

Besluit tot wijziging van het Besluit in-, uit- en doorvoer radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen, het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen en het Besluit stralingsbescherming in verband met de implementatie van richtlijn 2011/70/Euratom

NOTA VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit besluit strekt tot implementatie van richtlijn nr. 2011/70/Euratom van de Raad van 19 juli 2011 tot vaststelling van een communautair kader voor een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval (PbEU L 199) (verder: de richtlijn). De uitvoering van de richtlijn, voor zover deze betrekking heeft op het wijzigen van wet- en regelgeving, moet uiterlijk op 22 augustus 2013 zijn gerealiseerd. Ter uitvoering van de richtlijn moet er ook een nationaal programma radioactief afval (verder: nationaal programma) worden opgesteld. Dit nationale programma moet uiterlijk op 23 augustus 2015 gereed zijn.

Dit besluit wijzigt hiertoe:

- het Besluit in-, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen,
- het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen en
- het Besluit stralingsbescherming.

In de transponeringstabel in de bijlage bij deze toelichting is aangegeven of en waar de verschillende onderdelen van de richtlijn in de Nederlandse wet- en regelgeving zijn uitgevoerd.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de inhoud van de richtlijn en de gevolgen die de richtlijn heeft voor het Nederlandse beleid voor radioactief afval. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 dieper ingegaan op de wijzigingen van wet- en regelgeving waartoe de richtlijn leidt. In hoofdstuk 4 worden de gevolgen van dit besluit voor de administratieve lasten en de nalevingskosten besproken. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de reacties die op het ontwerpbesluit zijn ontvangen. Ten slotte wordt in hoofdstuk 6 nog kort ingegaan op de inwerkingtreding van dit besluit.

2. De richtlijn

2.1. Overwegingen ten grondslag aan de richtlijn

Aan de richtlijn liggen onder meer de volgende overwegingen ten grondslag. Het staat de lidstaten vrij om hun eigen energiemix vast te stellen. Indien lidstaten in hun energiemix voor kernenergie kiezen, is iedere lidstaat vrij om zijn eigen beleid over de splijtstofcyclus te bepalen. Daarbij kan verbruikte splijtstof worden beschouwd als een waardevolle bron die kan worden opgewerkt, of als radioactief afval dat voor eindberging is bestemd. In Nederland wordt die keuze overgelaten aan de vergunninghouder van de reactor.

Een belangrijk uitgangspunt dat aan de richtlijn ten grondslag ligt, is dat opslag van radioactief afval, inclusief opslag voor de lange termijn, een tijdelijke oplossing is die geen alternatief is voor eindberging. Onder *opslag* verstaat de richtlijn het onderbrengen van radioactief afval of bestraalde splijtstof in een inrichting met de bedoeling dat afval of die splijtstof terug te halen. Onder (eind)berging verstaat de richtlijn de plaatsing van bestraalde splijtstof of radioactief afval in een inrichting zonder de bedoeling die splijtstof of dat afval terug te halen. Het verschil tussen opslag en eindberging zit in het oogmerk van terughalen. Bij eindberging ontbreekt dat oogmerk. Daarbij geldt verder dat in technische zin algemeen wordt aanvaard dat diepe geologische eindberging op dit ogenblik de meest veilige en

duurzame keuze is voor het beheer van hoogactief afval en van als afval beschouwde verbruikte splijtstof.

Elke lidstaat heeft de ethische plicht ervoor te zorgen dat toekomstige generaties geen onnodige last ondervinden van het radioactieve afval en de verbruikte splijtstof. Met de uitvoering van de richtlijn tonen de lidstaten aan redelijke stappen te hebben gezet om de verwezenlijking van deze doelstelling te garanderen.

Een ander belangrijk uitgangspunt in de richtlijn is het principe dat elke lidstaat eindverantwoordelijk is voor de veiligheid van het beheer van *zijn eigen* radioactief afval en verbruikte splijtstof. Dat de eindverantwoordelijkheid bij de lidstaten ligt neemt niet weg dat degene die het radioactieve afval of de verbruikte splijtstof heeft laten ontstaan hier uiterst zorgvuldig mee om moet gaan. Evenmin betekent dit uitgangspunt dat onderlinge samenwerking tussen lidstaten uitgesloten is.

Tot slot is transparantie belangrijk bij het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof. Daarom moet voor een doeltreffende voorlichting van burgers en overige betrokkenen worden gezorgd. Voorts moeten zij de nodige gelegenheid krijgen om daadwerkelijk deel te nemen aan het besluitvormingsproces over het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof.

2.2. Doel van de richtlijn

Het doel van de richtlijn is het beleid voor een verantwoord en veilig beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof te harmoniseren. De lidstaten moeten daartoe een nationaal programma opstellen waarin zij aangeven hoe zij hieraan uitvoering gaan geven. Daarbij moeten de lidstaten de maatregelen nemen, die leiden tot een hoog veiligheidsniveau om werknemers en de bevolking te beschermen tegen de gevaren van ioniserende straling.

2.3. Inhoud van de richtlijn

Ter uitvoering van de doelstelling het beleid voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof te harmoniseren komen in de richtlijn de volgende onderwerpen aan de orde. Allereerst wordt een aantal algemene beginselen vastgesteld, waarvan de belangrijkste is dat iedere lidstaat eindverantwoordelijk is voor de veiligheid van het beheer van zijn eigen radioactief afval en verbruikte splijtstof. Daarbij omvat het *beheer van radioactief afval of verbruikte splijtstof* alle activiteiten die te maken hebben met het hanteren, de voorbehandeling, de behandeling, de conditionering, de opslag of de eindberging van radioactief afval of verbruikte splijtstof, met uitzondering van het vervoer buiten het terrein van de inrichting. Onder *radioactief afval* wordt al het radioactieve materiaal verstaan, waarvoor de desbetreffende ondernemer of lidstaat geen verder gebruik meer voorziet of overweegt, en dat door de lidstaat als radioactief afval wordt beschouwd. *verbruikte splijtstof* is verbruikte splijtstof die permanent uit een reactor kern is verwijderd. Verbruikte splijtstof kan worden beschouwd als een bruikbare bron, die kan worden opgewerkt, of als radioactief afval dat voor eindberging is bestemd. In dat laatste geval ziet het beleid voor het beheer van radioactief afval ook op verbruikte splijtstof.

De richtlijn stelt voorwaarden aan het nationale wettelijk, regelgevend en organisatorische kader. De verdere invulling hiervan wordt aan de lidstaten overgelaten. De lidstaten moeten een bevoegde regelgevende autoriteit aanwijzen. Voorts is een belangrijk onderdeel van de richtlijn de verplichting voor de lidstaten een nationaal programma voor het beheer van radioactief afval op te stellen. De richtlijn schrijft voor aan welke voorwaarden dit nationale programma moet voldoen. Tevens vereist de richtlijn dat burgers in de gelegenheid worden gesteld om aan de besluitvorming rondom het nationale programma deel te nemen. Tot slot kent de richtlijn een aantal bepalingen over opleiding en training van personeel, onderzoek en ontwikkeling, en financiële middelen.

De onderdelen van de richtlijn die uitvoering in Nederlandse wet- en regelgeving behoeven komen in de paragrafen 3.1, 3.2 en 3.3 uitvoeriger aan de orde.

3. De betekenis van de richtlijn voor het Nederlandse beleid voor radioactief afval en verbruikte splijtstof

Alvorens in te gaan op de betekenis die de richtlijn heeft voor het Nederlandse beleid voor radioactief afval en verbruikte splijtstof worden kort de uitgangspunten van dat beleid geformuleerd.

3.1. Het huidige Nederlandse beleid voor radioactief afval

Het huidige Nederlandse beleid voor radioactief afval is vervat in een aantal kabinetsstandpunten en brieven aan de Tweede Kamer. De Nota Radioactief afval van 1984 (Kamerstukken II, 1983/84, 18 343, nrs. 1-2) en het beleidsstandpunt uit 2002 (Kamerstukken II, 2002/03, 28 674, nr. 1) over het eindrapport van de Commissie Opslag Radioactief afval "terugneembare berging, een begaanbaar pad?" zijn daarvan de belangrijkste. Hierbij worden verbruikte splijtstofelementen, die niet voor opwerking zijn bestemd, als (hoog)radioactief afval beschouwd. Daarbij wordt overigens de keuze voor wel of niet opwerken aan de vergunninghouder van de kernreactor overgelaten.

Uit de genoemde documenten zijn de volgende uitgangspunten voor het Nederlandse beleid voor radioactief afval te destilleren. Allereerst moet het ontstaan van radioactief afval zoveel als redelijkerwijs mogelijk worden voorkomen. Wanneer dit niet mogelijk is, moet de nadruk liggen op milieuhygiënisch verantwoord hergebruik. Indien eenmaal radioactief afval is ontstaan, maakt het beleid voor het beheer van dit afval deel uit van het algemene beleid voor stralingshygiëne. Dat beleid is erop gericht om de mens en zijn omgeving te beschermen tegen de nadelige effecten van blootstelling aan ioniserende straling.

In aanvulling op dit algemene beleid voor stralingshygiëne is er ook specifiek beleid voor het beheer van radioactief afval. Dit beheer moet plaatsvinden volgens de criteria van isolatie, beheersing en controle, totdat het afval niet meer radioactief is, of totdat er een verwijderingmethode is toegepast waardoor de kans, dat een onaanvaardbare hoeveelheid activiteit in een biologische kringloop terecht komt, verwaarloosbaar klein is. Daartoe wordt al het radioactieve afval gedurende ten minste 100 jaar op één locatie veilig opgeslagen in speciaal daarvoor ontworpen gebouwen. Gedurende die periode kunnen de financiële middelen worden gespaard die nodig zijn voor de realisatie van een eindberging en is er voldoende tijd om het onderzoek te doen dat nodig is om een inrichting voor eindberging te kunnen realiseren. Ten slotte moet het radioactieve afval in een inrichting voor eindberging worden ondergebracht. Aan een dergelijke inrichting wordt de eis gesteld dat het afval dat daarin wordt gebracht, zolang als dat noodzakelijk wordt geacht, terugneembaar is.

De uitvoering van het beleid voor radioactief afval is aan één centrale organisatie toevertrouwd. Hiervoor is de Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval (COVRA) opgericht. Naast het conditioneren en opslaan van radioactief afval, is de COVRA ook belast met andere uitvoeringstaken op het gebied van radioactief afval, waaronder het doen van onderzoek naar verantwoorde eindbergingmethoden.

Het beginsel dat de vervuiler betaalt is in principe van toepassing op alle kosten die zijn verbonden aan het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof.

3.2. De gevolgen van de richtlijn voor het Nederlandse beleid

De richtlijn is een ondersteuning van het Nederlandse beleid voor radioactief afval. Voor Nederland is het tot stand brengen van een nationaal programma het belangrijkste onderdeel uit de richtlijn. In dit programma wordt aangegeven hoe Nederland uitvoering gaat geven aan de doelstelling van de richtlijn om een verantwoord en veilig beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof te waarborgen. Dit is echter niet een wijziging van het Nederlandse beleid, maar eerder een opdracht om het bestaande Nederlandse beleid verder uit te werken en aan te vullen. Daarnaast leidt de richtlijn tot een verscherping van de voorwaarden waaronder radioactief afval kan worden geëxporteerd naar andere landen. De richtlijn leidt voorts tot een

regeling van de financiële middelen voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen. In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de wijzigingen in wet- en regelgeving waartoe de richtlijn leidt.

4. Wijziging van wet- en regelgeving

In dit hoofdstuk worden de wijzigingen van de Nederlandse wet- en regelgeving naar aanleiding van de richtlijn inhoudelijk besproken: het nationale programma (par. 4.1), de uitvoer van radioactief afval (par. 4.2), de regeling van financiële middelen (par. 4.3).

4.1. Het nationale programma

4.1.1. Procedure nationaal programma

De richtlijn verplicht tot het opstellen en uitvoeren van een nationaal programma voor het beheer van radioactief afval. Aangezien de Minister van Economische Zaken (hierna: de Minister) de bevoegde minister is voor het beleid voor radioactief afval, wordt de bevoegdheid tot vaststelling van het nationale programma in het Besluit stralingsbescherming en in het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen aan hem toegekend. In de artikelsgewijze toelichting wordt ingegaan op de noodzaak om het vaststellen van het nationale programma in beide besluiten op te nemen. Hoewel de bevoegdheid tot het opstellen in twee besluiten is opgenomen, zal er één samenhangend nationaal programma voor zowel radioactief afval als verbruikte splijtstof komen.

Burgers, bedrijven en overheden zullen worden betrokken bij de vormgeving van het beleid voor het beheer van verbruikte splijtstoffen en radioactief afval. De Minister betreft de uitkomsten van deze participatie bij het opstellen van het ontwerp voor het nationale programma. De Minister legt het ontwerp voor het nationale programma ter goedkeuring voor aan de ministerraad.

Daarna krijgt een ieder de mogelijkheid om op het ontwerp voor het nationale programma in te spreken. Tegelijkertijd met de inspraak wordt het ontwerp overgelegd aan de beide Kamers van de Staten-Generaal. Na het verwerken van de op het ontwerp verkregen reacties stelt de Minister het nationale programma vast.

De Europese Commissie moet uiterlijk op 23 augustus 2015 voor de eerste keer in kennis worden gesteld van het nationale programma. De Europese Commissie is vervolgens bevoegd om binnen zes maanden na die kennisgeving om verduidelijking te verzoeken en/of haar standpunt bekend te maken over de vraag of de inhoud van het nationale programma in overeenstemming is met de eisen die de richtlijn daaraan stelt. De lidstaten moeten daarna binnen zes maanden de gevraagde verduidelijking verstrekken en de Europese Commissie informeren over een eventuele herziening van het nationale programma. Ook alle belangrijke latere wijzigingen van het nationale programma moeten aan de Europese Commissie worden gemeld.

4.1.2. Inhoud van het nationale programma

De richtlijn schrijft voor dat in het nationale programma alle beleidsmaatregelen worden beschreven die nodig zijn voor het beheer van en radioactief afval en verbruikte splijtstof. Beleid, zoals het realiseren en bedrijven van een eindberging na een periode van opslag van het afval, moet worden omgezet in duidelijke maatregelen en procedures die ertoe leiden dat alle fasen van het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof daadwerkelijk en tijdig worden gerealiseerd. Het programma omvat alle soorten radioactief afval en verbruikte splijtstof. Het programma is van toepassing vanaf het ontstaan tot en met de eindberging daarvan.

De volgende voorwaarden en uitgangspunten voor het beleid voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof moeten in het nationale programma worden uitgewerkt:

- beperking van het ontstaan van radioactief afval tot het praktisch haalbare minimum,
 - rekening houden met de onderlinge afhankelijkheid van alle stappen in het ontstaan en het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof,
 - het op een veilige manier beheren van radioactief afval en verbruikte splijtstof,
 - een graduele aanpak bij de uitvoering van de te nemen maatregelen,
 - het principe dat de kosten voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof ten laste komen van degene die dit heeft laten ontstaan,
 - in alle stadia van het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof wordt een besluitvormingsproces gevolgd dat empirisch is onderbouwd en gedocumenteerd is.
- Het nationale programma zal zelf ook aan deze voorwaarden en uitgangspunten moeten voldoen.

Tevens gaat het nationale programma in het bijzonder in op, of bevat:

- de globale doelstellingen van het beleid voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof,
- de belangrijkste mijlpalen en de perioden waarin deze worden bereikt,
- een inventaris van al het radioactieve afval en verbruikte splijtstof en een raming van de toekomstige hoeveelheden daarvan,
- plannen voor de periode na de sluiting van de eindberging,
- een onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma voor het realiseren en exploiteren van een eindberging,
- wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van het nationale programma en hoe de voortgang van de uitvoering wordt gemonitord.
- een begroting van de kosten van het nationale programma en de veronderstellingen die hieraan ten grondslag liggen, met inbegrip van een tijdspad,
- de regelingen waarmee het nationale programma wordt gefinancierd en
- de wijze waarop burgers en overige betrokkenen worden geïnformeerd over het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof en de wijze waarop zij worden betrokken bij de totstandkoming van het nationale programma.

Het nationale programma is hiermee een programma waarin het beleid voor het huidige en toekomstige beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen wordt uiteengezet. Ook wordt erin aangegeven hoe dat beleid zal worden uitgevoerd. Het nationale programma als zodanig heeft daarmee geen rechtsgevolgen en is daarmee geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Wel zullen voor de uitvoering van onderdelen van het nationale programma besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht nodig zijn, zoals de vergunningverleningen voor het bouwen en exploiteren van een inrichting voor eindberging. Voor de totstandkoming van deze besluiten zullen de daartoe voorgeschreven procedures met de daarbij behorende inspraak worden gevolgd.

4.1.3. Actualisering van het nationale programma

Het nationale programma moet regelmatig worden beoordeeld en geactualiseerd. Bij de vergelijkbare verplichting om het nationale kader voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof te actualiseren, noemt de richtlijn een termijn van ten minste om de tien jaar. Het ligt in de rede om voor de evaluatie van het nationale programma van eenzelfde termijn uit te gaan. Bij de actualisatie van het nationale programma wordt, indien nodig, rekening gehouden met de relevante, technische en wetenschappelijke vooruitgang, aanbevelingen, de lessen en goede praktijken van andere landen en de uitkomsten van zelfevaluaties en collegiale toetsingen.

4.2. Uitvoer van radioactief afval voor eindberging

Uitgangspunt van de richtlijn is dat de eindberging van radioactief afval en verbruikte splijtstof geschiedt in de lidstaat waar het is ontstaan. De richtlijn laat echter de mogelijkheid open dat de eindberging in een andere lidstaat of een derde land plaatsvindt. In een dergelijk geval is een overeenkomst vereist tussen het land van herkomst en de ontvangende lidstaat of het derde land, op grond waarvan de eindberging in die andere lidstaat of derde land plaatsvindt. De lidstaten moeten daarbij rekening houden met de criteria die zijn opgenomen in Aanbeveling nr. 2008/956/Euratom van de Europese Commissie van 4 december 2008 betreffende criteria voor de uitvoer van radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstof naar derde landen. Aan de hand van deze criteria kan worden nagegaan of is voldaan aan de voorwaarden voor de uitvoer van radioactief afval, die zijn opgenomen in Richtlijn nr. 2006/117/Euratom van de Raad van 20 november 2006 betreffende toezicht en controle op overbrenging van radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstof. Deze voorwaarden zijn geïmplementeerd in het Besluit in-, uit en doorvoer van radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstoffen.

Wanneer de eindberging in een derde land geschiedt, moet de uitvoerende lidstaat vóór de overbrenging de inhoud van het overeenkomst melden bij de Europese Commissie. Daarnaast moet deze lidstaat ervoor zorgen dat:

- het land van bestemming partij is bij het op 5 met 1997 te Wenen tot stand gekomen Gezamenlijke Verdrag inzake de veiligheid van het beheer van verbruikte splijtstof en inzake de veiligheid van het beheer van radioactief afval (Trb. 1999, 164), of een inhoudelijk vergelijkbare overeenkomst met Euratom heeft gesloten,
- de doelstellingen voor het veiligheidsniveau van het beheer van radioactief afval of verbruikte splijtstof in het land bestemming gelijkwaardig zijn aan de doelstellingen hiervoor in de richtlijn en
- de inrichting voor eindberging in het land van bestemming operationeel is, en gemachtigd is om de over te brengen radioactief afval of verbruikte splijtstoffen te ontvangen, voordat de overbrenging plaatsvindt en
- het beheer plaatsvindt overeenkomstig de voorschriften die daarvoor in dat land gelden.

De eis dat het ontvangende land partij is bij het bovengenoemde Gezamenlijk verdrag, of een inhoudelijk vergelijkbare overeenkomst heeft gesloten met Euratom, waarborgt dat er internationaal toezicht kan worden gehouden op de naleving door het ontvangende land van de internationaal aangenomen veiligheidseisen. Indien het ontvangende land niet voldoet aan deze eisen, wordt er geen overeenkomst gesloten.

Dit gedeelte van de richtlijn wordt uitgevoerd door aanpassing van het Besluit in-, uit- en doorvoer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen. Op grond van dat besluit is het verboden om zonder vergunning van de Minister radioactief afval of verbruikte splijtstoffen uit te voeren naar een andere lidstaat van de Europese Unie (artikel 13, eerste lid) of naar een derde staat (artikel 39, eerste lid). Aan de weigeringsgronden voor deze vergunningen wordt een nieuwe weigeringsgrond toegevoegd. Deze bepaalt dat een dergelijke vergunning wordt geweigerd wanneer het uit te voeren radioactief afval of de verbruikte splijtstoffen bestemd zijn voor eindberging in de andere lidstaat of in het derde land en er met deze lidstaat of dit derde land geen overeenkomst is gesloten over het gebruik van een eindberging. Uit artikel 4, vierde lid, van de richtlijn volgt dat een dergelijke overeenkomst met een derde land in principe alleen kan worden gesloten wanneer er in dat land een operationele eindberging is en waarvan de doelstelling qua hoog veiligheidsniveau gelijkwaardig zijn aan die criteria van de EU. Dit voorkomt uitvoer vanuit de EU naar landen, die het invoeren van radioactief afval als een bron van inkomsten beschouwen zonder te letten op de gevolgen daarvan voor toekomstige generaties.

4.3. Regeling van financiële middelen

De richtlijn verplicht de lidstaten er onder meer voor te zorgen dat het nationale kader voorschrijft dat er voldoende financiële middelen beschikbaar moeten zijn voor het uitvoeren van het nationale programma en in het bijzonder voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof. Daarbij moet voldoende rekening worden gehouden met de verantwoordelijkheid van degenen die radioactief afval of verbruikte splijtstof hebben laten ontstaan.

In Nederland wordt hieraan uitvoering gegeven doordat de COVRA de kosten voor de conditionering, tijdelijke opslag en de toekomstige eindberging van radioactief afval op een kostendekkende wijze in rekening brengt bij haar klanten. De kosten voor onderzoek en ontwikkeling van een inrichting voor eindberging zijn daarin momenteel nog niet verdisconteerd. Ook is er nog geen wettelijke regeling voor de tarifiering door COVRA. Dit besluit vult de bestaande Nederlandse praktijk op dit gebied op de twee genoemde punten aan. De tarifiering voor het beheer van radioactief afval wordt opgenomen in het Besluit stralingsbescherming en voor splijtstof of erts bevattende afvalstoffen in het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen. Daarnaast wordt van COVRA vereist dat deze haar tarieven op een transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze vaststelt. Tevens wordt daarbij voorgeschreven dat tot de kosten, die in rekening moeten worden gebracht, ook de kosten horen die de COVRA maakt voor onderzoek en ontwikkeling voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen.

In de brief van 11 februari 2011 van de Minister van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2010/11, 32 645, nr. 1, blz. 13) is de herziening van het Bijdragenbesluit Kernenergiewet 1981 aangekondigd. De financiering van onderzoek en ontwikkeling voor het beheer van radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstof wordt in dat kader nader bezien.

5. Regeldruk en overige bedrijfseffecten

5.1 Regeldruk: administratieve lasten en nalevingskosten

Dit besluit heeft betrekking op de verplichting voor de Minister om een nationaal programma te maken en op de uitbreiding van de weigeringsgronden voor de aanvraag om een vergunning voor de uitvoer van radioactief afval of verbruikte splijtstoffen naar een andere lidstaat van de Europese Unie of een derde land ten behoeve van de eindberging daarvan. Deze wijzigingen leiden niet tot wijzigingen in de verplichtingen van bedrijven of burgers. Er zijn daarmee geen wijzigingen van de administratieve lasten voor bedrijven of burgers, evenmin zijn er hierdoor wijzigingen van de nalevingskosten.

Dit besluit leidt voorts tot de verplichting voor de houder van een vergunning om splijtstoffen op te slaan om de kosten die hij in rekening brengt vast te stellen op een transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze. Deze verplichting bevat geen informatieverplichting aan de overheid en leidt daarmee dus niet tot een wijziging van de administratieve lasten. Verder zijn de bestaande tarieven van COVRA, het enige bedrijf in Nederland dat over een dergelijke vergunning beschikt, reeds in overeenstemming met deze verplichting. Deze maatregel leidt daardoor niet tot een wijziging van de nalevingskosten.

5.2 Overige bedrijfseffecten

Nieuw is de verplichting voor COVRA om ook de kosten voor het onderzoek naar eindberging in rekening te brengen. Nu worden deze kosten op incidentele en vrijwillige basis door de betrokkenen betaald. Door dit besluit worden deze kosten structureel in rekening gebracht. Naar verwachting zal dit tot een stijging van die kosten leiden.

6. Notificatie

Het ontwerpbesluit is op * op grond van artikel 33, derde volzin, van het Euratom-verdrag voorgelegd aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Naar aanleiding van de reactie van de Commissie van de Europese Gemeenschappen wordt het volgende opgemerkt.

7. Vaste verandermomenten

Dit besluit treedt niet in werking op een van de vaste verandermomenten, omdat het implementatie betreft. Deze uitzondering is gerechtvaardigd op grond van het kabinetsstandpunt inzake vaste verandermomenten.

II. ARTIKELN

Artikel I, onderdeel A

In het Besluit in-, uit- en doorvoer radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen worden de definities opgenomen van eindberging en van verbruikte splijtstoffen. De definitie van eindberging is ontleend aan de richtlijn, maar is niet letterlijk overgenomen. De richtlijn hanteert het begrip berging. Bij de implementatie is het in Nederland gebruikelijke woord eindberging gebruikt. Berging zou mogelijk kunnen worden verward met opslag, terwijl eindberging duidelijker aangeeft dat het niet om opslag gaat. Opslag is naar zijn aard tijdelijk. Eindberging is in principe het eindpunt voor het beheer van (langlevende) hoogactieve radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstoffen.

Verder is er een definitie van het begrip verbruikte splijtstoffen toegevoegd. Deze definitie lijkt sterk op het reeds gedefinieerde begrip bestraalde splijtstoffen. Aan het begrip bestraalde splijtstoffen is echter de clausulering "en voor opwerking bedoeld zijn" toegevoegd. Het begrip bestraalde splijtstoffen heeft daarmee een beperktere reikwijdte dan dat van verbruikte splijtstoffen, omdat niet alle verbruikte splijtstoffen voor opwerking zijn bedoeld. Voor een juiste uitvoering van de richtlijn in het Besluit in-, uit- en doorvoer radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen is het ruimere begrip verbruikte splijtstoffen nodig.

Artikel I, onderdelen B, C en D

In de richtlijn is het principe opgenomen dat iedere lidstaat verantwoordelijk is voor de eindberging van radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstoffen. Dit principe neemt niet weg dat de eindberging in een inrichting voor eindberging kan plaatsvinden die buiten de lidstaat ligt. De richtlijn vereist dat in een dergelijk geval er een overeenkomst moet zijn gesloten tussen de lidstaat van herkomst en de lidstaat of de derde staat waar de eindberging plaats zal vinden. Deze verplichting wordt opgenomen in het Besluit in-, uit- en doorvoer radioactieve stoffen en verbruikte splijtstoffen. Op grond van artikel 3, eerste lid, onderdelen a en d, van dit besluit is er altijd een vergunning vereist voor de uitvoer van radioactieve stoffen en bestraalde splijtstoffen naar een andere lidstaat en een derde staat. De uitvoer van verbruikte splijtstoffen naar een andere lidstaat en een derde staat wordt ook onder deze vergunningplicht gebracht. Aan de gronden om een uitvoervergunning te weigeren wordt in de artikelen 13, eerste lid en 39, eerste lid, een nieuwe weigeringsgrond toegevoegd. Indien met de desbetreffende lidstaat of derde staat door Nederland geen overeenkomst over het gebruik van een inrichting voor eindberging is gesloten, wordt de vergunning altijd geweigerd.

Artikelen II, onderdeel C en III, onderdeel C

De verplichting om een nationaal programma op te stellen wordt zowel in het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen als in het Besluit stralingsbescherming opgenomen. Dit heeft als reden dat in de Kernenergiewet onder het begrip radioactieve stoffen geen

splijtstoffen worden begrepen. Dit wijkt af van wat internationaal gebruikelijk is. Splijtstoffen zijn in de Kernenergiewet apart gedefinieerd. Dit heeft als consequentie dat splijtstof dat afvalstof is geworden, niet valt onder de definitie van radioactieve afvalstoffen. Onder dat laatste begrip vallen alleen radioactieve stoffen die afvalstoffen worden. Splijtstof dat afvalstof is geworden valt onder de indeling van de kernenergiewetgeving onder splijtstof of erts bevattende afvalstof. Gezamenlijk zijn de begrippen radioactieve afvalstoffen en splijtstof of erts bevattende afvalstof wel gelijk aan het begrip radioactief afval zoals dat in de richtlijn is gedefinieerd.

In de lagere regelgeving is het onderscheid tussen radioactieve (afval)stoffen enerzijds en splijtstof of erts bevattende afvalstof anderzijds doorgevoerd en zijn er twee algemene maatregelen van bestuur die regels stellen aan onder meer het voorhanden hebben, bewerken, verwerken en opslaan van genoemde stoffen. In het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen worden deze regels gesteld voor splijtstoffen en erts bevattende afvalstoffen. In het Besluit stralingsbescherming worden deze regels gesteld voor radioactieve (afval)stoffen.

In de nieuwe artikelen 40a van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen en artikel 20h van het Besluit stralingsbescherming wordt de taak voor Onze Minister opgenomen een nationaal programma op te stellen. Deze artikelen bevatten de onderwerpen die in ieder geval in het nationale programma aan de orde moeten komen. Ze zijn overgenomen uit de artikelen 4 en 12 van de richtlijn. Daarbij wordt opgemerkt dat het nationale programma een samenhangend geheel moet zijn en dat het programma zelf ook aan de genoemde uitgangspunten moet voldoen. De richtlijn schrijft niet voor dat het nationale programma uit één document moet bestaan. Een aantal documenten die tezamen voldoen aan de voorwaarden en uitgangspunten wordt ook als nationaal programma geaccepteerd.

Artikel II, onderdeel B en artikel III, onderdeel B

De opslag van radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstoffen in Nederland vindt plaats bij COVRA, de enige vergunninghouder voor het in werking houden van een inrichting waarin deze stoffen opgeslagen mogen worden en die tevens over de vereiste aanwijzing voor opslag beschikt. In de vergunning zijn de voorwaarden opgenomen waarin COVRA moet voldoen. De onderlinge relatie tussen COVRA en de aanbieders van radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstoffen wordt niet door de Kernenergiewet gereguleerd. In privaatrechtelijke overeenkomsten worden de afspraken tussen COVRA en de aanbieders geregeld. Een onderdeel van die afspraken betreft de prijs die aanbieders moeten betalen voor de verwerking, opslag en eindberging van hun radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstoffen. Deze prijs bestaat grotendeels uit de daadwerkelijke kosten die hiermee gemoeid zijn. Die kosten zijn verschillend voor verschillende typen radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstoffen, onder meer afhankelijk van de vervaltijden en hoeveelheid straling. Deze handelswijze sluit aan bij de uitgangspunten van de richtlijn dat degene die de radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstoffen hebben laten ontstaan, de kosten daarvan moeten dragen.

Daarnaast brengt COVRA ook kosten in rekening voor het doen van onderzoek naar veilige opslag- en eindbergingsmethoden. De richtlijn schrijft voor dat de kosten die hiermee gepaard in rekening worden gebracht bij de aanbieders. Het in rekening brengen van de kosten voor onderzoek en ontwikkeling voor het beheer van radioactieve afvalstoffen en splijtstoffen is beperkt tot dat onderzoek en die ontwikkeling die in het nationale programma zijn opgenomen.

In het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen en in het Besluit stralingsbescherming wordt vastgelegd dat COVRA de kosten op objectieve, transparante en niet-discriminatoire wijze vaststelt.

III. Transponeringstabel

In de onderstaande transponeringstabel is voor de artikelen van richtlijn nr. 2011/70/Euratom van de Raad van 19 juli 2011 tot vaststelling van een communautair kader voor een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval (PbEU 2011 L 199). aangegeven in welk besluit ze worden geïmplementeerd, dan wel, op welke wijze ze reeds geïmplementeerd zijn. In de tabel zijn de volgende afkortingen gebruikt: Biudrabs (Besluit in-, uit- en doorvoer radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen), Bkse (Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen) en Bs (Besluit stralingsbescherming). Voor geen van de te implementeren artikelen geldt dat er beleidsruimte is in de implementatie. Er is dan ook geen aparte kolom hiervoor opgenomen in de tabel.

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie heeft
artikel 1	Naar aard geen implementatie nodig (algemene doelen richtlijn)
artikel 2, eerste lid	Reeds geïmplementeerd in het Vrijstellingsbesluit defensie Kernenergiewet
Artikel 2, tweede lid	Naar aard geen implementatie nodig (toepassingsbereik)
Artikel 2, derde lid	Naar aard geen implementatie nodig (toepassingsbereik)
Artikel 2, vierde lid	Naar aard geen implementatie nodig (toepassingsbereik)
artikel 3	Behoeft geen implementatie (definities)
artikel 4, eerste lid	Artikel 40a Bkse en artikel 20h Bs
artikel 4, tweede lid	Artikel 40a Bkse en artikel 20h Bs
artikel 4, derde lid	Artikel 40a Bkse en artikel 20h Bs
Artikel 4, vierde lid	Artikelen 13, eerste lid en 39, eerste lid, Biudrabs
artikel 5, eerste lid	Artikel 40a Bkse en artikel 20h Bs
artikel 5, tweede lid	Behoeft geen implementatie (instructie aan lidstaat)
artikel 6	Behoeft geen implementatie (instructie aan lidstaat)
artikel 7	Reeds geïmplementeerd in artikel 15 en 29 Kernenergiewet
artikel 8	Reeds geïmplementeerd in 9, 15 en 17 Bs
artikel 9	Artikel 30g Bkse en artikel 20g Bs
artikel 10, eerste lid	Reeds geïmplementeerd in de Wet openbaarheid van bestuur
Artikel 10, tweede lid	Behoeft geen implementatie (instructie aan lidstaat)
artikel 11	Artikel 40a Bkse en artikel 20h Bs
artikel 12	Artikel 40a Bkse en artikel 20h Bs
artikel 13	Naar aard geen implementatie nodig (kennisgeving aan Commissie)
artikel 14	Naar aard geen implementatie nodig (rapportering aan Commissie)
artikel 15	Naar aard geen implementatie nodig (implementatietermijn)
artikel 16	Naar aard geen implementatie nodig (inwerkingtreding)
artikel 17	Naar aard geen implementatie nodig (adressaten)

De Minister van Economische Zaken,