

Vergaderjaar 2010–2011

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1108

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2010

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij drie fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

- Fiche 1: Richtlijn radioactief afval en ontmanteling;
- Fiche 2: Verordening gebruik van fosfaten in wasmiddelen (kamerstuk 22 112, nr. 1110);
- Fiche 3: Verordening metaalschroot (kamerstuk 22 112, nr. 1111).

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: richtlijn radioactief afval en ontmanteling

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval

Datum Commissiedocument: 3 november 2010

Nr. Commissiedocument: COM(2010) 618

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=199814

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: SEC(2010) 1 289 en SEC(2010) 1290

Behandelingstraject Raad: Het voorstel wordt behandeld in de Raadswerkgroep Atoomzaken en vervolgens in de Raad Algemene zaken. Hongarije, het inkomende Voorzitterschap, geeft hoge prioriteit aan dit onderwerp en heeft de ambitie dit voor het eind van zijn Voorzitterschap af te ronden.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie:

- a) *Rechtsbasis:* artikel 31 en 32 Euratomverdrag.
- b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement:* Na raadpleging van het Europees Parlement stelt de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de richtlijn vast.
- c) *Comitologie:* niet van toepassing.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel:* Het vaststellen van een gezamenlijk kader voor het beheer van radioactief afval en gebruikte splijtstof. Een belangrijk onderdeel daarvan is het verplicht op te stellen «National Programme» voor het beheer van radioactief afval en gebruikte splijtstof. De Commissie stelt een aantal eisen aan de inhoud hiervan en wenst daar tevens invloed op uit te oefenen.
- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel:* positief
- *Risico's/implicaties/kansen:* geen risico's.
- *Nederlandse positie en eventuele acties:* Nederland kan de richtlijn verwelkomen. Eventueel, indien haalbaar, zal het proberen de invloed van de Commissie enigszins af te zwakken.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Het voorstel behelst het opstellen van een gemeenschappelijk wettelijk kader voor het beheer van alle typen radioactief afval en gebruikte splijtstof. Daarbij wordt aangesloten bij hetgeen is vastgesteld voor nucleaire installaties in de richtlijn Nucleaire veiligheid (2009/71/Euratom). In aanvulling hierop is een aantal voorschriften uit het «Gezamenlijk verdrag inzake het beheer van radioactief afval en het beheer van gebruikte splijtstof» opgenomen, die op deze manier op Europees niveau een wettelijk afdwingbaar karakter krijgen. Aangezien Nederland (en de meeste EU-lidstaten) al partij is bij dit Verdrag, zal implementatie van deze voorschriften in de Nederlandse regelgeving vrij eenvoudig zijn.

Het belangrijkste element in het voorstel is de verplichting voor elke lidstaat tot het opstellen van een Nationaal Programma, waarin wordt beschreven hoe het beheer van radioactief afval en gebruikte splijtstof is vormgegeven en waarin concrete stappen zijn opgenomen richting een ondergrondse eindberging (een dergelijke eindberging is blijkens de pre-ambule het door de Commissie gewenste eindstation voor het beheer van radioactief afval en bestraalde splijtstof). Het voorstel kent een *peer-review* mechanisme en geeft de Commissie het recht om de lidstaten «te verzoeken het Nationale Programma aan te passen», indien zij dit noodzakelijk acht.

De Commissie is van mening dat een dergelijk vergaande richtlijn passend is voor de problematiek van het beheer van radioactief afval en gebruikte splijtstof en de enige optie is om te voorkomen dat Europa zich in de toekomst gesteld ziet voor radioactieve afvalerenissen uit het verleden.

Impact assessment Commissie

- Beleidsoptie 0 bestaat uit het continueren van de huidige situatie (geen Europese actie);
- Beleidsoptie 1 bestaat uit het versterken van enkele internationaal geaccepteerde principes en voorschriften ten aanzien van het beheer van radioactief afval (zoals vastgelegd in het Joint Convention Verdrag en IAEA-aanbevelingen), door deze middels een raamwerkrichtlijn op Europees niveau bindend en handhaafbaar te maken;
- Beleidsoptie 2 gaat verder dan optie 1, en voegt hier nog enkele specifieke voorschriften aan toe ten aanzien van de door de lidstaten op te stellen Nationale Programma's. Daartoe behoren voorschriften ten aanzien van de scope, de inhoud en de onderlinge review van deze programma's.

De keuze voor optie 2 kan worden gerechtvaardigd doordat de huidige situatie in sommige Europese landen kan worden betiteld als «wait and see» beleid. Dat wil zeggen dat onvoldoende actie wordt ondernomen om te voorkomen dat toekomstige generaties worden opgezadeld met de verantwoordelijkheid voor het beheer van het radioactief afval van de huidige generatie. Door van landen te eisen een plan te maken voor het langetermijnbeheer (zoals in optie 2) wordt dit probleem expliciet gemaakt en ontstaat druk om concrete stappen te nemen richting een eindoplossing voor het radioactief afval (de realisatie van een eindberging).

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

- a) *Bevoegdheid*: De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikelen 31 en 32 van het Euratom verdrag. Dit lijkt de juiste bevoegdheid.
- b) *Functionele toets*:
 - *Subsidiariteit*: positief
 - *Proportionaliteit*: positief
 - *Onderbouwing*: Gezien de potentieel grensoverschrijdende consequenties in de toekomst van het niet zetten van concrete stappen in het beleid ten aanzien van radioactief afval en bestraalde splijtstof én gegeven de huidige situatie van «wait and see»-beleid in het overgrote deel van de lidstaten, is het gerechtvaardigd op Europees niveau initiatieven te nemen. Van Europese handhaving is niet echt sprake, wel wordt er door een *review*-systeem «*peer-pressure*» gecreëerd op lidstaten die concrete beslissingen voor zich uit blijven schuiven. Ook dit lijkt passend. Wel kunnen vragen

worden gesteld bij het feit dat de Commissie mogelijk invloed wil uitoefenen op de inhoud van de Nationale Programma's van de lidstaten. Zo is het de vraag hoe breed de Commissie dit zal interpreteren en of dit wenselijk is.

- c) *Nederlands oordeel*: Nederland verwelkomt het voorstel van de Commissie als een goede stap in de richting van het creëren van een gezamenlijke EU-brede aanpak van de problematiek rond het beheer van radioactief afval en bestraalde splijtstof. De druk die hiermee uitgeoefend wordt op andere lidstaten die minder ver zijn met hun afvalbeheer is gepast.

5. Implicaties financieel

- a) *Consequenties EU-begroting*: geen.
- b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*: Het betreft intensivering van bestaand beleid, waarvoor een extra 0,3 fte per jaar nodig is, exclusief een eenmalige inzet voor implementatie in Nederlandse regelgeving. Mogelijk is ook onderzoeksgeld nodig, ten laste van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Dit ligt in de orde van € 100 000 – 300 000. N.B.: Deze getallen zijn indicatief. Er zijn geen financiële baten.
- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*: geen.
- d) *Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden*: De rapportageverplichting in het voorstel levert een nieuwe administratieve last voor de rijksoverheid op. Deze rapportageverplichting zal in de onderhandelingen kritisch moeten worden bekeken en bezien zal moeten worden of een combinatie met andere rapportageverplichtingen mogelijk is.
- e) *Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger*: geen.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid*: Het voorstel heeft consequenties voor nationale regelgeving: implementatie van het voorstel vergt een aantal aanpassingen van de Kernenergiewet en/of onderliggende regelgeving. Naar verwachting levert het implementeren in de regelgeving weinig problemen op. Handhaving kan geschieden via het bestaande handavingsinstrumentarium op basis van de Kernenergiewet.
- b) *Voorgestelde implementatietermijn*: minimaal twee jaar na inwerking-treding van de richtlijn. Dit in verband met de totstandbrenging van de benodigde wetgeving ter uitvoering van de richtlijn.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*: geen.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*: Het voorstel is goed uitvoerbaar, want het beschrijft de al bestaande praktijk in Nederland. Dit komt omdat de voorschriften uit de richtlijn deels zijn overgenomen uit een verdrag waarbij Nederland verdragspartij is en tevens omdat de Nederlandse vergunninghouders de meeste voorschriften in de praktijk al toepassen.
- b) *Handhaafbaarheid*: Zie boven, het voorstel is in het algemeen goed handhaafbaar. Het enige probleem is de formulering van «voorzien hergebruik» in de definitie van radioactief afval. In de praktijk blijkt dat als hieraan geen termijn wordt gesteld, dit moeilijk handhaafbaar is.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel legt vast dat uitvoer van radioactief afval naar buiten de EU niet toegestaan is, indien het doel eindberging van dit afval is. Op deze manier wordt voorkomen dat radioactief afval gedumpt wordt in ontwikkelingslanden.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Het voorstel van de Commissie kan worden verwelkomd als een goede stap in de richting van het creëren van een gezamenlijke EU-brede aanpak van de problematiek rond het beheer van radioactief afval en bestraalde splijtstof. Deze problematiek bestaat uit een mix van

1. het op dit moment veilig beheer van het afval,
2. het beschikbaar hebben van voldoende financiële en technische middelen voor de realisatie van een eindberging,
3. het beschikken over een geschikte locatie voor een eindberging, en
4. voldoende (lokaal) draagvlak voor het bouwen van een eindberging.

Voor wat betreft het eerste punt geldt dat alle Europese landen hun eigen maatregelen hebben getroffen, die onderling qua invulling sterk variëren. Zo wordt in Nederland het afval centraal opgeslagen voor een vastgestelde periode van honderd jaar in speciaal daarvoor ontworpen gebouwen, maar wordt in sommige andere landen hoogradioactief afval lokaal opgeslagen bij de kerncentrales, waarvan soms niet duidelijk is hoe lang het daar nog moet blijven staan. Geen enkel land heeft op dit moment een eindberging voor hoogradioactief afval die operationeel is. Finland en Zweden zijn daarmee het verst gevorderd en zullen over niet al te lange tijd een definitieve opbergplaats hebben. Bij sommige landen ontbreken stap 2 t/m 4. Nederland heeft stap 1 (opslag bij de COVRA¹) en 2 (een spaarvoorziening voor de komende 100 jaar) geregeld, er is bewust voor gekozen stap 3 en 4 uit te stellen, omdat in Nederland de jaarlijks geproduceerde hoeveelheid radioactief afval gering is en daarmee de realisatie van een ondergrondse eindbergingsfaciliteit op dit moment economisch (nog) niet haalbaar is.

Nederland heeft gekozen voor (lange termijn) opslag in speciaal daarvoor ontworpen gebouwen, waar het afval voor een periode van 100 jaar wordt «opgespaard», waarna aan het eind van deze periode uiteindelijk een eindberging zal worden gebouwd. Bijkomende voordelen zijn dat een deel van de radioactiviteit in het afval in deze periode vervalt en dat als gevolg van oprenting, de te maken kosten lager zijn. Deze oplossingsroute geldt voor alle soorten radioactief afval, inclusief het radioactief afval van natuurlijke oorsprong.

Het enige belang dat daarom voor Nederland op het spel staat is dat het niet gedwongen moet worden om in een eerder stadium een eindberging te realiseren. Hierbij zij opgemerkt dat deze situatie wel enigszins verandert indien de Nederlandse nucleaire sector wordt uitgebreid (er wordt dan meer afval geproduceerd en het moment dat een eindberging economisch haalbaar is, komt dan dichterbij), maar op dit moment zijn nog geen daadwerkelijke vergunningsaanvragen voor nieuwe reactoren gedaan. De overige voorschriften in het voorstel ter harmonisatie van een veilig beheer van radioactief afval kunnen in het algemeen worden verwelkomd.

¹ De Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval.