebied, nl. het Verdrag Nucleaire Veiligheid en het Gezamenlijk Verdrag inzake de Veiligheid van het beheer van radioactief afval. Ook deze verdragen zijn gebaseerd op een systeem van peer-review en het is onduidelijk wat het voorgestelde communautair systeem hieraan toevoegt. Tegen duplicatie van peer-review systemen dient gewaakt te worden.

De Commissie zal eerst op deze vragen een antwoord moeten geven alvorens Nederland (en de overige lidstaten) definitief hun mening over de voorstellen kunnen geven. Uit de eerste overlegondes in de Raads-

werkgroep Atoomzaken bleek dit ook de opstelling van de meeste andere landen. Hierbij toonden zich enkele landen resoluut tegenstander van deze voorstellen, met name vanwege het ontbreken van een toegevoegde waarde en vanwege het feit dat sommigen nucleaire veiligheid zien als een eigen nationale bevoegdheid waarbij inmenging vanuit de EU niet gewenst is.

Daarbij is ook de vraag opgeworpen of de Commissie er niet verstandiger aan zou doen om minder haast te maken en eerst met een aanbeveling in plaats van een verplichtende richtlijn te komen. Vervolgens kan de uitbouw naar een richtlijn weloverwogen ter hand worden genomen. In de komende tijd zullen de antwoorden van de Commissie op de bovenstaande vragen meer duidelijkheid moeten brengen.

Met betrekking tot de opzet van een systeem voor opbouw van ontmantelingfondsen is Nederland een voorstander van het Commissie voorstel. De verplichting tot het oprichten van een nationale onafhankelijke rechtspersoon voor het beheer van de ontmantelingfondsen wordt in principe tevens ondersteund, maar ook andere beheersvormen worden niet op voorhand uitgesloten, zolang deze voldoende zekerheid met zich mee brengen dat het financieel beheer geen onverantwoorde risico's met zich mee brengt. Nederland is van mening dat goed moet worden geregeld dat zowel de lidstaten als de ondernemers verplichtingen hebben bij de opbouw van ontmantelingfondsen. Lidstaten moeten de randvoorwaarden voor de opzet en het beheer realiseren en de ondernemers brengen het geld in.

Verder moet in de richtlijn een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen voorzieningen ten aanzien van de verwerking van radioactief afval (incl. verbruikte brandstof) *tijdens* de operatie van de nucleaire installatie en *na* de buitengebruikstelling daarvan. Dit onderscheid blijkt onvoldoende uit de huidige tekst.

Nederland is van mening dat bij de opbouw van ontmantelingfondsen onderscheid moet worden gemaakt tussen bestaande installaties en nieuw te bouwen installaties. Voor bestaande installaties kan de verplichting tot het opbouwen van ontmantelingfondsen immers betekenen dat er plotseling veel geld op tafel moet komen, wanneer de installatie reeds aan het einde van de levensduur zit. Juist dan is een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling van belang.

Daarnaast zou de uitzonderingsbepaling voor nucleaire installaties die gesloten worden vóór de inwerkingtreding van de richtlijn of die op dat moment tegen het einde van hun levensduur zijn (par 5, Annex 3), verduidelijkt moet worden. Duidelijk moeten worden gemaakt welke handelwijzen toelaatbaar zijn en welke criteria daarvoor gelden.

Tenslotte acht Nederland de beoogde datum voor inwerkingtreding van deze richtlijn (1 mei 2004) te vroeg. De zeer korte voorbereidingstijd vergroot het risico nog verder dat door de hoge tijdsdruk verwatering van de veiligheidseisen ontstaat.

2. Ontwerprichtlijn inzake het beheer van radioactief afval

De ontwerprichtlijn is gericht op het reguleren van het beheer van radioactief afval. De ontwerprichtlijn verplicht tot het realiseren van ondergrondse eindberging van hoog-radioactief en langlevend nucleair afval. Voor 2008 dienen de lidstaten daarover een besluit te hebben genomen. De faciliteiten voor de ondergrondse eindberging dienen uiterlijk in 2018 te zijn gerealiseerd. De richtlijn biedt lidstaten onder strikte voorwaarden de mogelijkheid om radioactief afval te exporteren naar andere lidstaten of naar derde landen. Tevens neemt de Commissie het initiatief om door

onderzoek en stimulering van technologische ontwikkeling het beheer van radioactief afval te faciliteren.

De visie van Nederland ten aanzien van deze richtlijn is de volgende: In principe verwelkomt Nederland het initiatief van de Commissie om een oplossing te vinden voor het probleem van hoog-radioactief en lang-stralend afval en de geboden mogelijkheid om dit samen met andere landen te doen. Nederland steunt de voorstellen in die zin dat er plannen moeten komen voor de finale berging van radioactief afval. Maar Nederland kan zich niet vinden in de voorgestelde verplichting tot ondergrondse eindberging volgens het tijdschema dat wordt voorgesteld door de Commissie. Recentelijk is bij brief van 11 november 2002 naar aanleiding van het zogenoemde CORA-rapport het Nederlands beleidsstandpunt in deze aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt. Voor landen met een klein kernenergieprogramma, zoals Nederland, is de op dit moment bestaande hoeveelheid radioactief afval te gering om de constructie van een ondergrondse berging te rechtvaardigen. Nederland heeft gekozen voor bovengrondse opslag voor tenminste 100 jaar. Feit is dat in deze periode het volume radioactief afval tot een economisch meer rendabele hoeveelheid kan aangroeien, omdat ook na een eventuele beëindiging van het kernenergieprogramma het aanbod uit andere toepassingen blijft bestaan. Na die periode zal de warmteontwikkeling van het hoogradioactief afval aanzienlijk zijn verminderd, hetgeen een minder grote belasting voor het gastgesteente van de eindberging met zich meebrengt. Tevens kunnen de voor de eindberging gereserveerde fondsen aangroeien tot het voor de constructie van deze berging benodigde kapitaal.

Het Nederlandse beleid is erop gericht om in de toekomst de hoeveelheid radioactief afval verder te reduceren, dan wel de gevaarsaspecten ervan te verminderen door ontwikkeling en toepassing van nieuwe technologieën. Aan een op termijn te realiseren ondergrondse berging is dan ook de eis gesteld dat deze terugname van het afval mogelijk dient te maken. Verder onderzoek wordt thans voorbereid om zeker te stellen dat de terugneembaarheidseis geen afbreuk doet aan de veiligheid van de berging. Dit onderzoek zal naar verwachting niet binnen de door de Commissie gestelde termijnen zijn afgerond. Nederland acht – gelet op het voorgaande – de voorgestelde deadlines voor de implementatie van het programma voor het beheer van radioactief afval onrealistisch. Nederland verwelkomt het initiatief dat de Commissie neemt om op het niveau van de Gemeenschap onderzoek te doen naar beheer, opslag en eindberging van radioactief afval.

E. Haalbaarheid van de voorstellen

Ook veel andere lidstaten hebben in hun eerste reacties laten blijken problemen te hebben met de voorstellen van de Commissie. Gelet op deze reacties en de vele vragen die daarbij zijn gesteld en die nog door de Commissie beantwoord moeten worden, is het twijfelachtig of de richtlijnen in het door de Commissie beoogde tijdspad tot stand gebracht kunnen worden.

Belangrijk gegeven is ook dat een aantal landen niet verder wenst te gaan dan een stelsel van aanbevelingen en pas later eventueel met een richtlijn zou willen instemmen.

De vraag is ook nog welke procedure voor besluitvorming geldt. Indien de voorstellen op basis van artikel 30 van het Euratomverdrag vastgesteld mogen worden, is een meerderheid van stemmen voldoende. Dit laatste zal naar alle waarschijnlijkheid in elk geval gelden voor de richtlijn met betrekking tot nucleaire veiligheid, maar met betrekking tot de richtlijn over radioactief afval is dat twijfelachtig. Hierover wordt door de lidstaten

nog verschillend gedacht. Mocht de rechtsbasis van artikel 30 hiervoor onvoldoende zijn, dan is besluitvorming alleen mogelijk met eenparigheid van stemmen. Dit zou een goedkeuring nog verder bemoeilijken.

Een ander punt van zorg betreft de kosten die voor de lidstaten aan de uitvoering van de richtlijnen verbonden kunnen zijn. Omdat de uitwerking nog niet duidelijk is, kan daar nog geen definitief uitsluitsel over worden gegeven. In elk geval zullen kosten gemaakt moeten worden voor de jaarlijkse rapportages aan de Commissies met betrekking tot het nakomen van de richtlijn en het ter beschikking hebben van deskundigen voor het toetsen van de rapportages van andere lidstaten. Indien deze kosten niet een meerwaarde opleveren voor de nucleaire veiligheid in de lidstaten, kan – ondanks de positieve bedoelingen van de Commissie – aan het nut van de voorstellen worden getwijfeld.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu-
beheer,
P. L. B. A. van Geel