

Vergaderjaar 2008–2009

30 429

Wijziging van de Kernenergiewet in verband met vereenvoudiging van het bevoegd gezag, invoering van een verplichting tot financiële zekerheidstelling en enkele andere wijzigingen

Nr. 17

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 7 april 2009

1. Algemeen

De regering dankt de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de SP, de VVD, GroenLinks, de ChristenUnie en D66 voor de vragen die zij hebben gesteld over de derde nota van wijziging. In het navolgende beantwoord ik deze vragen mede namens de Minister van Economische Zaken.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom bij de derde nota van wijziging de bepalingen over buitengebruikstelling en ontmanteling van kernreactoren en over financiële zekerheidstelling bij ontmanteling en buitengebruikstelling in het wetsvoorstel zijn blijven staan. De leden van de CDA-fractie stellen in paragraaf 5 van het nader verslag een vergelijkbare vraag. Deze vraag klemt volgens de leden van de CDA-fractie te meer nu in het Convenant kerncentrale Borssele (hierna: Convenant KCB) afspraken over buitengebruikstelling en ontmanteling zijn opgenomen.¹ In antwoord hierop merk ik het volgende op. In Nederland staan er reactoren in Petten, Dodewaard, Delft en Borssele. Het Convenant KCB geldt alleen voor de laatste en regelt eerdergenoemde belangrijke onderwerpen op hoofdlijnen. Voor al deze reactoren is er nu geen wettelijke plicht om te reserveren voor de kosten van ontmanteling en buitengebruikstelling. Ook heeft de overheid geen bevoegdheden om in te grijpen als er niet of onvoldoende wordt gereserveerd. Voorts bestaan er nu geen wettelijke normen voor het buitengebruikstellen en ontmantelen van kerncentrales (met uitzondering van de verplichting om er vergunning voor aan te vragen). De voorgestelde regeling van buitengebruikstelling en ontmanteling en financiële zekerheidstelling bij ontmanteling staat dus los van bestaande reactoren. Het is een ommissie in de kernenergiewetgeving waaraan bij het opstellen van die wetgeving in de jaren 60 van de vorige eeuw niet is gedacht. Eerst aan het einde van de vorige eeuw, toen de ontmanteling van oude reactoren wereldwijd in beeld kwam, werd steeds meer onderkend dat deze onderwerpen regeling behoeven.

De leden van de VVD-fractie stellen een vergelijkbare vraag met betrekking tot de invoering van de mogelijkheid om de aanvraag om een

¹ Convenant Kerncentrale Borssele, Extra impulsen voor de transitie naar een duurzame energiehuishouding in samenhang met het langer openhouden van de kerncentrale Borssele, Stcrt. 2006, 136, blz. 29–30.

vergunning voor een verouderd type kerncentrale af te wijzen. Voor- en tegenstanders van kernenergie zijn het erover eens dat er in ieder geval geen verouderd type kerncentrale, dat minder veilig is dan «state of the art», meer mag worden gebouwd. In de geldende Kernenergiewet ontbreekt nu de mogelijkheid om de aanvraag om een vergunning van een dergelijke kerncentrale af te wijzen. Het toevoegen van die mogelijkheid beschouwt de regering als een no-regret maatregel waarop wordt gedoeld in het Energierapport 2008.¹

De leden van de GroenLinks-fractie betreuren het dat cruciale elementen uit het wetsvoorstel zijn verwijderd (vergunningplicht voor opwerking en beperking geldigheidsduur nucleaire vergunningen). Zij vinden de argumenten hiervoor niet overtuigend.

In het Energierapport 2008 heeft het kabinet in de beleidsagenda (blz. 93) geschreven dat in het voorjaar van 2010 de uitwerking van de geschetste scenario's voor de mogelijke inzet van kernenergie naar de Tweede Kamer zal worden gestuurd. Deze scenario's – 1. geen nieuwe kerncentrales (tenzij inherent veilig), 2. Borssele vervangen in 2033 en 3. nieuwe kerncentrale na 2020 (naast vervanging Borssele) – zullen worden vergezeld door transparante en consistente randvoorwaarden, zodat een volgend kabinet op een verantwoorde wijze een besluit over de brandstofmix kan nemen. Het schrappen van bovengenoemde elementen door middel van de derde nota van wijziging past in dit voornemen. Het is aan een toekomstig kabinet om deze onderwerpen weer opnieuw in een wetsvoorstel te agenderen.

De leden van de D66-fractie vragen naar de redenen waarom de bepalingen over het opwerken en de geldigheidsduur van vergunningen voor nieuwe kerncentrales uit het wetsvoorstel zijn gehaald. Ik verwijs deze leden naar de brief van 16 september 2008 aan de Tweede Kamer.²

Deze leden stellen vast dat de bepalingen die betrekking hebben op het toekomstig beleid inzake het opwerken en de geldigheidsduur van vergunningen voor nieuwe kerncentrales worden geschrapt en vragen zich af of de rechtspositie van de aanvrager van vergunningen voldoende gewaarborgd is. De rechtspositie van de aanvrager van vergunningen ondergaat als gevolg van deze aanpassingen amper veranderingen. Bij de derde nota van wijziging is het voorstel om het zich ontdoen van bestraalde splijtstoffen ten einde deze te laten opwerken, vergunningplichtig te maken, uit het wetsvoorstel gehaald. Deze vergunningplicht is nu niet meer in beeld. Het vervallen van de bepaling over de maximale geldigheidsduur van vergunningen heeft alleen tot gevolg dat de vergunning voor onbepaalde tijd zal gelden.

2. Bouw nieuwe kerncentrale

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de eventuele bouw van een nieuwe kerncentrale merk ik het volgende op. Zoals aangegeven in de brief die ondergetekende en de Minister van Economische Zaken op 17 september 2008 aan Uw Kamer hebben gestuurd³, blijft het uitgangspunt dat tijdens deze kabinetsperiode geen nieuwe kerncentrale wordt gebouwd. Het staat een ieder vrij om een aanvraag om een vergunning in te dienen. Het kabinet zal een vergunningaanvraag voor de bouw van een nieuwe kerncentrale in behandeling nemen, maar het kabinet wil geen voorschot nemen op de uitkomst hiervan. Gelet op de lengte van procedures rond een vergunningaanvraag is het de vraag of tijdens deze kabinetsperiode een besluit daarover genomen zou kunnen worden.

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 510, nr. 1.

² Kamerstukken II 2008/09, 30 429, nr. 14, blz. 4 en 5.

³ Kamerstukken II 2008/09, 30 429, nr. 12.

De leden van de fracties van de SP en D66 vragen de regering of zij het wenselijk acht dat er een politieke weging of beslissing voorafgaat aan het aanvragen van een vergunningaanvraag voor een nieuw te bouwen kerncentrale, waarin de Kamer het laatste woord heeft. Voorts vragen zij of de regering kan voorzien in een moment waarop deze weging kan worden gemaakt.

In het Energierapport 2008 heeft het kabinet aangekondigd dat in de komende periode drie scenario's voor de mogelijke inzet van kernenergie worden uitgewerkt, zodat een volgend kabinet op een verantwoorde wijze een besluit kan nemen over de brandstofmix. Het kabinet zou zich kunnen voorstellen dat de Tweede Kamer de uitwerking van de scenario's, na verzending hiervan in het voorjaar van 2010, wenst te bespreken.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast dat onderdelen van het wetsvoorstel die van invloed zijn op de toekomst van kernenergie in Nederland, uit het wetsvoorstel zijn gehaald. Zij vragen om een nadere onderbouwing. Ik verwijs deze leden naar de brief van 16 september 2008 aan de Tweede Kamer en naar het antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie in paragraaf 1.¹

Acht de regering, in het geval er sprake is van een vergunningaanvraag voor het ontwikkelen van een nieuwe kerncentrale, het wenselijk de inwerkingtreding van die artikelen die betrekking hebben op een nieuwe vergunningverlening te laten plaatsvinden krachtens een algemene maatregel van bestuur die de regering aan de Kamer voorlegt, zo vragen de leden van de D66-fractie. De regering ziet de noodzaak hiervan niet in. Het wetsvoorstel voorziet reeds in inwerkingtreding op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld (artikel III). Dit biedt de nodige flexibiliteit. Overigens is de enige bepaling in het nu voorliggende wetsvoorstel die betrekking heeft op nieuwe vergunningverlening, de nieuwe weigeringsgrond voor aanvragen voor verouderde typen centrales. Dat is geen bepaling waarvoor de regering enige noodzaak ziet voor een afwijkende of bijzondere vorm van inwerkingtreding.

3. Sluitingsdatum en geldigheidsduur vergunningen

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de PvdA-fractie over de achtergrond van de termijn van 40 jaar merk ik om te beginnen voor alle duidelijkheid op dat dit onderdeel van het oorspronkelijke wetsvoorstel (een maximale geldigheidsduur van vergunningen voor nucleaire inrichtingen) bij derde nota van wijziging uit het wetsvoorstel is gehaald. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was 40 jaar gekozen als maximale geldigheidsduur. Dit komt veelal overeen met de ontwerptechnische levensduur van de kerncentrale. Bij het verlenen van de vergunning kon volgens het oorspronkelijke wetsvoorstel echter ook een kortere termijn worden gekozen indien de te verwachten ontwikkelingen met betrekking tot de stand der techniek van kerncentrales daartoe aanleiding geven. Het systeem van een nieuwe beoordeling nadat een kerncentrale 40 jaar operationeel is geweest, wordt bijvoorbeeld ook in de Verenigde Staten toegepast.

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke manier er wordt vastgehouden aan de gestelde eisen waaraan de kerncentrale Borssele moet blijven voldoen indien de exploitanten deze tot 2033 willen openhouden. Deze eisen zijn allereerst neergelegd in de kernenergiewetgeving en in de Kernenergiewetvergunning die voor de centrale is verleend. Controle, handhaving en sanctionering verlopen volgens het reguliere stramien van de Kernenergiewet. De Kernfysische Dienst van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: VROM) is

¹ Kamerstukken II 2008/09, 30 429, nr. 14, blz. 4 en 5.

toezichthouder op het gebied van nucleaire veiligheid. Deze dienst ziet toe op nucleaire installaties zoals de kerncentrale Borssele. Voor de handhaving is de minister van VROM, als bevoegd gezag voor de Kernenergie-wetvergunning, aangewezen. Indien niet aan de vergunningvoorwaarden wordt voldaan, zijn verschillende sancties mogelijk. Dit kunnen zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke sancties zijn, afhankelijk van aard en ernst van de overtreding. Dit instrumentarium is hoofdzakelijk neergelegd in de Kernenergiewet, de Wet milieubeheer, de Wet op de economische delicten en het Wetboek van Strafrecht. Bestuursrechtelijke handhaving kan onder meer plaatsvinden via het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. Daarnaast zal de kerncentrale Borssele op grond van artikel 4.2 van het Convenant KCB moeten blijven behoren tot 25 procent veiligste watergekoelde en watergemodereerde vermogensreactoren in de Europese Unie, de Verenigde Staten en Canada. De eventuele handhaving van deze verplichting zal moeten gebeuren met civielrechtelijke middelen.

Ook de leden van de SP-fractie stellen een vraag over de geldigheidsduur van de vergunning voor de kerncentrale Borssele. In antwoord daarop merk ik allereerst op dat de bestaande vergunning voor de kerncentrale Borssele en de geldigheidsduur daarvan los moeten worden gezien van de geldigheidsduur van vergunningen voor eventuele nieuwe kerncentrales. De vergunning voor de kerncentrale Borssele is oorspronkelijk afgegeven voor onbepaalde tijd. De uiterste sluitingsdatum (31 december 2033) voor de kerncentrale Borssele is echter neergelegd in het Convenant KCB (artikel 3.2) en is bestuursrechtelijk verankerd in het voorliggende wetsvoorstel (zie artikel 15a). Het feit dat het onderdeel over de geldigheidsduur van vergunningen voor nieuwe kerncentrales uit het wetsvoorstel is gehaald, heeft geen gevolgen voor de situatie bij de kerncentrale Borssele. In het wetsvoorstel blijft het onderdeel behouden waarin een uiterste sluitingsdatum (31 december 2033) voor de kernenergiecentrale Borssele wordt vastgesteld.

Het lijkt de leden van de SP-fractie verstandig om wel een einddatum in de vergunning vast te leggen. Zij vragen of de regering het met deze stellingname eens is en of zij bereid is dit in de Kernenergiewet op te nemen. Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord. De regering heeft ervoor gekozen onderdelen van het wetsvoorstel die op latere besluitvorming over kernenergie vooruitlopen, uit het wetsvoorstel te halen.¹ Een van die onderdelen is de maximale geldigheidsduur van vergunningen voor nieuwe kerncentrales.

De conclusie van de leden van de GroenLinks-fractie dat het weglaten van de bepaling over de geldigheidsduur van nieuwe kerncentrales zou kunnen betekenen dat een vergunning voor een nieuwe kerncentrale automatisch een ongelimiteerde geldigheidsduur krijgt, is juist. Voor de onderbouwing van die keuze van de regering verwijs ik deze leden naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de SP-fractie.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de vergunningsduur voor andere installaties voor elektriciteitsopwekking, zoals kolencentrales, is. Vergunningen voor andere vormen van energieopwekking worden in de meeste gevallen verleend krachtens de Wet milieubeheer. Dit geldt in elk geval voor kolencentrales. Dergelijke milieuvergunningen worden in beginsel voor onbepaalde tijd verleend. Artikel 8.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer noemt de situaties waarin er, in afwijking van die hoofdregel, aanleiding kan bestaan voor het bevoegd gezag om de milieuvergunning voor een beperkte tijd (ten hoogste vijf jaar) te verlenen. Het gaat dan onder meer om tijdelijke inrichtingen (onderdeel a) en om gevallen waarin een tijdelijke vergunning nodig is in verband met het

¹ Zie de nota van toelichting bij de derde nota van wijziging (Kamerstukken II 2008/09, 30 429, nr. 15, blz. 3).

ontwikkelen van een beter inzicht in de gevolgen van de inrichting voor het milieu (onderdeel d). Deze uitzonderingen zijn in de regel niet van toepassing bij vergunningverlening voor conventionele elektriciteitscentrales. In het wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht wordt de lijn van de Wet milieubeheer doorgetrokken. Volgens artikel 2.23 van dat wetsvoorstel wordt een omgevingsvergunning in beginsel voor onbepaalde tijd verleend.¹

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering de mening deelt dat indien er wel vastgehouden zou worden aan de beperkte geldigheidsduur van vergunningen voor kerncentrales dit niet zo zeer van invloed is op de toekomst van kernenergie in Nederland, maar juist kaders voor deze toekomst schetst. Voorts vragen zij om een nadere onderbouwing van het voorstel de beperking van de vergunningsduur uit het wetsvoorstel te schrappen, mede in het licht van de procedures die de eigenaren van de kerncentrale Borssele hebben gevoerd en die hebben geleid tot het langer openblijven van de centrale. De regering heeft ervoor gekozen onderdelen van het wetsvoorstel die op latere besluitvorming over kernenergie vooruitlopen, uit het wetsvoorstel te halen.² In verband hiermee is het onderdeel over de maximale geldigheidsduur van vergunningen voor nieuwe kerncentrales uit het wetsvoorstel geschrapt. Regeling van dat onderwerp zou immers doorwerken naar latere besluitvorming over kernenergie, wat de regering ongewenst acht.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen verder wat het schrappen van de beperkte vergunningsduur betekent voor een eventuele vergunningaanvraag die wordt ingediend onder de huidige of voorgestelde wet wanneer een nieuw kabinet alsnog zou besluiten tot een beperkte vergunningsduur voor kerncentrales. Het schrappen van de beperkte vergunningsduur betekent voor een eventuele vergunningaanvraag die wordt ingediend onder de huidige wet of onder de gewijzigde wet, zoals voorgesteld door de regering, dat de bestaande situatie blijft gelden. Dit betekent dat vergunningen alleen voor onbepaalde termijn kunnen worden verleend.

Indien een nieuw kabinet besluit tot een beperkte vergunningsduur voor nieuwe kerncentrales, dan zal het daartoe een wetsvoorstel van die strekking moeten indienen. Indien aangenomen, zal een dergelijk wetsvoorstel in principe³ gelden voor alle aanvragen voor nieuwe kerncentrales waarover op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wet nog niet is besloten.

4. Vereenvoudiging van het bevoegd gezag

De leden van de CDA-fractie willen weten waarom de bepaling rond het vereenvoudigen van het bevoegd gezag in de derde nota van wijziging is opgenomen nu de regering alleen die bepalingen in de Kernenergiewet wil inbrengen die louter technisch van aard zijn of noodzakelijk om het Convenant KCB daar waar nodig een wettelijke basis te geven.

De voorgestelde vereenvoudiging van het bevoegd gezag is in lijn met eerdere wijzigingen in de verantwoordelijkheidsverdeling bij de Kernenergiewet en staat los van het uitgangspunt waaraan wordt gerefereerd dat er alleen no-regret maatregelen worden genomen. Zo is met ingang van 1 juni 1999 de primaire verantwoordelijkheid voor de zorg voor de Kernenergiewet en een aantal daarop gebaseerde regelingen van de minister van Economische Zaken overgedragen aan de minister van VROM. Verder is per 1 juni 2000 de Kernfysische Dienst overgeplaatst van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar het ministerie van VROM. Het grote aantal ministers dat bij de vergunningverlening is betrokken, blijkt in de praktijk een efficiënte en snelle besluitvorming niet ten goede te komen. In dat licht moet de voorgestelde vereenvoudiging

¹ Kamerstukken I 2007/08, 30 855, A, blz. 11.

² Zie de nota van toelichting bij de derde nota van wijziging (Kamerstukken II 2008/09, 30 429, nr. 15, blz. 3).

³ Tenzij er overgangsrecht in het wetsvoorstel is opgenomen dat tot een andere uitkomst leidt.

van het bevoegd gezag voor de vergunningverlening worden gezien. Daarnaast past de voorgestelde vereenvoudiging in het kabinetsstreven de overheid efficiënter en beter te laten werken.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe het voorstel om in plaats van de minister van Economische Zaken de minister van VROM bevoegd gezag te maken zich verhoudt tot de nota van toelichting bij de derde nota van wijziging waarin wordt gesteld dat «vergunningverlening voor nieuwe nucleaire inrichtingen in de regel een besluit van het hele kabinet zal vragen». In reactie hierop kan ik opmerken dat hoewel de minister van VROM volgens het wetsvoorstel in juridische zin bevoegd gezag voor de vergunningverlening wordt, vergunningverlening voor nieuwe nucleaire inrichtingen politiek en maatschappelijk moeilijk voorstelbaar is zonder een besluit van het gehele kabinet. In dat licht moet de betreffende passage in de toelichting bij de derde nota van wijziging gelezen worden. Het is overigens, anders dan deze leden kennelijk veronderstellen, niet zo dat onder de huidige Kernenergiewet de minister van Economische Zaken als enige bevoegd gezag is. Op grond van de huidige wet zijn de ministers van VROM, van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en andere ministers die het aangaat zoals bijvoorbeeld de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het bevoegd gezag voor de vergunningverlening voor nucleaire inrichtingen. Voorgesteld wordt alleen de minister van VROM als bevoegd gezag aan te wijzen. Dat beslissingen omtrent nieuwe nucleaire inrichtingen van nationaal belang zijn en een aparte aanpak behoeven, blijkt uit het feit dat in de Elektriciteitswet 1998 de op de Wet ruimtelijke ordening gebaseerde Rijkscoördinatieregeling van overeenkomstige toepassing is verklaard op grote energie-infrastructuurprojecten, waaronder de vergunningverlening voor nieuwe nucleaire inrichtingen met een zekere omvang.

De leden van de fracties van het CDA en de VVD vragen op welke wijze de beleidsverantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken op het gebied van energie en energievoorziening wordt gewaarborgd binnen de voorgestelde vereenvoudiging van het bevoegd gezag. De leden van de VVD-fractie willen in dit verband tevens weten op welke wijze de Minister van Economische Zaken invloed kan uitoefenen op de beoordeling van vergunningaanvragen voor het oprichten en in werking hebben van een kerncentrale als deze niet meer wordt aangemerkt als bevoegd gezag in dit traject.

Naar aanleiding van deze vragen kan worden opgemerkt dat het feit dat de vergunningverlening op basis van de Kernenergiewet in handen van de minister van VROM wordt gelegd, niet betekent dat de minister van Economische Zaken geen bevoegdheden meer heeft ten aanzien van energie en energievoorziening. Laatstgenoemde minister behoudt zijn verantwoordelijkheid voor de regelgeving op het terrein van energie en de energievoorziening, inclusief kernenergie (getuige ook het onderliggende wetsvoorstel waarvan de minister van Economische Zaken medeondertekenaar is) en voor de inhoud van het beleid dat daarop betrekking heeft. Anders ligt dit voor wat betreft de verantwoordelijkheid voor de vergunningverlening voor nucleaire inrichtingen, die naar de minister van VROM overgaat. Dit betreft de uitvoering van beleid en regelgeving. Bij de vergunningverlening zal door de minister van VROM rekening gehouden moeten worden met het beleid en de regelgeving terzake van energie en energievoorzieningszekerheid, hetgeen ook al blijkt uit artikel 15b van de Kernenergiewet, waar de energievoorziening een van de weigeringsgronden vormt voor vergunningverlening en tevens een te beschermen belang is dat door middel van vergunningvoorschriften kan worden verzekerd. Langs deze lijnen behoudt de minister van Economische Zaken

invloed op de beoordeling van vergunningaanvragen voor het oprichten en in werking hebben van een kerncentrale.

5. Financiële zekerheidstelling voor de ontmanteling en buitengebruikstelling

De leden van de CDA-fractie vragen waarom bij de derde nota van wijziging de bepalingen over buitengebruikstelling en ontmanteling van kernreactoren en over financiële zekerheidstelling bij ontmanteling in het wetsvoorstel zijn blijven staan. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik deze leden naar paragraaf 1 van deze nota naar aanleiding van het nader verslag.

Deze leden verzoeken nog eens expliciet aan te geven op welk moment de financiële zekerheidstelling voor de kosten van het buiten gebruik stellen en ontmantelen van kernreactoren moet plaatsvinden. Op grond van het voorgestelde artikel 15f, eerste lid, moet de houder van een vergunning voor onder andere het in werking brengen of in werking houden van een kernreactor beschikken over de goedkeuring van de ministers van VROM en van Financiën van zijn financiële zekerheidstelling. Deze bepaling treedt in werking op de eerste dag van het vijfde kalenderkwartaal na de datum waarop de wet in het Staatsblad is gepubliceerd. Dit is geregeld in het overgangsrecht (zie artikel III, tweede lid). Dit betekent voor bestaande kernreactoren dat zij, afhankelijk van de datum van publicatie in het Staatsblad, 12 tot 15 maanden na die publicatie hun financiële zekerheid moeten hebben gesteld op een wijze die de vereiste goedkeuring heeft gekregen.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze andere landen de inschatting van de hoogte van de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling geregeld hebben. In reactie hierop merk ik het volgende op. Iedere te ontmantelen installatie kent haar eigen specifieke omstandigheden. Naarmate het moment dat de installatie buiten gebruik wordt gesteld, nadert, zullen de onzekerheden die gepaard gaan met het inschatten van de ontmantelingskosten, steeds kleiner worden. Bij de inschatting van de hoogte van die kosten wordt veelal gebruik gemaakt van enkele internationaal ontwikkelde aanbevelingen, zoals de door de Europese Commissie, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), het Nucleaire Energieagentschap (NEA) en het Internationale Agentschap voor Atoomenergie (IAEA) gezamenlijk ontwikkelde «*A proposed International Standard List of Decommissioning Cost Items*» uit 1999.

De leden van de VVD-fractie informeren naar de noodzaak en proportionaliteit van de verbreding van de mogelijkheid regels te stellen over de buitengebruikstelling en ontmanteling van nucleaire inrichtingen. De noodzaak hiervoor is gelegen in te verwachten toekomstige Europese regelgeving op dit terrein die niet alleen betrekking zal hebben op kernreactoren, maar op alle nucleaire inrichtingen. Om een goede omzetting van deze regels mogelijk te maken, wordt voorgesteld de reikwijdte van artikel 21, derde lid, te verbreden van kernreactoren (oorspronkelijk voorstel van wet) tot alle nucleaire inrichtingen (derde nota van wijziging). Aangezien de regels voor buitengebruikstelling en ontmanteling uit de aard der zaak voor kernreactoren veel strenger zullen zijn dan voor andere nucleaire inrichtingen wordt tevens voorgesteld dat de te stellen regels verschillend kunnen zijn voor verschillende soorten van inrichtingen. Daardoor wordt het mogelijk om voor de overige nucleaire inrichtingen een ander regime in te voeren dan voor kernreactoren.

De leden van de VVD-fractie vragen of het gezien de noodzakelijke flexibiliteit niet wenselijk is de regeling van de financiële zekerheidstelling in haar geheel in een algemene maatregel van bestuur op te nemen. De regering ziet de wenselijkheid daarvan vooralsnog niet in. Bij de voorgestelde regeling tot het stellen van financiële zekerheid voor de kosten van het buiten gebruik stellen en ontmantelen van kerncentrales zijn de hoofdelementen van de regeling in het voorstel van wet opgenomen. Het primaat van de wetgever heeft hierbij als richtsnoer gediend. Dit is in overeenstemming met de Aanwijzingen voor de regelgeving.¹ De regering ziet vooralsnog geen aanleiding om hier van de gebruikelijke wijze van het verdelen van elementen van een regeling over een wet en lagere regelgeving af te wijken.

Voorts bevat de nu voorgestelde regeling reeds meerdere elementen die flexibiliteit mogelijk maken. Zo is er voor de vorm waarin de zekerheid wordt gesteld een open einde opgenomen. Elke voorziening die naar het oordeel van de ministers van VROM en van Financiën voldoende waarborg biedt, is toegestaan (artikel 15f, derde lid, onder c). Daarmee is op een belangrijk punt van de regeling maximale flexibiliteit mogelijk. Verder is er voor de wijze waarop een gekozen vorm van zekerheid precies wordt ingevuld veel ruimte. Enige voorwaarde is dat dit de goedkeuring van de genoemde ministers kan wegdragen. Verder kunnen desgewenst bij algemene maatregel van bestuur verdere eisen aan de aanvraag om goedkeuring worden gesteld. Ten slotte kunnen er aan de te geven goedkeuring voorschriften worden verbonden. Dit maakt verder maatwerk mogelijk. De regering is van mening dat de voorgestelde regeling daarmee ruimschoots voldoende flexibiliteit biedt.

Ten slotte ziet de regering niet in hoe de door de leden van de VVD-fractie genoemde bezwaren zullen wijzigen wanneer de financiële zekerheid volledig bij algemene maatregel van bestuur zou worden geregeld.

6. Afwijzen vergunning voor verouderd type kerncentrale

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie wat in het wetsvoorstel nu precies wordt bedoeld met een verouderd type centrale waarvan de vergunning volgens die wet geweigerd mag worden, kan worden geantwoord dat de term «verouderd» een dynamisch begrip is. Pas op het moment van beoordeling kan worden getoetst of een centrale verouderd is of niet. In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat een centrale als verouderd wordt aangemerkt indien deze niet langer voldoet aan de actuele stand van de techniek. Onder stand van de techniek wordt hierbij verstaan een bestaande techniek, die in de praktijk heeft bewezen goed mogelijk, in de zin van toepasbaar, te zijn. In het licht van voorgaande zullen typen kerncentrales van de eerste en tweede generatie op dit moment als verouderd moeten worden beschouwd nu een centrale van de derde generatie, zoals momenteel in Finland wordt gebouwd, beschikbaar is en een vierde generatie in ontwikkeling is. De vraag van de leden van de PvdA-fractie of de term verouderd niet nader technisch dient te worden uitgewerkt, desnoods in lagere regelgeving, moet in dit verband negatief worden beantwoord. Zo'n nadere uitwerking is praktisch niet mogelijk en ook weinig zinvol, omdat wat vandaag nog modern is, morgen alweer verouderd kan zijn. De Kernenergiewet bevat daarom geen kapstok die het mogelijk maakt de term «verouderd» bij lagere regelgeving nader uit te werken.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie wat er gebeurt wanneer er een vergunningaanvraag wordt gedaan nadat de voorliggende wijziging van de Kernenergiewet is doorgevoerd, maar verdere regelgeving nog niet is uitgewerkt, kan worden geantwoord dat iedere vergunningaanvraag die wordt ingediend zal moeten worden beoordeeld in het licht van

¹ Zie aanwijzing 22.

de stand van de techniek van dat moment. Voor deze beoordeling is het niet nodig dat de regelgeving op dit punt verder is uitgewerkt.

7. Opwerking van bestraalde splijtstoffen

De leden van de PvdA-fractie vragen of het met de derde nota van wijziging mogelijk blijft af te zien van opwerking. Het antwoord op deze vraag ligt inderdaad besloten in het al dan niet goedkeuren van het verdrag met Frankrijk inzake de opwerking van bestraalde splijtstoffen in Frankrijk. Van belang hierbij is dat door de beperkte looptijd van het verdrag met Frankrijk er niet vooruit wordt gelopen op een eventuele verlenging van het lopende opwerkingscontract van de kerncentrale Borssele. Daarvoor zal opnieuw een verdrag met Frankrijk nodig zijn en dus de instemming van de Nederlandse regering en het Nederlandse parlement.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks stellen vragen over de verhouding tussen het algemeen belang als weigeringsgrond bij het (ingetrokken) voorstel voor de vergunningplicht voor het laten opwerken van bestraalde splijtstoffen en het al dan niet goedkeuren door het parlement van het verdrag met Frankrijk inzake de opwerking van bestraalde splijtstoffen in Frankrijk. In het ingetrokken voorstel voor een vergunningplicht voor het laten opwerken van bestraalde splijtstoffen kon het bevoegd gezag een dergelijke vergunning in het algemeen belang weigeren. In de nieuwe situatie met de noodzaak van een verdrag met Frankrijk is tevens goedkeuring van het parlement vereist. Er is geen wet of regeling die bepaalt waar het parlement rekening mee heeft te houden of aan gebonden is bij het nemen van een beslissing over het verdrag met Frankrijk. Het parlement is geheel vrij te bepalen hoe en op welke gronden het tot zijn beslissing komt.

De leden van de PvdA-fractie willen weten hoe vaak een verdrag voor het laten opwerken in Frankrijk moet worden gesloten en of deze frequentie dezelfde is als het geval zou zijn geweest bij de vergunningplicht. Hoe vaak een verdrag zal moeten worden gesloten, is afhankelijk van de looptijd van het laatste verdrag en van de vraag of er reden is een nieuw verdrag te sluiten (dit is afhankelijk van de vraag of er een nieuw opwerkingscontract met Areva is gepland of gesloten). Het verdrag dat binnenkort aan het parlement ter goedkeuring wordt voorgelegd, is slechts geldig voor de gebruikte hoeveelheid splijtstof zoals die is overeengekomen in de bestaande opwerkingscontracten. De tijd waarvoor het verdrag wordt aangegaan, is beperkt en komt ongeveer overeen met de looptijd van de opwerkingsovereenkomst. Bij de vergunningplicht was het de bedoeling om aan te sluiten bij de gebruikelijke looptijd van opwerkingscontracten, namelijk (maximaal) tien jaar.

De leden van verschillende fracties stellen vragen over de betekenis van afspraken die in OSPAR-verband zijn gemaakt. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering welke consequentie Nederland verbindt aan de afspraak in 2000 in OSPAR-verband (Decision 2000/1) dat directe opslag van kernafval de voorkeur heeft boven het opwerken van dit afval om radioactieve vervuiling van de zeeën te voorkomen. De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering hoe zij omgaat met het feit dat Nederland in 2000 het OSPAR-Verdrag getekend heeft en daarmee beloofde om kernafval niet op te werken maar direct op te slaan. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering de mening deelt dat door ondertekening van dit verdrag de Nederlandse staat meewerkt aan het mogelijk maken van de opwerkingsroute en zij vragen hoe de regering staat tegenover het alternatief om de betrokken private partijen ertoe te brengen kernafval direct op te slaan.

Het OSPAR-Verdrag is een verdrag ter bescherming van het mariene milieu in het Noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan. Het is sinds 1992 in de huidige vorm van kracht. In dat jaar werden het Verdrag van Oslo (uit 1972, tegen dumping) en het Verdrag van Parijs (uit 1974, ten aanzien van bronnen vanuit land en offshore) samengevoegd en uitgebreid tot het huidige OSPAR-Verdrag.¹

Het OSPAR-Verdrag heeft geen gevolgen voor een keuze van Nederland om opwerken al dan niet te faciliteren. In 2000 is door de OSPAR-Commissie het Besluit 2000/1 aangenomen. Dit besluit richt zich alleen tot de verdragspartijen met opwerkingsfaciliteiten, i.c. het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Deze twee verdragspartijen hebben zich echter bij de stemming over dit besluit onthouden van stemming. Dit betekent dat zij niet gebonden zijn aan OSPAR-Besluit 2000/1. In de op één na laatste paragraaf in de preambule van Besluit 2000/1 worden de Verdragspartijen «aangemoedigd» om onderhandelingen te beginnen over de bestaande contracten voor de opwerking van opgebrachte splijtstof. Deze aanmoediging is geen internationaal juridisch bindende verplichting en kan dus niet worden geschonden.² Het standpunt van de regering is dat de lozings van radioactieve stoffen vanuit nucleaire installaties (waaronder opwerkingsfabrieken) en andere lozingsbronnen zoveel als redelijkerwijs mogelijk teruggedrongen moeten worden in het kader van de OSPAR-afspraken.

De leden van de SP-fractie willen weten waarom, in weerwil van de motie-Spies over de verlenging van opwerkingscontracten voor nucleair afval,³ in de derde nota van wijziging wordt afgezien van de vergunningplicht voor het laten opwerken van bestraalde splijtstoffen. Hierboven is reeds opgemerkt dat ten gevolge van een wijziging van de Franse wetgeving in 2006 het terzake reeds bestaande verdrag tussen Nederland en Frankrijk inzake verwerking in Frankrijk van bestraalde splijtstofelementen moet worden gewijzigd.⁴ Dit gewijzigde verdrag dekt uitsluitend het bestaande commerciële contract dat de kerncentrale Borssele heeft afgesloten met het Franse Areva en dat in 2015 afloopt. Het prejudicieert geenszins op toekomstige nieuwe contracten. Voorts is opgemerkt dat een verdrag parlementaire goedkeuring behoeft. Het door de Franse wetgeving vereiste verdrag biedt naar de mening van de regering een eenvoudige manier om het door de motie-Spies beoogde resultaat te behalen, namelijk toestemming van de regering en betrokkenheid van het parlement bij de beslissing tot het al dan niet laten opwerken van bestraalde splijtstoffen. Handhaving van de eerder voorgestelde vergunningplicht had bovendien betekend dat er tweemaal over dezelfde handeling (het laten opwerken van bestraalde splijtstoffen) zou moeten worden besloten: eenmaal bij het sluiten van het verdrag, en voor de tweede maal bij de vergunningverlening.

Daar komt bij dat voor het sluiten van een verdrag de grootst mogelijke parlementaire betrokkenheid mogelijk is, namelijk het vereiste van goedkeuring door het parlement. Vergunningverlening geschiedt in de Nederlandse staatkundige verhoudingen door de uitvoerende macht, in dit geval de Minister van VROM. Deze kan voor het gevoerde beleid uiteraard wel door het parlement ter verantwoording worden geroepen.

De leden van de SP-fractie vragen of het met Frankrijk te sluiten verdrag dezelfde juridische bescherming biedt tegen milieuschade en staatsveiligheid. De vergunningplicht uit zichzelf zou geen bescherming hebben geboden tegen milieuschade of ten aanzien van staatsveiligheid omdat het opwerken in Frankrijk geschiedt. De Nederlandse overheid kan noch bij wettelijke regeling, noch bij vergunningvoorschrift eisen stellen ten aanzien van handelingen die in een ander land plaatsvinden. Wel bood de voorgestelde regeling van de vergunningplicht de mogelijkheid om een dergelijke vergunning in het algemeen belang te weigeren en daarmee de

¹ Trb. 1993, 16 en 141; zie ook <http://www.ospar.org>.

² Aangangsel Handelingen II 2002/03, nr. 1505-6.

³ Kamerstukken II 2003/04, 25 422, nr. 38.

⁴ Trb. 1979, 116.

opwerking te voorkomen. Het met Frankrijk te sluiten verdrag gaat evenmin over bescherming tegen milieuschade en staatsveiligheid. Het verzekert vooral Frankrijk ervan dat Nederland het na opwerking van de bestraalde splijtstoffen overblijvend radioactieve afval binnen bepaalde in het verdrag opgenomen termijnen (dit is de kern van de Franse wetswijziging) terugneemt. Wel bepaalt het verdrag dat de doorvoer van het radioactieve afval over het grondgebied van Frankrijk, België en Nederland in overeenstemming met daar geldende regelgeving geschiedt. Ten slotte bepaalt het verdrag dat het na de opwerking overblijvende uranium wordt gerecycled in de vorm van nieuwe reactorbrandstof voor reactoren voor civiel gebruik.

De leden van de SP-fractie vragen wanneer de overeenkomst over opwerking met Frankrijk wordt afgesloten en of de Kamer daarop nog inspraak heeft. In de brief over het verdrag met Frankrijk inzake de opwerking van bestraalde splijtstoffen in Frankrijk van 16 september 2008 heeft de regering reeds aangegeven van mening te zijn dat met dit verdrag kan worden ingestemd.¹ In dezelfde brief staat ook dat voor dit verdrag parlementaire goedkeuring is vereist. Het verdrag kan derhalve voor Nederland niet in werking treden zonder de goedkeuring van het parlement.

De leden van de SP-fractie informeren naar de sancties die op grond van het verdrag kunnen worden opgelegd en wie daarbij het bevoegd gezag is. Het verdrag zelf bevat geen sancties. Handelen van EPZ en/of Areva in strijd met het verdrag zal echter leiden tot overtreding van Franse (milieu-) wetgeving. Het is aan de Franse autoriteiten om daar in overeenstemming met hun wetgeving tegen op te treden. Verder zijn voor het transport van de bestraalde splijtstoffen transportvergunningen van Nederland, België en Frankrijk nodig. Bij transport in Nederland zonder vergunning kan door het bevoegd gezag worden opgetreden op grond van de Kernenergiewet en zijn sancties op grond van de Wet op de economische delicten mogelijk.

Voor geschillen tussen Nederland en Frankrijk over de toepassing en/of uitlegging van het verdrag voorziet het verdrag in een geschillen- en arbitrageregeling.

De leden van de SP-fractie vragen wat wordt verstaan onder force majeure op grond waarvan de opwerking kan worden stopgezet. Dit betreft een clause opgenomen in het opwerkingscontract tussen Areva en EPZ, die bepaalt dat een geval van force majeure, waardoor partijen niet aan hun verplichtingen kunnen voldoen, geen financiële gevolgen voor de contractspartijen zal hebben. Onder force majeure (letterlijk vertaald: «overmacht») worden gevallen verstaan die buiten de invloedssfeer van de contractpartijen liggen, waaronder beperkende maatregelen van overheidszijde.

De leden van de SP-fractie vragen of het verdrag met Frankrijk tevens bescherming biedt voor eventuele opwerking van kernafval van een nieuwe kerncentrale. Het verdrag met Frankrijk dat binnenkort aan het parlement ter goedkeuring wordt voorgelegd, is slechts geldig voor de hoeveelheden bestraalde splijtstoffen zoals die zijn overeengekomen in de bestaande opwerkingscontracten tussen EPZ en Areva. Mocht een eventuele nieuw te bouwen kerncentrale bestraalde splijtstoffen willen laten opwerken door Areva, dan is daarvoor een nieuw verdrag met Frankrijk nodig. Dit nieuwe verdrag kan niet van kracht worden zonder goedkeuring van het parlement.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de bescherming eruit ziet als opwerking niet in Frankrijk plaatsvindt. Vanwege de lopende contracten tussen EPZ en Areva is opwerken in andere landen niet aan de orde.

¹ Kamerstukken II 2008/09, 30 429, nr. 14, blz. 3 en 5.

Overigens heeft binnen Europa naast Frankrijk alleen het Verenigd Koninkrijk commerciële opwerkcapaciteit en geldt ook in dit land de verplichting tot terugname van na opwerking overblijvend radioactief afval. Net als in het geval van opwerking in Frankrijk zal dan een intergouvernamenteel verdrag noodzakelijk zijn.

De leden van de SP-fractie vragen welke meerwaarde de regering ziet in het opwerken van bestraalde splijtstof. De leden van de GroenLinks-fractie vragen welke niet-financiële redenen daarvoor zouden zijn en vragen inzicht in de wijze waarop voortzetting van opwerking tot aan de afloop van het lopende contract verantwoord is. In de brief van 16 september 2008 is aangegeven dat in verschillende studies uitgebreid is ingegaan op verschillende aspecten die met opwerking samenhangen, zoals (veiligheids)technische en milieuhygiënische aspecten en aspecten betreffende proliferatie.¹ Daarbij is aangegeven dat in deze studies naar voren komt dat er vanuit milieuhygiënisch en veiligheidsperspectief gezien geen dwingende redenen zijn om te kiezen voor directe opslag of opwerking. In de huidige opwerkingscontracten van EPZ zijn bepaalde hoeveelheden vastgelegd die opgewerkt zullen worden. Bij voorzienbaar normaal bedrijf van de kerncentrale Borssele zal die hoeveelheid toereikend zijn voor de splijtstof die tot en met 2015 in de kerncentrale Borssele zal worden ingezet. De bedrijfsvoering van de kerncentrale Borssele zal in gevaar gebracht worden, indien EPZ geen gebruik kan maken van de huidige opwerkingscontracten. EPZ zal de daaruit mogelijk voortvloeiende schade naar alle waarschijnlijkheid op de Staat der Nederlanden trachten te verhalen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering op de hoogte is van het feit dat een aantal Europese landen is gestopt met het laten opwerken van bestraalde splijtstof. Dat is inderdaad het geval. Hierop wordt uitgebreid ingegaan in «Ontwikkelingen met betrekking tot eindverwerking van gebruikte splijtstof».²

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er geen alternatieve opslagmogelijkheden voor bestraalde splijtstof gerealiseerd dienen te worden omdat EPZ sinds 2006 geen bestraalde splijtstof meer heeft kunnen laten opwerken vanwege de nieuwe Franse wetgeving. Vanaf 2006 wordt bestraalde splijtstof tijdelijk opgeslagen in het splijtstofbassin van de kerncentrale Borssele tot het moment dat deze afgevoerd kan worden. Op dit moment is er voor de komende jaren voldoende plaats in het splijtstofbassin om de bestraalde splijtstof die ontstaat te kunnen opslaan. Daarmee wordt ervan uitgegaan dat alternatieve opslagmogelijkheden niet nodig zijn, indien na goedkeuring van het verdrag opwerken in Frankrijk weer mogelijk is.

De leden van de GroenLinks-fractie informeren hoe de regering staat tegenover het grote nadeel van de huidige situatie dat het hoogradioactief afval in verglaasde vorm naar Nederland terugkomt en daardoor ongeschikt is voor zogenaamde «levensduurverkorting». De technologie voor levensduurverkorting van radionucliden wordt op dit moment enkel op laboratoriumschaal toegepast. Nog steeds is onzeker óf, en zo ja, wanneer toepassing op grotere schaal aan de orde zal zijn.

Gegeven deze situatie bestaat er vandaag de dag onverminderd de noodzaak om hoogradioactief afval veilig te beheren. Daarbij is het voor lange tijd immobiliseren van radionucliden, met het oog op het voorkomen van verspreiding ervan, een bewezen techniek. De toegepaste verglazingstechnologie is daarvoor een uitstekende optie.

Met het oog op de onzekerheid ten aanzien van het ooit beschikbaar komen van de technologie van levensduurverkorting, én gezien de voordelen die verglazing biedt bij het veilig beheer van hoogradioactief afval,

¹ Kamerstukken II 2008/09, 30 429, nr. 14.

² NRG 21 468/05, bijlage bij Kamerstukken II 2004/05, 30 000, nr. 5.

ben ik van mening dat deze laatste optie op dit moment uit veiligheids-overwegingen is te prefereren.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering hun mening deelt dat alleen al om die reden (met de huidige opwerkingsroute is het afval dat terugkomt ongeschikt voor «levensduurverkorting») opwerking ongewenst is. Gelet op het voorgaande deel ik de mening van de leden van de GroenLinks-fractie op dit punt niet.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering in hoeverre EPZ gebruik maakt (of dat in de toekomst gaat doen) van de opgewerkte splijtstof van brandstofstaven die oorspronkelijk uit Borssele afkomstig zijn en om welke hoeveelheden het gaat. In antwoord hierop merk ik het volgende op. Het opwerken van bestraalde splijtstof resulteert in twee typen stromen: enerzijds het uranium en plutonium dat opnieuw als brandstof ingezet kan worden en anderzijds het radioactieve afval. Het opwerkingsproces is zodanig ingericht dat niet specifiek de bestraalde splijtstof uit de kerncentrale Borssele separaat opgewerkt wordt. Bij het teruggewonnen uranium en plutonium wordt rekening gehouden met een bepaalde fractie die afkomstig is van de kerncentrale Borssele. Het uranium afkomstig van de opwerking, dat 0,6 tot 0,8% splijtbaar uranium bevat, wordt sinds tien jaar geheel hergebruikt in de kerncentrale Borssele. Het plutonium wordt verkocht om daarvan nieuwe brandstof, zogenaamde MO_x , te maken, die ingezet werd en wordt in andere kerncentrales dan de kerncentrale Borssele binnen Europa. De kerncentrale Borssele is voornemens om ook deze MO_x -brandstof te gaan inzetten. Per jaar bedraagt de ter opwerking aangeboden hoeveelheid bestraalde splijtstof vanuit de kerncentrale Borssele gemiddeld ca. 9 ton. Ca. 5% daarvan bestaat uit splijtingsproducten die na opwerking als verglaasd afval teruggezonden worden. Uit die hoeveelheid bestraalde splijtstof ontstaat ca. 80–90 kilogram plutonium per jaar, waarvan tweederde uit splijtbaar plutonium bestaat. Het restant ervan bestaat uit uranium dat opnieuw kan worden ingezet.

De leden van de GroenLinks-fractie informeren naar het standpunt van de regering over een mogelijke schadeclaim van EPZ nu transport van bestraalde splijtstoffen naar Frankrijk tijdelijk niet mogelijk is. Ze verwijzen daarbij naar de brief van 16 september 2008.¹ Voorts vragen zij in hoeverre de dreigende schadeclaim een rol heeft gespeeld om met Frankrijk een aangepast verdrag aan te gaan.

Allereerst wil ik opmerken dat in die brief *niet* is vermeld dat EPZ schade lijdt omdat afvoer van bestraalde splijtstoffen nu niet mogelijk is, maar dat EPZ vreest dat als het verdrag tussen Nederland en Frankrijk niet tijdig wordt aangepast, de bedrijfsvoering van de kerncentrale Borssele in gevaar komt en dat financiële schade zal worden geleden.

In de brief van 16 september 2008 is aangegeven dat het kabinet kan instemmen met het opwerken van de splijtstof die tot 2015 in de kerncentrale Borssele zal worden ingezet. In die brief is aangegeven wat de overwegingen zijn geweest om tot die beslissing te komen. Het financiële aspect is een overweging geweest, maar was niet het enige aspect en ook niet het doorslaggevende aspect.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe het staat met de planning van extra opslagcapaciteit. De opslagcapaciteit voor hoogradioactief afval bij COVRA is berekend op de splijtstoffen die tot en met 2015 in de kerncentrale Borssele worden gebruikt, onder de aanname dat de bestraalde splijtstof wordt opgewerkt. Voor het hoogradioactief afval dat ontstaat uit de splijtstoffen die na 2015 in de kerncentrale Borssele worden gebruikt, zal opslagcapaciteit moeten worden bijgebouwd. Afhankelijk van de keuze voor opwerking of directe opslag van de na 2015 gegenereerde bestraalde

¹ Kamerstukken II 2008/09, 30 429, nr. 14, blz. 3.

splijtstof, betekent dit een modulaire uitbreiding van de bestaande faciliteiten, respectievelijk de oprichting van een nieuw gebouw. Een besluit hierover is echter op dit moment nog niet aan de orde.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering hun mening deelt dat een vergunningplicht regering en parlement een juridisch sterker middel geeft om altijd invloed te kunnen uitoefenen op de keuze van een eindverwerkingsroute. Ik deel deze mening niet. Bij een vergunningplicht is het bevoegd gezag bij de beoordeling van de aanvraag om een vergunning bij zijn afweging gebonden aan de weigeringsgronden die daarbij gelden. Hoewel de voorgestelde weigeringsgrond «het algemeen belang» ruim is, biedt het ontbreken van enige weigeringsgrond zoals bij het verdrag het geval is, minstens evenveel ruimte. Verder is bij een vergunningverlening de mogelijke betrokkenheid van het parlement beperkter dan bij het sluiten van een verdrag. Een verdrag kan voor Nederland niet worden gesloten zonder de goedkeuring van het parlement. Bij vergunningverlening heeft het parlement alleen de mogelijkheid de regering achteraf op het gevoerde beleid te controleren en desgewenst ter verantwoording te roepen. Met de toezegging in het kader van het eerdere voorstel voor een vergunningplicht om eventuele vergunningaanvragen vooraf aan het parlement voor te leggen is geprobeerd de betrokkenheid van het parlement nog zo veel mogelijk te vergroten. Het goedkeuringsrecht van het parlement bij verdragen is juridisch sterker.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts of de regering hun mening deelt dat een vergunningplicht voor opwerken om de door hen genoemde redenen deel zou moeten uitmaken van de vernieuwde Kernenergiewet. De regering deelt die mening niet. In de eerdergenoemde brief van 16 september 2008 heeft het kabinet de Tweede Kamer laten weten dat in verschillende rapporten die de afgelopen jaren aan de Tweede Kamer zijn verstuurd,¹ uitgebreid is ingegaan op verschillende aspecten die met opwerking samenhangen. Uit deze rapporten komt in het algemeen naar voren dat vanuit milieuhygiënisch en veiligheids-perspectief er geen dwingende redenen zijn om te kiezen voor directe opslag of opwerken. Evenmin gelooft het kabinet dat een vergunningplicht de betrokken private partijen kan dwingen naast economische belangen andere belangen te betrekken in een afweging tussen de verschillende eindverwerkingsroutes. In de optie van een vergunningplicht zal een dergelijke afweging wel door het bevoegd gezag moeten worden gemaakt. Eenzelfde, of zelfs nog bredere afweging kunnen regering en parlement maken bij de beslissing wel of niet in te stemmen met een verdrag over opwerking met Frankrijk.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het juist is dat er alleen een nieuw verdrag hoeft te worden gesloten wanneer er een nieuwe opwerkingsovereenkomst komt tussen Areva en een Nederlandse kerninstallatie. Deze constatering is juist.

Verder vragen de leden van de ChristenUnie-fractie hoe de regering kan garanderen dat Areva en een (toekomstige) eigenaar van een kerncentrale in Nederland geen opwerkingsovereenkomst voor zeer lange termijn zullen afsluiten. De regering kan dat niet garanderen. Echter, Nederland is ook niet verplicht ervoor te zorgen dat een dergelijke overeenkomst kan worden uitgevoerd door een nieuw verdrag met Frankrijk te sluiten. Zonder een dergelijk verdrag heeft de (toekomstige) eigenaar van een kerncentrale in Nederland niets aan zijn overeenkomst.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering kan garanderen dat bij een vernieuwing van de opwerkingsovereenkomst regering

¹ – Ontwikkelingen met betrekking tot eindverwerking van gebruikte splijtstof, NRG 21 468/05, bijlage bij Kamerstukken II 2004/05, 30 000, nr. 5, en – Fact Finding Kernenergie, ECN-B-07-015, september 2007.

en parlement daadwerkelijk de mogelijkheid hebben te kiezen voor een andere eindverwerking.

Het aangaan van opwerkingscontracten is een zaak van twee civiele partijen. Regering en parlement hebben daar niets over te zeggen. Echter ook voor de toekomst geldt dat er voor opwerking in Frankrijk een verdrag nodig is tussen Nederland en Frankrijk. Op die manier hebben regering en parlement invloed. Zonder verdrag kan EPZ geen gebruik maken van een eventueel nieuw opwerkingscontract.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering hun constatering deelt dat het vereiste van een voorafgaand verdrag alleen geldt voor opwerking in Frankrijk en niet voor opwerking in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk. Het kabinet deelt deze constatering niet. Ook voor het laten opwerken van bestraalde splijtstoffen in het Verenigd Koninkrijk, door bestaande of eventuele nieuwe kerninstallaties, zal een verdrag nodig zijn.

8. Zekerstelling van verplichtingen opvolgers

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie kan ik opmerken dat er met de eigenaar/vergunninghouder inderdaad overeenstemming is bereikt over een oplossing om ook eventuele rechtsopvolgers van de huidige eigenaar/vergunninghouder te binden aan de verplichtingen van EPZ uit het Convenant KCB. Dit heeft zijn weerslag gevonden in het voorgestelde, nieuwe artikel 70a van de Kernenergielwet.

9. Convenant Kerncentrale Borssele

De leden van de CDA-fractie informeren naar de precieze stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van hetgeen in het Convenant KCB is overeengekomen, in het bijzonder de wijze waarop Delta en Essent invulling geven aan de bijdrage van € 125 miljoen die zij elk leveren aan het realiseren van de transitie naar een duurzame energiehuishouding.

In het Convenant KCB is onder andere afgesproken dat Delta en Essent ieder een financiële bijdrage leveren ter grootte van in totaal € 125 miljoen aan het realiseren van de transitie naar een duurzame energiehuishouding. Deze bijdrage bestaat uit:

1. Investerings door zowel Essent als Delta in additionele innovatieve projecten (totaal € 200 miljoen).

De Commissie additionele innovatieve projecten (de Commissie A.I.P.) is inmiddels door de partijen bij het convenant ingesteld. De Commissie is als volgt samengesteld:

- dhr. C.W.M. Dessens, voorzitter, voormalig DG Rechtshandhaving en DG Energie, tegenwoordig o.a. voorzitter van de Taskforce CO₂-verwijdering,
- dhr. H.P. van Heel, plaatsvervangend voorzitter, voormalig bijzonder hoogleraar Milieutechniek TU Delft, voormalig directeur Hoechst te Vlissingen, tegenwoordig o.a. president-commissaris COVRA,
- dhr. A.B. Smaal, voormalig directeur Shell Global Solutions, eigen consultantbureau,
- dhr. J.R. Ybema, Unitmanager Beleidsstudies (ECN),
- dhr. A.B. Stuij, Manager Energie Strategie and Transitie (SenterNovem).

Ten aanzien van dit deel is volgens afspraak in het convenant aan Delta en Essent tot 2014 de tijd gegeven om de investeringen voor de door hen voorgestelde additionele innovatieve projecten te realiseren.

Derhalve is op dit moment nog niet te zeggen hoe deze middelen worden besteed.

2. De oprichting van een fonds voor de financiering van innovatieve projecten (totaal € 50 miljoen). Delta en Essent hebben het Sustainable Energy Technology (SET) fonds opgericht en hebben ieder € 25 miljoen erin geïnvesteerd. Het fonds is bedoeld voor de financiering van innovatieve projecten van derden die een bijdrage leveren aan het streven naar een meer duurzame energiehuishouding. Het fonds is officieel van start gegaan op 7 november 2007. Meer informatie over het SET-fonds is te vinden op www.setvp.nl.

De Commissie van deskundigen benchmarking nucleaire veiligheid kerncentrale Borssele is inmiddels ingesteld. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd bij brief van 18 november 2008.¹ Deze commissie is inmiddels tweemaal bijeengewoest. Tijdens het algemeen overleg van 29 oktober jl. inzake externe veiligheid en nucleaire zaken is toegezegd de Kamer in 2009 te informeren over de voortgang van de werkzaamheden van de commissie.

De verplichting voor EPZ en de Rijksoverheid zich in te spannen een regeling te treffen voor de nakoming van de verplichtingen van EPZ uit het convenant door eventuele opvolgende eigenaars of vergunninghouders van de kerncentrale Borssele heeft uiteindelijk geresulteerd in een voorstel voor een wettelijke regeling. In de toelichting op onderdeel I van de derde nota van wijziging is hier uitvoerig op ingegaan.²

Tenslotte kan worden vermeld dat de partijen bij het convenant periodiek (ca. driemaal per jaar) in de Stuurgroep Convenant KCB overleggen over de voortgang bij de uitvoering van het convenant.

10. Overig

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze wordt voorkomen dat buitenlandse investeerders zeggenschap krijgen over onze kerncentrales. Voorts vragen zij of de in de media gedane uitspraken van de minister van Economische Zaken ook gelden voor andere strategische installaties in Nederlandse energievoorziening zoals kolen- en gascentrales.

In Buitenhof van 26 oktober 2008 heeft de minister van Economische Zaken aangegeven dat de kerncentrale Borssele – bij verkoop van de productie en leveringsdelen van energiebedrijven – zou kunnen worden gekocht door een private investeerder. Tevens is aangegeven dat de kerncentrale Borssele niet zomaar in andere handen kan komen, omdat voldaan zou moeten worden aan wettelijke voorwaarden.

Dat is ook aangegeven in de brief over de wet- en regelgeving die bijdraagt aan de borging van publieke belangen, die op 24 juni 2008 aan de Tweede Kamer is gezonden.³ Zo is het verboden een kerncentrale op te richten of in werking te hebben zonder een voorafgaande vergunning op basis van de Kernenergiewet. Deze vergunning dient ter borging van belangen zoals de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen en de veiligheid van de staat.

Indien een private investeerder zeggenschap verkrijgt over een Nederlandse kerncentrale en door bepaald gedrag belangen zoals veiligheid in gevaar dreigt te brengen, bestaat de mogelijkheid om in te grijpen en de vergunning voor de kerncentrale in te trekken.

Dat neemt niet weg dat er met zorgvuldigheid gehandeld dient te worden in geval de kerncentrale Borssele zou worden verkocht. Allereerst wordt opgemerkt dat de vergunning voor een kerncentrale persoonsgebonden is op grond van artikel 70 van de Kernenergiewet. Dit betekent dat een vergunning niet van rechtswege overgaat, maar dat het bevoegd gezag

¹ Kamerstukken II 2008/09, 30 000, nr. 56.

² Kamerstukken II 2008/09, 30 429, nr. 15, blz. 5–7.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 350, nr. 6.

moet beslissen of de rechtsopvolger geschikt is als vergunninghouder. Daarnaast is de minister van Economische Zaken ook in overleg met aandeelhouders en betreffende bedrijven om te benadrukken dat een verstandige keuze betekent dat geen overhaaste besluiten zouden moeten worden genomen. Dat betekent dat eerst de beoordeling van de splitsingsplannen afgewacht zou moeten worden. Pas daarna zou een eventueel besluit tot privatisering genomen kunnen worden. Daarnaast is – voor zover privatisering aan de orde is – een beheerst verkoopproces van belang. Daarbij spelen niet alleen financiële belangen.

De leden van de D66-fractie vragen om een uiteenzetting van de verschillen tussen het voorliggende voorstel en de wetgeving in andere Europese lidstaten.

Een uiteenzetting over de verschillen met andere landen acht ik minder zinvol omdat nationale wetgeving onderling nogal verschilt en een onderdeel van nationale wetgeving moeilijk te plaatsen is zonder de context erbij te betrekken. In algemene zin kan ik wel opmerken dat van de bestaande Euratom-regelgeving een harmoniserend effect uitgaat voor met name de stralingsbescherming. Zo is er de Euratom-richtlijn over de basisnormen ter bescherming van de bevolking en werknemers tegen de gevaren van ioniserende straling.¹ Die richtlijn heeft een grote mate van harmonisatie in wetgeving op het gebied van stralingsbescherming in de lidstaten bewerkstelligd. De richtlijn verplicht de lidstaten tot het invoeren van een vergunningstelsel voor de installaties voor de splijststofcyclus, inclusief ontmanteling.

Verder heeft de Europese Commissie op 26 november 2008 een ontwerp-richtlijn over nucleaire veiligheid gepubliceerd.² Het doel van de richtlijn is gemeenschappelijke veiligheidsbeginselen voor nucleaire veiligheid vast te leggen.

Ten slotte heeft het IAEA zogenaamde Nuclear Safety Standards opgesteld. Op basis van het IAEA-Verdrag inzake nucleaire veiligheid moeten de betrokken landen een regelgevend en toezichhoudend systeem hebben op het terrein van nucleaire veiligheid. Alle EG-lidstaten hebben dit verdrag geratificeerd.

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

¹ Richtlijn nr. 96/29/Euratom van de Raad van de Europese Unie van 13 mei 1996 tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werkers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren (PbEG L 159).

² Proposal for a Council Directive (Euratom), Setting up a Community framework for nuclear safety, {SEC (2008)2892} en {SEC (2008)2893}, COM 2008, 790/3.