

Vergaderjaar 2017–2018

34 950 XII

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2017

Nr. 9

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 7 juni 2018

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over de brief van 16 mei 2018 inzake het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (Kamerstuk 34 950 XII, nr. 2).

De Minister en Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat hebben deze vragen beantwoord bij brief van 6 juni 2018. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Agnes Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,
Koerselman

Vraag 1:

Klopt het dat de locatie Ternaard op de lijst staat voor mogelijke opslag van radioactief afval? Zo ja, hoe is tot de keuze voor de locatie gekomen? Klopt het dat degene die de gaswinning op deze locatie begeleidt ook betrokken is bij de keuze voor Ternaard als locatie voor de opslag van radioactief afval? In hoeverre zou hier sprake kunnen zijn van mogelijke belangenverstrengeling?

Antwoord:

De overheid heeft geen lijst met locaties voor mogelijke opslag van radioactief afval, en ook geen lijst met mogelijke locaties voor eindberging van radioactief afval. Er is één locatie voor de opslag van radioactief afval: dat is COVRA in Nieuwdorp (Zeeland). COVRA slaat radioactief afval op van kerncentrales, ziekenhuizen en onderzoekslaboratoria. Overigens is er een locatie (Petten) met zogeheten «historisch afval» dat nog naar COVRA moet worden overgebracht. COVRA slaat al het radioactief afval dat in Nederland ontstaat op totdat het vervallen is tot ongevaarlijk materiaal of totdat er een eindopbergplaats voor wordt ingericht; dat is voorzien voor het jaar 2130.

De overheid heeft verschillende onderzoeken gedaan naar geologisch geschikte mogelijkheden voor eindberging in zoutkoepels (OPLA-onderzoeken in de jaren »80 en »90) of in kleilagen (OPERA-onderzoeken 2010–2017). In de onderzoeken naar zoutkoepels werden destijds mogelijke geschikte locaties genoemd, waaronder Ternaard, als voor deze eindbergingsvariant gekozen zou worden. Een besluit over de type en locatie van de eindberging is voorlopig nog niet aan de orde.

Vraag 2:

Op welke wijze worden de financiële risico's in de (komende) begroting(en) ingecalculeerd?

Antwoord:

De primaire verantwoordelijkheid voor de beheersing van veiligheidsrisico's en de daarmee gerelateerde financiële uitgaven ligt bij de afzonderlijke vergunninghouders. Dit betekent dat de kosten van ontmanteling van de nucleaire installatie en de financiële zekerheidsstelling ook door de betreffende vergunninghouder gedragen moeten worden.

Er zijn twee dossiers waar de vergunninghouder niet of niet volledig de kosten voor ontmanteling zelf kan dragen en de rijksoverheid de financiële risico's incalculeert in de Rijksbegroting:

1. Het Kabinet heeft voor het dossier «historisch afval in Petten» voldoende budget vrijgemaakt uit de regio-envelop (€ 117 mln.) om de stijging in de kostenraming van de cie. De Jongh volledig te dekken.
2. De onderhandelingen over GKN (Dodewaard) lopen nog. Zie antwoord vraag 3.

Vraag 3:

Hoeveel wordt gereserveerd voor de ontmanteling van Dodewaard? In welke begrotingen wordt dit ingeboekt?

Antwoord:

In het belang van de onderhandelingspositie van het Rijk, kan het kabinet geen uitspraken doen over de gesprekken, tussentijdse resultaten, discussiepunten en verwachtingen of reserveringen van de Staat.

Vraag 4:

Hoeveel wordt er per begrotingsjaar gereserveerd voor de opslag en eindberging van radioactief afval? Kan worden toegelicht op welke wijze wordt gewerkt aan een zo kostendekkende begroting als mogelijk?

Antwoord:

De overheid reserveert niet jaarlijks bedragen voor opslag en eindberging van radioactief afval. COVRA NV brengt tarieven in rekening bij de aanbieders van radioactief afval, daarna gaat het afval over naar COVRA. De gespaarde middelen (thans heeft COVRA ca. € 220 miljoen in liquide middelen ten behoeve van de uitvoering van haar taken) moeten in de periode tot eindberging aangroeien; enerzijds door betalingen van aanbieders en anderzijds door te realiseren rendementen. Uitgangspunt is dat COVRA kostendekkend opereert. Over de werkwijze van COVRA (die al geldt sinds de oprichting) is uw Kamer enige tijd geleden geïnformeerd (Kamerstuk 25 422, nr. 142).

Vraag 5:

Kan worden toegelicht waarom niet de Nederlandse Staat maar de Europese Commissie eigenaar is van de Hogefluxreactor in Petten? Op welke wijze is de zeggenschap van de Nederlandse overheid over deze reactor vormgegeven en wat betekent dit voor de beleidskeuzes die ten aanzien van deze reactor worden gemaakt?

Antwoord:

Euratom heeft begin jaren '60 de HFR gekocht van de Nederlandse Staat om in Europees verband onderzoek te doen. De HFR is tot 2003 geëxploiteerd door Euratom op grond van een tussen Euratom en de Staat der Nederlanden gesloten verdrag van 25 juli 1961. De feitelijke exploitatie heeft Euratom in 2003 opgedragen aan NRG in een opdrachtovereenkomst.

De HFR is een inrichting die valt onder de Kernenergiewet en daarop gebaseerde regelgeving. Voor de HFR reactor geldt op grond van de Kernenergiewet een vergunningplicht. Vergunninghouder is sinds 2005 NRG. De ANVS houdt toezicht op de verplichtingen die voor NRG gelden op grond van de Kernenergiewet. Het te voeren (veiligheids)beleid staat los van het eigenaarschap en heeft daarom geen invloed op de beleidskeuzes.

Vraag 6:

Op welke wijze wordt bij vergunninghouders van nucleaire installaties zonder kernreactor geborgd dat zij voldoende middelen beschikbaar stellen voor de opslag en afvoer van radioactief afval?

Antwoord:

In de Regeling nucleaire veiligheid kerninstallaties is bepaald dat vergunninghouders van nucleaire installaties moeten beschikken over voldoende financiële en personele middelen om te voldoen aan de verplichtingen inzake de nucleaire veiligheid van de kerninstallatie. Daarnaast is in de Regeling opgenomen dat het managementsysteem van die vergunninghouders waarborgen moet bieden voor de continue verbetering van de nucleaire veiligheid van de kerninstallatie inclusief de daarvoor beschikbare middelen. Verder zijn in de vergunning, in het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen en het Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming regels opgenomen ten aanzien van het veilige opslag en afvoer van radioactief afval. Deze verplichtingen gelden niet alleen voor reactoren maar ook voor andere nucleaire installaties (zoals verrijkingsinstallaties). De ANVS houdt toezicht op de naleving van deze verplichtingen.

Vraag 7:

Waarom is gekozen voor het aanwenden van een deel van de zekerheidsstelling voor kosten van afvoer van radioactief afval voor de ontmanteling van de Lagefluxreactor (LFR)? Wat betekent dit voor de zekerheidsstelling voor kosten van afvoer van radioactief afval?

Antwoord:

ECN beschikt over een balansvoorziening voor dekking van het totaal van de toekomstige kosten voor afvoer van radioactief afval en ontmanteling. Een deel van de voorziening bestaat uit geblokkeerde, aan de overheid verpande, tegoeden op bankrekeningen (de «escrows»), waarmee de beschikbaarheid van deze middelen zekerder is dan geldt voor het overige deel van de voorziening. Aanvankelijk was niet bepaald welke toekomstige kosten ten laste konden komen van het zekere deel van de voorziening en welke kosten ten laste van het overige deel van de voorziening dienden te worden gebracht.

Voor de LFR diende, net als voor alle andere nucleaire reactoren, door vergunninghouder NRG financiële zekerheid te worden gesteld voor de ontmantelingskosten. Door zeker te stellen dat in ieder geval de kosten van ontmanteling van de LFR zo nodig ten laste van de escrows kunnen worden gebracht is de vereiste financiële zekerheidstelling voor de LFR geregeld. Er is uitsluitend sprake van een zekerstelling, want NRG betaalt de ontmanteling zelf, zonder een beroep te doen op de middelen op de escrows.

Vraag 8:

Is het bedrag op geblokkeerde en aan overheid verpande rekeningen van de LFR voldoende of loopt de overheid alsnog een financieel risico?

Antwoord:

De financiële zekerheidstelling is zo ingericht dat – zolang de ontmanteling van de LFR niet is afgerond – er op de escrow-rekening voldoende geld aanwezig moet zijn om de geraamde kosten van ontmanteling te kunnen voldoen. De ontmanteling is inmiddels bijna afgerond en betaald door NRG zelf. Er is hiervoor geen beroep gedaan op de middelen op de escrows.

Vraag 9:

Op welke wijze wordt voorkomen dat de Nederlandse overheid alsnog opdraait voor de ontmantelingskosten van de Hogefluxreactor?

Antwoord:

De vergunninghouder van de HFR, NRG, dient op grond van de Kernenergiewet financiële zekerheid te stellen voor de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling. De wijze waarop financiële zekerheid gesteld is, is in 2012 goedgekeurd door de ministers van FIN en EZ en bestaat eruit dat de Europese Commissie zich heeft verplicht de kosten van ontmanteling te betalen uit haar algemene ontmantelingsbudget. Deze verplichting volgt uit een aantal officiële documenten, overeenkomsten en mededelingen zoals die aan het Europese parlement en de Raad zijn gestuurd. De financiële zekerheidstelling wordt dit jaar geactualiseerd en moet beoordeeld worden door de ministers van Financien en Infrastructuur en Waterstaat.

Vraag 10:

Wat zijn de gevolgen voor de vergunninghouder van de kerncentrale Dodewaard wanneer niet aan de zekerheidsstelling voldaan kan worden?

Antwoord:

De vergunninghouder van de kerncentrale Dodewaard (GKN) is wettelijk verplicht financiële zekerheid te stellen voor de kosten van de ontmanteling van de kerncentrale. Het uitgangspunt van de Staat is dat, indien GKN niet aan de verplichting kan voldoen, de achterliggende aandeelhouders (vier energiebedrijven) aansprakelijk zijn voor de kosten van de ontmanteling van Dodewaard («de vervuiler betaalt»). Die aansprakelijkheid hebben zij tot nu toe niet erkend, ondanks het verzoek daartoe. Als

reactie hierop is de Staat een juridische procedure gestart, waarin getuigenverhoor is aangevraagd. Deze procedure is momenteel aangehouden omdat er momenteel gesprekken gevoerd worden tussen de achterliggende aandeelhouders en de Staat.

Vraag 11:

Kan worden toegelicht waarom er is gekozen voor de nadruk op de financiële zekerheidsstelling in plaats van de onderbouwing van de kostenraming? Welke risico's zijn hieraan verbonden?

Antwoord:

Er is geen keuze gemaakt om de nadruk te leggen op de financiële zekerheidsstelling. De beoordeling van de onderbouwing van de kostenraming maakt deel uit van de integrale beoordeling van de financiële zekerheidsstelling. De Algemene Rekenkamer heeft geen aanbevelingen gedaan of onvolkomenheden in deze beoordeling aangetroffen, maar constateert dat er meer zichtbare aandacht moet zijn voor de beoordeling van de raming van de kosten. Ik zal samen met de Minister van Financiën bezien hoe in de komende besluiten alsmede in de onderliggende documentatie de beoordeling van de kostenramingen meer zichtbaar gemaakt kan worden.

Vraag 12:

Kan worden toegelicht waarom het ontbreekt aan kwantitatieve richtlijnen voor onzekerheidsmarges en rendementsverwachtingen?

Antwoord:

De wet- en regelgeving legt ten aanzien van de wijze waarop financiële zekerheid wordt gesteld de verantwoordelijkheid voor keuzes bij de vergunninghouder. Daarbinnen is er ruimte voor de vergunninghouder om een op de situatie toegespitste, en tot op zekere hoogte flexibele, financiële zekerheidsstelling voor te stellen. Volgens de wet dient hiervoor een algemeen aanvaarde methode te worden toegepast. De Minister van Financiën en ik beoordelen of het totale beeld voldoende zekerheid biedt dat de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling door de vergunninghouder zullen worden betaald en dat er geen beroep zal worden gedaan op de Staat. Ik hecht aan een zekere mate van flexibiliteit in de systematiek om op maat gemaakte financiële zekerheidsstellingen mogelijk te maken, en daarmee aan te sluiten bij de zeer verschillende bedrijfsomstandigheden bij de installaties. Het ontbreken van dwingendere regels voor de te hanteren onzekerheidsmarges bij de ramingen, rentevoeten en te verwachten rendementen, die de Algemene Rekenkamer constateert, hangt hiermee samen. Wel biedt de regelgeving ruimte om richtlijnen te geven voor algemeen aanvaarde methoden. De constatering van de Algemene Rekenkamer sluiten in zoverre aan bij het rapport van de hoogambtelijke werkgroep nucleair landschap. Samen met het Ministerie van Financiën zal ik onderzoeken hoe hieraan opvolging kan worden gegeven.

Vraag 13:

Op welke wijze wordt het digitaal archief verbeterd? Kan worden geborgd dat dossiers c.q. de dossierstructuur in de toekomst niet verloren zal gaan?

Antwoord:

Het belang van het goed archiveren van de dossiers en het borgen van de informatie voor de toekomst deel ik en is dan ook onder de aandacht van alle betrokkenen gebracht. Door de oprichting van de ANVS en de daarmee gerealiseerde bundeling van kennis over de ontmanteling van nucleaire inrichtingen, zijn de voorwaarden voor een goede archivering

reeds verbeterd. De ANVS maakt sinds 1 januari 2015 gebruik van het departementale systeem HP Record Management (HPRM). Dit is een archief- en documentatiestandaard binnen het Ministerie van I&W, dat voldoet aan de vereisten van de Archiefwet. Ik ga er van uit dat hiermee de duurzaamheid van de archiefbescheiden is geborgd voor de toekomst.

Vraag 14:

Op welke wijze kan de aansprakelijkheid inzake kernongevallen beter geregeld worden? Welke stappen daartoe worden ondernomen?

Antwoord:

De Wet Aansprakelijkheid Kernongevallen (Wako), waarin de Verdragen van Parijs en Brussel voor Nederland worden uitgevoerd, valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën. De Minister van Financiën is bezig om de aansprakelijkheidsbedragen voor de Nederlandse kerninstallaties te herzien op grond van een nog in werking te treden wijziging van het Verdrag van Parijs.

Voor de installaties Covra, URENCO en TU Delft zijn naar aanleiding hiervan de aansprakelijkheidsbedragen reeds aangepast. Voor de Hogefluxreactor in Petten is de verwachting dat dit jaar een nieuw aansprakelijkheidsbedrag kan worden vastgesteld.

De Minister van Financiën zal de komende tijd bezien of een systeem van periodieke herwaardering dan wel indexatie van de raming van de maximale schade in geval van een kernongeval kan worden geïntroduceerd.

Vraag 15:

Welke afspraken over kosten als gevolg van een kernongeval zijn er met België en Duitsland gemaakt?

Antwoord:

Nederland, België en Duitsland zijn met een aantal andere Europese landen aangesloten bij de Verdragen van Parijs en Brussel. Beide Verdragen worden voor Nederland uitgevoerd in de Wet aansprakelijkheid kernongevallen (Wako), die onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën valt. Op grond van komende wijzigingen van die verdragen zal bij een kernongeval in elk geval € 1,5 miljard beschikbaar komen ter compensatie van geleden schade in de getroffen verdragsstaten. Dit zal beschikbaar komen op basis van een door de exploitant van de kerninstallatie afgesloten aansprakelijkheidsverzekering of een garantie van de staat van herkomst van de aansprakelijke exploitant. Indien de schade boven € 1,2 miljard uitkomt (wat met name bij ongevallen bij kerncentrales mogelijk is) wordt de laatste € 300 miljoen van bovengenoemde € 1,5 miljard door alle verdragsstaten gezamenlijk bijgedragen.

Vraag 16:

Klopt het dat de Europese Commissie kritiek heeft op de wijze waarop Nederland de richtlijn kernafval heeft vormgegeven? Zo ja, waaruit bestaat deze kritiek en op welke wijze wordt dit geadresseerd?

Antwoord:

De Europese Commissie heeft bij twee afzonderlijke brieven van 17 mei 2018 Nederland de aandacht gevestigd op veronderstelde niet-naleving van een aantal artikelen van de richtlijn 2011/70/Euratom voor een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval. Eén van de brieven stelt dat het Nationale Programma radioactief Afval niet alle elementen bevat die de richtlijn verplicht stelt. De andere brief stelt dat in de regelgeving mogelijk niet alle bestuursrechtelijke bepalingen volledig zijn verwerkt dan wel zijn medegedeeld.

Blijkens een persbericht van de Europese Commissie heeft zij een dergelijke stap gezet tegen een twintigtal lidstaten. Nederland heeft twee maanden de tijd om te reageren.