

Vergaderjaar 2008–2009

25 422

Opwerking van radioactief materiaal

Nr. 60

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 september 2008

Van 14 tot 25 april 2008 vond te Wenen de 4^e toetsingsconferentie plaats van het Verdrag inzake Nucleaire Veiligheid (*Convention on Nuclear Safety: CNS*). Bij brief van 23 oktober 2007¹ heb ik u aangeboden het 4e Nederlandse nationale rapport ten behoeve van deze conferentie. Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, het verslag van deze toetsingsconferentie aan.² Naast de meer specifieke vermelding met betrekking tot de presentatie van het Nederlandse rapport en de reacties hierop, geef ik eveneens de Nederlandse impressie weer van de belangrijkste conclusies en waarnemingen tijdens deze toetsingsconferentie.

Algemeen

Verdragspartijen bij de *Convention on Nuclear Safety* hebben op zich genomen door nationale maatregelen en internationale samenwerking te zorgen voor het handhaven en voortdurend verbeteren van de nucleaire veiligheid in de deelnemende landen en daarmee in de wereld. De toetsingsvergaderingen, die een keer in de drie jaar plaatsvinden, hebben het karakter van een zogenaamde «*peer review*». Op grond van de door de Verdragspartijen ingediende rapporten en de ter plekke gehouden presentaties wordt de nucleaire veiligheid van ieder land tegen het licht gehouden. Alleen Verdragspartijen die in een eerder stadium schriftelijke vragen hebben gesteld aan het betreffende land mogen deelnemen aan de discussie in de zes landengroepen; andere Verdragspartijen kunnen alleen aanwezig zijn bij de presentatie en de daaropvolgende discussie. Door dit proces ontstaat er meer openheid en ruimte tussen Verdragspartijen om specifieke veiligheidsaspecten te bespreken. In de tweede helft van de conferentie worden de resultaten van de groepsessies plenair besproken. In het verslag van de conferentie komen geen conclusies voor over de veiligheidssituatie in specifieke landen of bij specifieke kerncentrales. De conferentie wordt bijgewoond door overheidsvertegenwoordigers die zich bezighouden met nucleaire veiligheid, zoals vergunningve-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 25 422, nr. 57.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

rleners en toezichhouders. In de meeste gevallen zijn de delegaties van de Verdragspartijen aangevuld met vertegenwoordigers van de bedrijvers van de kerncentrales.

Van belang is dat – met de recente toetreding van India – alle landen met kerncentrales toegetreden zijn tot de Conventie. Tijdens de plenaire opening werd door de Voorzitter van de toetsingsconferentie – Mr. Maurice T. Magugumela (Zuid-Afrika) – gelegenheid geboden aan de plaatsvervangend directeur-generaal van het IAEA en vertegenwoordigers van INSAG (International Nuclear Safety Group), OECD/NEA, Canada en de EU voor het houden van interventies. Het streven naar meer efficiëntie, continuïteit, transparantie en betere afstemming met andere Conventies en bijeenkomsten stond hierin centraal. Ook toetreding tot de CNS van landen die introductie van kernenergie overwegen heeft prioriteit, maar zal tegelijkertijd leiden tot verdere organisatorische en logistieke problemen.

De Nederlandse presentatie

Op 18 april jl. werd het Nederlandse rapport gepresenteerd. De Nederlandse delegatie bestond naast VROM ook uit medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, NRG Petten (Hoge Flux Reactor) en EPZ (Kerncentrale Borssele).

Tijdens de presentatie werd een overzicht gegeven van de nucleaire installaties in Nederland en van de beleidsontwikkelingen sinds de vorige CNS conferentie (2005). Daarbij werd ook melding gemaakt van het feit dat Borssele open zal blijven tot eind 2033. Een van de voorwaarden daarbij is wel dat de centrale blijft behoren tot de 25% veiligste watergemodereerde centrales in de EU, VS en Canada. Ook werd melding gemaakt van het feit dat er in deze kabinetsperiode geen nieuwe kerncentrales in Nederland gebouwd zullen worden. Vervolgens werd ingegaan op de ontwikkelingen ten aanzien van de organisatie met betrekking tot nucleaire veiligheid in Nederland en werd melding gemaakt van de intensieve internationale samenwerking op dit gebied; niet alleen in multilateraal (IAEA/EU/NEA/WENRA), maar ook in bilateraal verband. Zo werd melding gemaakt van de samenwerking met diensten in Duitsland en België (met hun grotere nucleaire programma's), met name op specifieke gebieden die in Nederland zelden hoeven te worden toegepast (bijv. aardbevingsbestendigheid). Het Nederlandse systeem van nucleaire veiligheidsregels (NVR's) is gebaseerd op de IAEA standaarden. Op dit moment vindt er een actualiserings-slag van de NVR's plaats die eind 2009 afgerond dient te zijn.

Met betrekking tot het toezicht van nucleaire installaties in Nederland is een overzicht gegeven van de follow-up van de vorige CNS bijeenkomst. Tot slot is ingegaan op specifieke veiligheidsaspecten, zoals de 10-jaarlijkse veiligheidsevaluatie van de kerncentrale Borssele, die start in 2009, en op de eerder gestelde schriftelijke vragen.

Na afloop van de presentatie stelden met name Canada, Duitsland, Zwitserland, het VK, Frankrijk en de VS nog aanvullende vragen. Veel van deze vragen hadden betrekking op de onafhankelijkheid van de toezichthouder en gaven blijk van zorg over diens financiële onafhankelijkheid in relatie tot algemene bezuinigingen bij de rijksoverheid. Voorts werden vragen gesteld over de benchmark-commissie en was een aantal landen benieuwd naar de wijze waarop de veiligheid van kerncentrales vergeleken zal worden om te kunnen beoordelen of de kerncentrale Borssele tot de 25% veiligste kerncentrales behoort. Verder kon worden vastgesteld dat in Nederland een succesvol recruitersbeleid is gevoerd, zodat tijdig en op goede wijze in de opvolging van vertrekkende medewerkers op het gebied van nucleaire veiligheid kon worden voorzien.

Aan het slot van de sessie werd het rapport over de Nederlandse presentatie vastgesteld. In het algemeen kan worden vastgesteld dat deze goed ontvangen is.

De belangrijkste uitdagingen die voor Nederland werden genoteerd, betroffen:

- Het in stand blijven houden van voldoende capaciteit en kennis bij het bevoegde gezag alsmede het blijvend waarborgen van adequate financiële middelen hiertoe;
- Het in stand houden en verbeteren van de veiligheid gedurende de rest van de bedrijfsduur van Borssele;
- Het ontwikkelen van criteria om te beoordelen of de kwaliteit en kwantiteit van de organisatie van de kerncentrale Borssele voldoende is;
- Het ontwikkelen van de criteria door de benchmark-commissie om te beoordelen of de kerncentrale Borssele tot de 25% veiligste water-gemodereerde centrales in de EU, VS en Canada behoort.

Daarnaast werd ook gesteld dat Nederland op een aantal punten tot voorbeeld kan dienen:

- De wijze waarop het management van VROM omgaat met opvolging van vertrekkende medewerkers op het gebied van nucleaire veiligheid;
- De benoeming van een fulltime functionaris voor veiligheidscultuur bij de kerncentrale Borssele;
- De werkwijze van de kerncentrale en de toezichthouder met betrekking tot probabilistische veiligheidsanalyses.

Na afloop van de groepssessies van de verschillende landen werden op 22 en 23 april de resultaten aan de plenaire vergadering gepresenteerd. De presentatie van het rapport over Nederland gaf verder geen aanleiding tot opmerkingen.

De plenaire bijeenkomst

De laatste dagen van de toetsingsconferentie stonden in het teken van de presentatie van de rapporteurs, de goedkeuring van de rapporten van de voorzitter en het verslag van de uitkomsten van de bijeenkomsten van de «*Open-ended Working Group*» (OEWG). In de OEWG worden geen inhoudelijke, maar procedurele aspecten rondom de toetsingsconferentie besproken.

Tijdens de plenaire slotvergadering van de vierde toetsingsconferentie van de CNS werd door de zes rapporteurs verslag gedaan van hun bevindingen tijdens de landenpresentaties. Gezien het feit dat al deze rapporten reeds uitgebreid besproken en goedgekeurd waren tijdens de verschillende landengroepen bleef commentaar tijdens het plenaire debat grotendeels uit.

De voorzitter van de 4e toetsingsconferentie van de CNS kon vervolgens concluderen dat de conferentie naar volle tevredenheid was verlopen.

Door de deelnemende Verdragspartijen was overeenstemming bereikt over zijn samenvattende rapport en het (vertrouwelijke) rapport van de voorzitter. Uit deze rapporten zijn de volgende observaties – die voornamelijk positief van teken waren – van belang:

- Alle doorgelichte Verdragspartijen waren hun verplichtingen voortvloeiende uit het Verdrag nagekomen en de discussies waren open en constructief verlopen;
- Veel verbeteringen konden worden geconstateerd in vergelijking met de 3^e toetsingsconferentie in 2005 en ook de rapporten waren over het algemeen van een betere kwaliteit geworden;
- Inhoudelijk kon worden gesteld dat wereldwijd de kerncentrales veilig opereerden en dat sprake was van adequate bescherming tegen straling;

- De samenwerking van de lidstaten met de IAEA was vergroot en in meer gevallen was een beroep gedaan op de OSART- (*Operational Safety Review Team*) en IRRS- (*Integrated Regulatory Review Service*) missies vanuit het IAEA. Deze ontwikkeling was ook ten faveure voor de Verdragspartijen zonder kerncentrales;
- Een tendens is waarneembaar dat de verschillende nationale wetgevingen steeds meer een geharmoniseerd karakter krijgen. Vooral door de toepassing van de internationale richtlijnen m.b.t. de toezichthouders. Ook de toegenomen samenwerking met WENRA (*Western European Nuclear Regulators' Association*) – die de uitgangspunten heeft gebaseerd op de IAEA Safety Standards – is hieraan debet;
- Als een rode draad liep door alle discussies het vraagstuk wanneer op politieke gronden afbreuk kan worden gedaan aan de onafhankelijkheid van de toezichthouder;
- Veel verdragpartijen hadden in hun rapport melding gemaakt van (dreigende) tekorten in gekwalificeerde menskracht. Dit onderwerp zal nog enige jaren de diverse agenda's blijven domineren;
- Positief werd ervaren het toegenomen gebruik van PSA (*Probabilistic Safety Assessment*) technieken en sommige lidstaten zijn ertoe overgegaan een PSA-information system te implementeren;
- Hetzelfde geldt voor de PSR – *Periodic Safety Review* – op basis van de IAEA Safety Guide NS-G-2.10, die vooral bij vernieuwing van vergunningen een belangrijke rol speelt.
- Voor wat betreft *Emergency Planning* zijn de meeste nationale calamiteitenplannen aangepast en worden er regelmatig oefeningen gehouden. Steeds meer landen zijn overgaan tot multilaterale en regionale samenwerking op dit gebied. Samenwerking op het gebied van *Emergency Planning* is in het CNS-proces bij uitstek van belang voor de Verdragspartijen die zelf geen kerncentrales op hun grondgebied hebben;
- Een groot aantal Verdragpartijen berichtte over activiteiten en/of plannen m.b.t. nieuwe kerncentrales. Benadrukt werd dat bij nieuwe kerncentrales de veiligheidsinfrastructuur (technische expertise en regelgeving m.b.t. veiligheid en toezicht) ruim van te voren op orde dient te zijn, nog voordat met de constructie (-plannen) wordt begonnen;
- De toetsingsconferentie deed tenslotte een oproep aan die landen die introductie van kernenergie overwegen, om zo spoedig mogelijk toe te treden tot de *Convention on Nuclear Safety*.

Als nagenoeg enige negatieve punten werd – volledigheidshalve – in de conclusies van de voorzitter nog naar voren gebracht dat vier landen – Koeweit, Mali, Nigeria en Sri Lanka – geen nationaal rapport hadden geproduceerd, zes landen niet aanwezig waren bij de toetsingsconferentie (Bangladesh, Koeweit, Mali, Moldavië, Sri Lanka en Uruguay) en een aantal lidstaten de deadline voor het aanleveren van hun nationale rapport of voor de beantwoording van schriftelijke vragen had laten passeren.

Open-ended Working Group (OEWG)

Vice-voorzitter van de toetsingsconferentie – Dr. Mc.Garry (Ierland) – deed verslag van de uitkomsten van de OEWG waar een groot aantal uitdagingen was behandeld. De OEWG heeft zich onder andere gebogen over de volgende onderwerpen:

- De lange duur van de toetsingsconferentie en de logge structuur van de «peer-review»;
- De frequentie van de CNS toetsingsconferentie(s), ook in verhouding met bijvoorbeeld de *Joint Convention* (het gezamenlijk Verdrag inzake

Veiligheid van het Beheer van Bestraalde Splijtstof en het Beheer van Radioactief Afval);

- De continuïteit en transparantie van het CNS-proces;
- Een groot aantal aanbevelingen (als Annex III toegevoegd aan het verslag van de voorzitter) is gepresenteerd aan de plenaire vergadering en deze zullen in de aanloop naar de vijfde Toetsingsconferentie verder worden uitgewerkt. Een taak voor de juridische afdeling van de IAEA en voor een Buitengewone Vergadering die tijdens de Organisatorische Vergadering van de vijfde Toetsingsconferentie bijeen komen. Een aantal voorstellen betreft aanpassing van de «*Rules and Guidelines*» en kunnen – indien consensus wordt bereikt – relatief eenvoudig worden doorgevoerd. Meer substantiële wijzigingen (zoals bijvoorbeeld de frequenties) vereisen evenwel aanpassing van de Conventie(s) zelf. Gezien de moeizame ratificatieprocedures is het onwaarschijnlijk dat deze voorstellen adequaat kunnen worden opgepakt en aangenomen mag worden dat de volgende toetsingsconferenties met dezelfde problemen zullen blijven worstelen.

De OEWG heeft zich tenslotte ook gebogen over mogelijke «*political outreach*», om meer lidstaten van de IAEA te laten toetreden tot de CNS. Dit betreft niet alleen de ondertekenaars van de Conventie, maar ook die landen die hebben aangekondigd over te willen gaan op kernenergie. Een groot aantal landen was hiervan een voorstander, maar er bleven bezwaren bestaan om zich te richten op met naam genoemde landen.

Discussie

Opmerkelijk tijdens de toetsingsconferentie was het volgende. In Canada was eind 2007 een conflict ontstaan tussen de *Regulatory Body* en de operator van de NRU-reactor over het al dan niet buiten bedrijf moeten stellen daarvan in verband met een niet uitgevoerde modificatie ter verbetering van veiligheid. De NRU-reactor is een onderzoeksreactor die ook in bedrijf is om radio-isotopen voor medische toepassingen te maken; net als de Hoge Flux Reactor te Petten.

Uit deze situatie in Canada werd een punt van aandacht voor alle lidstaten gedistilleerd, n.l. hoe om te gaan met potentiële conflicten tussen nucleaire veiligheid en de noodzaak van ononderbroken stroomvoorziening en/of de productie van medische isotopen die resp. van belang zijn voor het publieke welzijn en de volksgezondheid, rekening houdend met artikel 8.2 (onafhankelijkheid van de *Regulatory Body* van promotie en gebruik van kernenergie) en artikel 10 (*priority to safety*). De algemene notie was dat beslissingen dienaangaande uiteindelijk een politiek primaat moeten zijn en niet neergelegd mogen worden bij de toezichthouder.

Conclusie

Nucleaire veiligheid blijft voor Nederland een belangrijk aandachtspunt. Om te komen tot een energiemix die duurzaam aan de energievraag kan voldoen, werkt het kabinet aan een schoner en zuiniger energievoorziening, een meer centrale rol voor afnemers van energie en een goed investeringsklimaat voor alle energieopties. Deze strategie wordt in het Energierapport concreet gemaakt aan de hand van drie thema's. Tevens wordt met het oog op besluitvorming over kernenergie door een volgend kabinet een aantal scenario's voor kernenergie in Nederland uitgewerkt en neemt dit kabinet een reeks «no-regret» maatregelen om toekomstige besluitvorming niet te bemoeilijken. Het kabinet neemt zelf geen besluit over de bouw van nieuwe kerncentrales¹.

¹ Management Samenvatting Energierapport 2008, Tweede Kamer 2007–2008, bijlage bij 31 510, nr. 1.

Voor Nederland betreffen de belangrijkste uitdagingen in de komende jaren dan ook investeren in kennis bij het bevoegde gezag en onderzoeks-

instituten op het gebied van nucleaire veiligheid, het blijvend waarborgen van adequate financiële middelen, investeren in onderwijs om het kennisniveau en de expertise over kernenergie in Nederland op peil te houden, en het in stand houden en verbeteren van de veiligheid gedurende de rest van de bedrijfsduur van de kerncentrale Borssele.

De 4e toetsingsconferentie heeft opnieuw aangetoond dat de periodieke «*peer review*» een essentieel instrument is om het belangrijke vraagstuk van de veiligheid van kerncentrales in alle openheid te bespreken. Veiligheid vraagt permanent zorg en aandacht, zoals bijvoorbeeld uit recente kleine incidenten in Frankrijk weer blijkt. De *Convention on Nuclear Safety* zorgt ervoor dat landen met kernenergie blijven leren van elkaar en elkaar blijven scherp houden.

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