

Vergaderjaar 2006–2007

25 422

Opwerking van radioactief materiaal

Nr. 49

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2006

Van 15 tot 24 mei 2006 vond te Wenen de tweede 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). Bij brief van 13 oktober 2005 heb ik U het tweede nationale rapport ten behoeve van deze conferentie aangeboden (Kamerstuk 25 422, nr. 45). 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. Voorts 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. Tenslotte is in deze brief nog een impressie vanuit Nederlands gezichtspunt gegeven van de belangrijkste onderwerpen die zijn besproken, alsmede van de daaruit getrokken conclusies en 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 alsmede over de bereikte voortgang bij de uitvoering van maatregelen voor verbetering, voor zover er tijdens een eerdere toetsingsconferentie tekortkomingen of zwakheden werden geconstateerd. Dit nationale rapport dat met een frequentie van eens per drie jaar wordt opgesteld, dient te worden gepresenteerd gedurende de toetsingsconferentie, waarna andere partijen beoordelen in welke mate de verplichtingen van het verdrag worden

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

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 5 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 onderstreepte de plaatsvervangend Directeur Generaal voor nucleaire veiligheid van de IAEA, Tomihiko Tanaguchi, de toenemende belangstelling voor het Gezamenlijk Verdrag. Tussen de eerste en de tweede toetsingsconferentie is het aantal deelnemende partijen gegroeid van 33 naar 42. Belangrijke nieuwe partijen bij het Verdrag zijn o.m. Brazilië, China, Italië, Rusland, en EURATOM. Van deze landen waren Brazilië en China zogenaamde «late ratifiers», die echter door een consensus besluit van de verdragspartijen in staat werden gesteld om tijdens de conferentie hun nationale rapporten te presenteren. Brazilië heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. China liet evenwel aan het eind van de plenaire zitting – zonder opgave van redenen – weten hiervan geen gebruik te kunnen of willen maken.

Het streven van de IAEA is er op gericht te bevorderen dat nog meer lidstaten als partij bij het Gezamenlijk Verdrag toetreden. Immers bijna alle lidstaten, ook diegene zonder kernenergieprogramma, gebruiken radioactieve stoffen voor medische, wetenschappelijke of industriële toepassingen en beschikken daarom ook over radioactief afval dat op een veilige wijze beheerd dient te worden. Voor de volgende toetsingsconferentie in 2009 wordt uitgegaan van een verdere uitbreiding van het aantal verdragspartijen. De heer Tanaguchi was zich wel bewust van het feit dat een omvangrijke uitbreiding van het lidmaatschap bij het Verdrag de nodige logistieke en organisatorische problemen met zich mee zal brengen. Onderkend werd dat de kosten verbonden aan het opzetten van adequate wet- en regelgeving almede die van voorbereiding van het nationale rapport voor met name ontwikkelingslanden bezwaarlijk kunnen zijn.

Beheer van bestraalde splijtstof en radioactief afval

Geconstateerd kan worden dat er in vergelijking met de eerste toetsingsconferentie significante vooruitgang is geboekt. Zo blijkt er thans in bijna alle landen een voldoende tot goed wet- en regelgevend kader te bestaan. In bijna alle landen zijn of worden stappen gezet om te komen tot voldoende scheiding van verantwoordelijkheden tussen regelgevende en uitvoerende functies. In feite was dit onderwerp aanleiding voor een vraag naar de situatie in Nederland, waarbij primair VROM als bevoegd gezag optreedt, terwijl COVRA, een bedrijf waarin de Staat enig aandeelhouder is, de radioactief afval organisatie is. Duidelijk kon worden gemaakt dat COVRA een separate entiteit is en als vergunninghouder op basis van de kernenergiewet een eigen verantwoordelijkheid heeft met wettelijk vastgelegde verplichtingen ten opzichte van het bevoegd gezag. De meeste landen hebben ook inmiddels een lange-termijn beleid ontwikkeld voor het beheren van bestraalde splijtstof en radioactief afval. Hoewel de landen met een nucleair programma zich voornamelijk richten op geologische berging van hoogradioactief en langlevend radioactief afval, blijft – op enkele uitzonderingen na – de praktische uitvoering bij de plannen achter. Met name Finland, Zweden en ook de VS hebben een strak tijdplan opgesteld om een dergelijke ondergrondse berging in het volgende decennium te realiseren. Finland werd geprezen vanwege de open wijze waarop dit land al in een vroeg stadium met alle betrokken

partijen consultaties heeft gevoerd, waardoor de lokale bevolking zich in meerderheid achter de plannen voor eindberging heeft gesteld. Overigens kan worden opgemerkt dat er in veel landen reeds eindbergingen voor laag- en middelradioactief afval in bedrijf zijn.

De landen die nog geen politieke besluiten hebben genomen over een eindberging voor radioactief afval slaan het afval gedurende kortere of langere tijd op in speciaal daarvoor geconstrueerde gebouwen naast de kerncentrales (Duitsland, VS) dan wel op een aparte locatie. Nederland is het enige land dat bewust heeft gekozen voor zeer langdurige opslag (meer dan 100 jaar) in gebouwen bij COVRA.

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. Voor decommissioning worden in de praktijk meestal 2 strategieën toegepast: (1) directe ontmanteling, d.w.z. verwijdering van gebouwen en installaties binnen 10 jaar na sluiting en (2) uitgestelde ontmanteling, waarbij de centrale gedurende tenminste 40 jaar in een veilige insluiting wordt gebracht voordat ontmanteling plaatsvindt. Een derde, in de praktijk weinig toegepaste strategie, is die van entombering. Daarbij wordt de centrale, na te zijn voorzien van een betonnen omhulling, aan zijn lot overgelaten tot verval van de nog aanwezige radioactiviteit. De meeste landen blijken een keuze voor een van de eerstgenoemde strategieën te hebben gemaakt. Direct gekoppeld aan de keuze voor een van beide ontmantelingsstrategieën is de financiering van de ontmanteling. Uitgestelde ontmanteling biedt de mogelijkheid om via kapitaalgroei van een ontmantelingsfonds te «sparen» voor de uiteindelijke ontmanteling. Voor directe ontmanteling moet eerder over het vereiste bedrag kunnen worden beschikt. Veel landen die pas in een laat stadium zijn begonnen geld te reserveren voor ontmanteling van de kerncentrale zullen daarom voor uitgestelde ontmanteling kiezen. In het algemeen blijkt dat de meeste landen financieringsschema's voor de ontmanteling van hun kerncentrales hebben opgesteld. Voor de landen die vorig jaar tot de EU zijn toegetreden en die als voorwaarde voor het EU lidmaatschap onveilige centrales vervroegd moesten sluiten (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 wel eens verloren zou kunnen gaan (ook bij Nederland werd dit genoemd).

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. In landen met een zwakke infrastructuur op het gebied van regelgeving voor radioactieve bronnen, is het door het ontbreken van adequaat toezicht enkele malen tot ernstige ongevallen gekomen, waarbij doden zijn gevallen. Dit heeft mede bijgedragen aan het tot stand komen van een IAEA «Code of Conduct on the safety and security of radioactive sources» en van de recent in werking getreden EU Richtlijn inzake «de controle op hoogactieve ingekapselde radioactieve bronnen en weesbronnen» (2003/122/Euratom, 22 december 2003).

De meeste landen bleken inmiddels een systeem voor registratie van ingekapselde bronnen te hebben ingevoerd evenals een financierings-

schema voor weesbronnen (bronnen waarvan de eigenaar niet meer te achterhalen is). De verwijdering van gebruikte ingekapselde bronnen in een geschikte berging, met name in landen die geen kernenergieprogramma hebben en daardoor over geringe hoeveelheden radioactief afval beschikken, blijft nog een probleem dat niet is opgelost.

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 of ander systeem hebben voor de vrijgave van materialen, maar dat internationale harmonisatie nog ver te zoeken is. Wel is recent een publicatie van de IAEA uitgekomen waarin aanbevolen grenswaarden zijn opgenomen, maar deze zijn nog niet in nationale wetgevingen geïmplementeerd. In een groot aantal landen wordt per geval bekeken of materialen kunnen worden vrijgegeven.

Rusland

Rusland is, zoals vermeld in het algemene deel van deze brief, zeer recent toegetreden tot het Gezamenlijk Verdrag. Er bestond aanvankelijk enige twijfel over het eerste optreden van Rusland tijdens de toetsingsconferentie. Met een zeer uitgebreid nucleair programma en nogal wat onvolkomenheden uit het verleden werd een gesloten/verdedigende opstelling verwacht. Het tegendeel bleek evenwel waar. De vele schriftelijke vragen – van vooral nabuurstaten – waren bevredigend beantwoord en de Russische presentatie muntte uit in volledigheid en de opstelling tijdens de discussie was positief en gericht op toekomstige samenwerking.

VS

Naast een goede en uitgebreide presentatie viel de bijdrage van de VS aan de toetsingsconferentie vooral op door de promotie van het Global Nuclear Energy Partnership (GNEP). Dit is een initiatief van de VS regering dat tot doel heeft om de productie van schone en veilige kernenergie uit te breiden via nieuwe niet-proliferatie gevoelige technologieën om bestraalde splijtstof op te werken en te hergebruiken. Het belangrijkste kenmerk is dat plutonium niet als zodanig wordt afgescheiden maar samen met andere zgn. transuranium elementen, om vervolgens in speciale nog te ontwikkelen reactoren te worden verbrand. Partners in dit programma zullen dan alleen het hoogradioactieve afval met splijtstofproducten terug ontvangen. Dit is slechts een gering deel van de totale hoeveelheid bestraalde splijtstof, waardoor zowel de hoeveelheid radioactief afval als het proliferatierisico wordt gereduceerd. Het GNEP heeft een onmiskenbare internationale dimensie zoals onder meer blijkt uit het feit dat de Russische Federatie, Japan en Korea al interesse hebben getoond.

Euratom

EURATOM is in 2006 als zelfstandige partij toegetreden tot het Gezamenlijk Verdrag en was, vertegenwoordigd door de Europese Commissie (EC), deze keer voor het eerst aanwezig bij de toetsingsconferentie. Met de lidstaten was tijdens een EU-vergadering afgesproken dat geen kritische vragen over het rapport gesteld zouden worden, omdat het ongewenst werd geacht dat EU-interne zaken bij de toetsingsconferentie aan de orde gesteld zouden worden. Deze afspraak dreigde bijna door een aantal lidstaten eenzijdig te worden

opgezegd toen de EC zich tijdens een EU coördinatievergadering aanvankelijk op het standpunt stelde dat opmerkingen op de inhoud van de presentatie niet zouden worden verwerkt.

De inhoud van de presentatie van de eigen Euratom-inbreng zou aan kwaliteit gewonnen kunnen hebben als de Commissie tijdiger en meer volledig met de lidstaten zou hebben afgestemd. Het nucleair programma van Euratom bestaat immers uit een aantal onderzoeksreactoren in een beperkt aantal lidstaten (w.o. Nederland), die veelal door nationale instituten worden bedreven en waarvan het radioactief afval ook door de betreffende lidstaten wordt beheerd. De scheiding tussen het nationale en het communautaire deel van de rapportage is niet altijd even helder.

Bespreking van het Nederlandse rapport

Het Nederlandse nationale rapport werd in zijn algemeenheid goed ontvangen. Als belangrijke ontwikkelingen tussen de eerste en de tweede toetsingsconferentie werden gesignaleerd:

- Het in bedrijf nemen van het Hoogradioactief Afval Behandelings- en Opslag Gebouw (HABOG) bij COVRA.
- De voltooiing van de eerste fase van de decommissioning van de kerncentrale Dodewaard (de veilige insluiting gedurende een periode van 40 jaar).
- De concentratie van verantwoordelijkheden voor het toezicht op nucleaire installaties bij de Kernfysische Dienst van de Vrom-inspectie.

Nederland kreeg lof toegezwaaid voor de goed gedefinieerde lange termijn strategie op radioactief afval gebied alsmede op de praktische implementatie daarvan. Ook het feit dat radioactief afval afkomstig van natuurlijke bronnen binnen hetzelfde wetgevende kader wordt meegenomen en dat daarover ook is gerapporteerd werd als positief ervaren.

Als kritische kanttekening werd opgemerkt dat het een uitdaging is om de kennis met betrekking tot de in een veilige insluiting gebrachte kerncentrale Dodewaard langer dan 1 generatie in stand te houden.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel