

Vergaderjaar 2010–2011

25 422

## Opwerking van radioactief materiaal

Nr. 88

### BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 september 2011

Van 4 tot 14 april 2011 heeft in Wenen de vijfde toetsingsconferentie van het Verdrag betreffende Nucleaire Veiligheid (*Convention on Nuclear Safety: CNS*) plaatsgevonden. Bij brief d.d. 3 september 2010<sup>1</sup> heb ik u het vijfde Nederlandse nationale rapport ten behoeve van deze conferentie aangeboden. Hierbij bied ik u, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, het verslag van de vijfde CNS toetsingsconferentie aan. Behalve op de presentatie van het Nederlandse rapport en de reacties hierop, ga ik in dit verslag ook in op de belangrijkste conclusies en besluiten tijdens deze toetsingsconferentie. Naar aanleiding van de nucleaire ramp in Fukushima heeft de IAEA van 20 tot 24 juni 2011 in Wenen een ministeriële conferentie over nucleaire veiligheid ingelast. Daarvan geef ik u een beknopte weergave. Voor een uitgebreid overzicht verwijs ik u naar de officiële samenvatting van deze conferentie op de *website*<sup>2</sup> van de IAEA.

#### 1. Algemeen

Verdragspartijen bij de *Convention on Nuclear Safety* hebben op zich genomen, door middel van nationale maatregelen en het bevorderen van 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 één keer in de drie jaar plaatsvinden, hebben het karakter van een zogeheten «*peer review*». Op grond van de door de Verdragspartijen ingediende rapporten en de ter plekke gehouden presentaties in zes landengroepen wordt de nucleaire veiligheid van ieder land tegen het licht gehouden. De conferentie wordt bijgewoond door overheidsvertegenwoordigers die zich bezighouden met nucleaire veiligheid, zoals vergunningverleners en toezichhouders. De meeste delegaties van de Verdragspartijen zijn aangevuld met vertegenwoordigers van de beheerders van de kerncentrales. In het verslag van het plenaire overleg komen geen conclusies voor over de veiligheidssituatie in specifiek benoemde landen of bij specifieke kerncentrales. In algemene

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 25 422, nr. 81

<sup>2</sup> Chairpersons Summary Ministerial Conference on Nuclear Safety 20–24 June 2011 at Vienna, <http://iaea.org/conferences/ministerial-safety/>

termen delen de aangesloten landen de *best practices* en de meer algemene conclusies over de veiligheidssituatie in de betreffende landen.

De actualiteit van de kernongevallen in Japan en de nasleep daarvan eiste de nodige aandacht op. Er was een meer dan gebruikelijke belangstelling voor de door Japan georganiseerde «*side events*» over de feiten rond het nucleaire ongeval in Fukushima. Er werd tevens aandacht besteed aan de acties die de lidstaten direct, naar aanleiding van Fukushima, hebben ondernomen. Deze acties zijn in het eindverslag opgenomen.

Naast de presentatie van het landenrapport vonden besprekingen plaats in de *Open-ended Working Group* (OEWG), gericht op verbeteringen in het proces en de procedures van de CNS met het oog op de toekomstige conferenties en op het behalen van een optimaal resultaat uit de conferentie voor de deelnemers.

Dit keer werd in deze werkgroep onder meer een verklaring opgesteld over de nucleaire gebeurtenissen in Japan. Besloten is om in augustus 2012 een buitengewone conferentie van de CNS te beleggen die zich zal buigen over de uit Fukushima te trekken lessen en in samenhang daarmee de effectiviteit van de *Convention on Nuclear Safety*.

## **2. Japan**

### *2.1. Openingstoespraak van directeur-generaal Amano*

Directeur-generaal Amano stelde in zijn openingstoespraak dat, gezien de gebeurtenissen in Japan, deze conferentie over nucleaire veiligheid geen *business as usual* houding kan aannemen. De eerste weken na de ramp zal de prioriteit liggen bij het beheersen van de nucleaire crisis en het stabiliseren van de Fukushima-reactoren. Maar ook moet volgens directeur-generaal Amano begonnen worden met de evaluatie van de nucleaire gebeurtenissen en de discussie over de daaruit te trekken conclusies. Deze conferentie biedt daartoe volgens hem een eerste gelegenheid door op een aantal aan Fukushima gerelateerde punten de nationale presentaties aan te vullen. Op basis van een grondige analyse en evaluatie kunnen de landen dan in de lijn van de conventie in een later stadium gezamenlijk de *lessons to learn* trekken. Directeur-generaal Amano kondigde bij de opening op 4 april een ingelaste ministeriële conferentie over nucleaire veiligheid aan, die van 20 tot 24 juni 2011 in Wenen is gehouden. Aan het eind van dit verslag geef ik de uitkomsten daarvan beknopt weer. De heer Amano sprak de hoop uit dat die lessen worden getrokken uit het Fukushima ongeluk die zullen bijdragen aan de verbetering van de nucleaire veiligheid.

### *2.2. Side-event Japan*

Op de eerste avond van de conferentie organiseerden de Japanse vertegenwoordiging in Wenen en het IAEA gezamenlijk een speciale bijeenkomst over het Fukushima-ongeval. Vertegenwoordigers van diverse Japanse organisaties (zoals de nucleaire toezichthouder NISA, operator TEPCO, het met nucleaire regelgeving belaste ministerie MEXT) verzorgden een feitelijke presentatie over de situatie bij de reactoren, zonder daarbij echter nieuwe gegevens of inzichten te verschaffen. Japan leek net na de ramp vooral gericht op het beheersen van de situatie zonder verder vooruit te kijken.

Voorzitter Jaczko van de Amerikaanse toezichthouder NRC gaf een overzicht van de Amerikaanse steun aan Japan en van de maatregelen die de Verenigde Staten zelf hadden getroffen. Daartoe behoorden onder andere de korte- en langetermijnacties die van de eigen nucleaire

industrie werden verwacht. Daarbij gaat het primair om onderzoek of aan de bestaande veiligheidseisen wordt voldaan, met specifieke aandacht voor aan Fukushima gerelateerde aspecten zoals seismiek, langdurige stroomstoringen en overstromingen.

De voorzitter van de Europese groep van nucleaire veiligheid regulatoren (ENSREG) presenteerde de maatregelen die in Europees verband werden genomen – de stresstests – en het verdere voorbereidingsproces daarheen.

De voorzitter van de West-Europese Associatie van nucleaire regulatoren (WENRA) ging in op de door deze organisatie op 22 en 23 maart voorgestelde thema's en de technische aspecten en modaliteiten van de Europese stresstests.

### **3. De Nederlandse presentatie**

Op 8 april 2011 werd het Nederlandse nationale rapport gepresenteerd.

#### *3.1 Hoofdpunten van de Nederlandse presentatie*

Tijdens de presentatie werd eerst ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot de veiligheid van de vermogensreactor in Borssele en de ontwikkelingen bij de overheid sinds de vorige CNS conferentie (2008). Aangegeven is dat het aantal betrokken ministeries is teruggebracht, zodat nu één minister verantwoordelijk is voor de nucleaire veiligheid. Bovendien leidde de ministeriële herindeling van oktober 2010 ertoe dat de politieke verantwoordelijkheid voor kernenergie en straling bij de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) gelegd is. Deze taak omvat zowel het beleid, de wet- en regelgeving als de vergunningverlening. De Kernfysische Dienst maakt na de ministeriële herindeling deel uit van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en houdt, onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van EL&I, op onafhankelijke wijze toezicht op de Kernenergiewet. Er is verder stilgestaan bij de aanpassingen van de Kernenergiewet, die in 2010 van kracht werden. Vervolgens zijn de plannen voor nieuwbouw van één of meer kerncentrales en een nieuwe onderzoeksreactor genoemd en is gemeld dat alle nieuwbouwinitiatieven moeten voldoen aan de randvoorwaarden uit de brief<sup>1</sup> van het kabinet voor de bouw van nieuwe kerncentrales van 11 februari 2011.

Als belangrijke verbeterpunten over de afgelopen drie jaar zijn genoemd de personele ontwikkelingen bij de Kernfysische Dienst en de toename van het aantal personeelsleden bij de kerncentrale Borssele. Deze verbeterpunten komen voort uit de aanbevelingen die bij de vierde Toetsingsconferentie uit 2008 zijn gedaan, maar ook uit de nieuwe activiteiten ten gevolge van de beslissing van het kabinet dat de kerncentrale Borssele open blijft tot 2033.

Het kabinet heeft besloten dat extra personeel bij het ministerie en de Kernfysische Dienst kan worden aangetrokken.

Om de deskundigheid op peil te houden vergt de opleiding en training van nieuw personeel bij de overheid een behoorlijke inspanning en zal Nederland een beroep moeten doen op kennis die in het buitenland aanwezig is. De Kernfysische Dienst onderhoudt voor de beoordeling van de bestaande kerncentrale al bijna 25 jaar relaties met buitenlandse kenniscentra en heeft deze samenwerking recent flink uitgebreid. In de situatie van nieuwbouw zal de omvang van het overheidsperoneel en van de steun van deze kenniscentra nog verder moeten worden uitgebreid.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 645.

Als *best practices* zijn in de Nederlandse presentatietwee zaken genoemd:

1. Het transparante besluitvormingsproces bij het bevoegde gezag rond de reparatie van de onderzoeksreactor in Petten;
2. De communicatie met en participatie van het publiek gaat uit boven datgene wat wettelijk voorgeschreven is.

### 3.2 *Commentaar en nadere vragen tijdens de Nederlandse presentatie*

In de presentatie heeft Nederland het standpunt met betrekking tot de verplichte stresstest onderstreept door aan te geven dat de vergunninghouders voor de onderzoeksreactoren een soortgelijke stresstest op vrijwillige basis zullen uitvoeren. Sommige vertegenwoordigers in de landengroep reageerden daar onmiddellijk zeer positief op en zagen dit als een voorbeeld ter navolging.

Naar aanleiding van de presentatie kwamen de volgende vragen op:

- Wat zijn de gevolgen van de herindeling van de ministeries nu alleen de minister van EL&I voor de vergunningverlening verantwoordelijk is?
- De ministeriële herindeling heeft geen gevolgen voor de onafhankelijkheid van de toezichthouder. Met het terugbrengen van het aantal betrokken ministeries is een efficiëntere en snellere besluitvorming beoogd en gediend.
- Hoe valt het voornemen van de minister van EL&I om nog in zijn regeringsperiode een vergunning te verlenen voor een nieuwe kerncentrale te verenigen met de scheiding tussen promotie van kernenergie en zijn onafhankelijke rol als hoofd van de bevoegde regelgevende autoriteit betreffende nucleaire veiligheid?
- Aangegeven werd dat het volledig aan marktpartijen wordt overgelaten om al of niet te investeren in kernenergie. Op dit antwoord werd niet verder gereageerd of doorgevraagd.
- Wat betekent de aanpassing van de Kernenergiewet op het punt van de verplichte financiële zekerheidstelling ter dekking van de kosten die voortvloeien uit het buiten gebruik stellen en de ontmanteling van een nucleaire inrichting voor een vergunninghouder?  
Het houdt een verplichting in voor de vergunninghouder tot het stellen van een financiële zekerheid, waaraan de minister goedkeuring moet verlenen. De minister kan voorschriften verbinden aan die goedkeuring.

Ten slotte waren landen geïnteresseerd in de wijze waarop Nederland gebruik denkt te maken van buitenlandse kenniscentra en in de vraag of die kennis voldoende geïnternaliseerd zou worden om een beoordeling op te kunnen maken. Het is de bedoeling om buitenlandse kenniscentra in te zetten voor zowel de ondersteuning en uitvoering van de werkzaamheden als voor het opleiden van nieuwe medewerkers.

### 3.3 *Verslag rapporteur van de Nederlandse presentatie*

In het verslag van de rapporteur over de Nederlandse presentatie meldde hij onder de algemene hoofdpunten dat het proces van vergunningverlening efficiënter, duidelijker en wettelijk vereenvoudigd is doordat nu slechts één minister verantwoordelijk is en niet langer zeven ministers. Daarnaast werd genoemd de wettelijke verplichting aan de vergunninghouder om te voorzien in voldoende financiële voorzieningen voor de ontmanteling van een kerncentrale.

Het besluit van het kabinet in 2010 om het aantal medewerkers voor bestaande installaties bij de Nederlandse *Regulatory Body* uit te breiden werd als bereikte verbetering genoemd. De rapporteur somde de volgende voornemens ter verbetering van de veiligheid in Nederland op:

de komende tienjaarlijkse evaluatie en de Europese stresstest voor de kerncentrale Borssele en een soortgelijke stresstest voor de twee onderzoeksreactoren, de toezegging om alle noodzakelijke veiligheidsmaatregelen te nemen die uit de stresstest naar boven zouden komen en ten slotte de implementatie van de resultaten van de periodieke veiligheidsstudies en de noodzakelijke aanpassingen van de kerncentrale Borssele in verband met het open blijven tot 2033.

Als grootste uitdagingen voor Nederland noemde de rapporteur drie zaken:

- De coördinatie in de werkzaamheden tussen het Ministerie van EL&I en de Kernfysische Dienst;
- De overdracht, internalisering en het gebruik van kennis uit het buitenland voor de beoordeling van het ontwerp en de te verlenen vergunning voor nieuw te bouwen kerncentrales;
- Het voorzien in voldoende, gekwalificeerd en ervaren personeel voor de vergunningverleningprocedure voor zowel de verlenging van het in bedrijf houden van de kerncentrale Borssele als voor nieuwbouw activiteiten.

Hierover zal Nederland uiteraard op de volgende CNS-toetsingsconferentie in 2014 in het nationale rapport rekenschap afleggen. Daarop vooruitlopend valt hierover nu al te melden dat er gewerkt wordt aan een managementcontract tussen het Ministerie van EL&I en de Kernfysische Dienst. Bij het inhuren van binnen- en buitenlandse kennisinstututen zal er in de contracten structureel aandacht zijn voor de overdracht van de geleverde kennis aan het eigen personeel. Voor uitbreiding van de capaciteit en de kwaliteit van het personeel heb ik al initiatieven genomen. Zo is hiervoor geld op de begroting van het ministerie vrijgemaakt, heeft er inhuur van expertise plaats, bestaat er een opleidingsprogramma voor nieuw en bestaand personeel, en is er aandacht voor kennismangement.

#### **4. De plenaire bijeenkomst**

De afronding van de toetsingsconferentie bestond uit rapporteurssamenvattingen van de presentaties uit de zes landengroepen, de goedkeuring van het eindrapport van de voorzitter van de vijfde toetsingsconferentie en het bijbehorende verslag van de uitkomsten van de bijeenkomsten van de *Open-ended Working Group*.

*Open ended-working Group (OEWG)*

De belangrijkste punten uit de OEWG waren:

- Een gemeenschappelijke verklaring over het kernongeval in Fukushima en de procedure voor de daaruit te trekken lessen;
- Bij het ontwerp, de selectiecriteria en de locatiekeuze voor een kernreactor moet meer aandacht gegeven worden aan het verstrekken van adequate informatie aan naburige landen, zodat deze mee kunnen denken in de nationale plannen voor de rampenbestrijding.

*Rapport van de voorzitter van de vijfde toetsingsconferentie*

Deze vijfde toetsingsconferentie heeft o.a. de volgende resultaten opgeleverd: Het besluit tot het houden van een eerste buitengewone conferentie van de CNS over de uit de Fukushima ramp te trekken lessen en maatregelen. Deze buitengewone bijeenkomst zal plaats vinden op 27 augustus 2012. Drie maanden hieraan voorafgaand zullen de specifieke landenrapporten over de *lessons learned* van Fukushima gereed moeten zijn. Het doel is om na een gedegen analyse van de data betreffende het

kernongeval met elkaar te bespreken welke lessen uit het kernongeval in Fukushima door de landen afzonderlijk getrokken zijn. Japan heeft toegezegd zich zeer in te spannen om betrouwbaar en gedegen cijfermateriaal voor de analyses te verschaffen, om op basis daarvan de gebeurtenissen in Fukushima te kunnen evalueren en conclusies te trekken. Deze buitengewone CNS-conferentie dient ook om de rol van het IAEA te bespreken en deze, waar mogelijk, te versterken.

Voor een volledig overzicht van de resultaten van de vijfde toetsingsconferentie verwijs ik u naar het IAEA verslag<sup>1</sup>.

## **5. Ministeriële conferentie over nucleaire veiligheid van 20–24 juni 2011**

De nucleaire ramp in Fukushima vormde voor de IAEA aanleiding om na de reguliere vijfde CNS-toetsingsconferentie een ministeriële conferentie over nucleaire veiligheid in te lassen.

Bij de aanvang van deze ministeriële conferentie zijn de feitelijke gebeurtenissen door Japan nog eens op een rij gezet. De IAEA heeft vervolgens verslag gedaan van de bevindingen van de IAEA International Fact Finding Expert Mission die van 24 mei tot 2 juni 2011 in Japan heeft plaats gevonden.

Drie hoofdthema's zijn op de ministeriële conferentie in werksessies besproken.

Welke rol en welke acties zou de IAEA kunnen oppakken om het principe van continue verbetering versterkt door te voeren? Welke lessen zijn te trekken voor de nucleaire rampenbestrijding en de voorbereidingen daarop? Waarop moet het bestaande internationale regelgevend kader voor nucleaire veiligheid herzien, aangevuld of aangepast worden?

Algemeen is het gevoel dat de rol van de IAEA versterking behoeft, al lijkt het internationale kader voor de regelgeving op zich toereikend. Om verbetering van de nucleaire veiligheid wereldwijd te realiseren is het nodig dit kader minder vrijblijvend te maken en de evaluatie van de veiligheid van de kerncentrales meer te systematiseren. Als voorbeelden bij het regelgevend kader zijn genoemd de implementatie door alle landen van de Safety standards, de inzet van IAEA *Review* missies en het opvolgen van de aanbevelingen van deze missies. Internationaal toezicht op het implementeren van de aanbevelingen uit genoemde *Review* missies is daarbij gewenst. De nationale soevereiniteit en verantwoordelijkheid voor nucleaire veiligheid moet echter wel behouden blijven. Meerdere landen legden de nadruk op het belang van de eigen verantwoordelijkheid van de landen en van de nationale toezichthouder. Het grote belang van een onafhankelijke en effectieve nationale toezichthouder met autoriteit werd opnieuw onderstreept. De meeste delegaties gaven bovendien te kennen dat het belang van internationale samenwerking en het leren van elkaar groot blijft.

De lange duur van dit nucleaire ongeval is nieuw en dat stelt nadere voorwaarden aan de organisatie van rampenbestrijding en de voorbereidingen daarop. De rol van de IAEA in het analyseren en verstrekken van informatie in de vroege fase na een nucleair ongeval moet verbeterd worden (*early notification*). Het belang van een goede voorspelling, analyse en evaluatie van de bronterm werd onderstreept. Daarbij is directe informatie van metingen in de naaste omgeving van de kerncentrale nodig om de bronterm te kunnen bepalen. Tevens werd benadrukt dat wereldwijde harmonisatie van response maatregelen in reactie op het ongeval cruciaal is voor een goede gecoördineerde aanpak van de problemen en voor het scheppen van duidelijkheid voor de bevolking. Er

---

<sup>1</sup> Summary Report of the 5th Review Meeting of the Contracting Parties to the Convention on Nuclear Safety, Annex IV d.d. 4–14 April 2011. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

moeten regionale crisisvoorzieningen komen en de crisisprocedures dienen intensiever geoefend te worden. Ten slotte is iedereen er van overtuigd dat de crisiscommunicatie versterkt moet worden. Voorgesteld werd om de INES-schaal aan te passen zodat die beter bruikbaar is (bijvoorbeeld bij ongevallen met meerdere reactoren). Ook de stresstest wordt gezien als een belangrijk hulpmiddel om de nucleaire veiligheid te verbeteren en daarover op een transparante manier te kunnen communiceren met de bevolking.

Dat het internationale kader versterking behoeft is wel duidelijk, de wijze waarop dat vorm moet krijgen echter nog niet. De ministers hebben in de ministeriële verklaring<sup>1</sup> bij deze conferentie directeur-generaal Amano gevraagd om hiervoor een actieplan op te stellen. De IAEA zal dit actieplan op de agenda van de Algemene IAEA conferentie in september 2011 plaatsen en ter bespreking voorleggen.

Het zal u duidelijk zijn dat ik de ontwikkelingen op de voet volg. Zo zal ik u over de resultaten van de stresstest voor Borssele en de verwerking daarvan in een later stadium afzonderlijk berichten.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,  
M. J. M. Verhagen

---

<sup>1</sup> <http://iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2011/infcirc821.pdf>