



> Retouradres Postbus 16001 2500 BA Den Haag

Stichting Laka

!

**Autoriteit Nucleaire
Veiligheid en
Stralingsbescherming**
ANVS
Nucleaire Veiligheid
Bezuidenhoutseweg 67
Den Haag
Postbus 16001
2500 BA Den Haag
www.anvs.nl

Contactpersoon

U 9 JUNI 2016

Datum

Betreft Besluit op art. 19 lid 2 Kew verzoek

Ons kenmerk
ANVS-2016/4765

Bijlage(n)

1

Geachte heren

Naar aanleiding van uw verzoek op grond van artikel 19, tweede lid, van de Kernenergiewet (Kew), ontvangen op 6 januari 2016 door de ANVS, bericht ik u het volgende.

Uw zienswijze op mijn voornemen tot afwijzing van uw verzoek heb ik op 25 mei 2016 ontvangen. Uw zienswijze heb ik meegenomen in mijn besluitvorming. In de bijlage bij deze brief vindt u het besluit op uw verzoek.

Meer informatie

Ik hoop u met deze brief voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht u nog vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met bovengenoemd telefoonnummer.

Tenslotte merk ik nog op dat een afschrift van deze brief aan COVRA NV zal worden gestuurd aangezien COVRA NV als vergunninghouder derde belanghebbende is.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,
namens deze,
het sectorhoofd van de directie Autoriteit Nucleaire Veiligheid en
Stralingsbescherming,

1 Het besluit

1.1 Beschikking

Op grond van het artikel 15b van de Kernenergiewet (Kew) in samenhang met artikel 19, tweede lid, Kew wordt het ongedateerde verzoek van de Stichting LAKA (verder LAKA), ontvangen op 6 januari 2016 door de ANVS, tot aanpassing van de voorschriften van de op 7 januari 2015 met kenmerk DGETM-PDNIV/14210039 ten behoeve van de Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval N.V., gelegen aan Spanjeweg 1, 4455 TW te Nieuwdorp (hierna: COVRA), verleende Kew-vergunning afgewezen.

1.2 In werking treden van de beschikking

Deze beschikking treedt in werking overeenkomstig het bepaalde in artikel 20.3 van de Wet milieubeheer.

2 Het verzoek

Op grond van artikel 19, tweede lid van de Kew verzoekt LAKA in het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen om aanpassing van de aan COVRA bij beschikking van 7 januari 2015 op grond van de artikelen 15, onder a en b, en 29 Kew en hoofdstuk 4 van het Besluit stralingsbescherming verleende Kew-vergunning.

COVRA is de in Nederland aangewezen instantie voor opslag- en verwerking van radioactief afval en verbruikte splijtstof.

2.1 Aanleiding voor het verzoek

LAKA geeft in haar verzoek aan dat vergunninghouders als COVRA op grond van artikel 7, eerste tot en met derde lid, van de Euratom richtlijn 2011/70 verplicht zijn om aan te tonen dat de veiligheid gedurende de ontwikkeling, bedrijfsvoering en ontmanteling van een faciliteit gewaarborgd blijven. Om een drietal redenen is LAKA van mening dat COVRA op dit moment niet aan deze verplichting kan voldoen, in de zin dat COVRA niet kan aantonen dat de veiligheid tijdens de bedrijfsvoering cq. de ontmanteling van de COVRA faciliteiten te Nieuwdorp gewaarborgd blijft.

Deze redenen zijn:

1. Het voornemen van COVRA rond het jaar 2100 te beginnen met de aanleg van een eindberging voor radioactief afval, welke pas rond het jaar 2130 operationeel zou moeten zijn.
2. De in het recente advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage over het Nationale programma radioactief afval onderkende onzekerheden over hoe de maatschappij er over 100 jaar uit zal zien, over hoe de technische mogelijkheden voor het veilig verwerken en bergen van radioactief afval zich zullen ontwikkelen, over wat dit betekent voor de gezondheid en het milieu en bijgevolg over hoe de toekomstige generaties de overdracht van het afval en een besluit over het beheer ervan zullen waarderen.
3. Het feit dat de ontmanteling van de COVRA volgens het tot de vergunning behorende Veiligheidsrapport van COVRA (Hoofdstuk 17: Ontmanteling, revisie 1, 6 februari 2014) betrekking heeft op de fysieke ontmanteling van de gebouwen en installaties op het moment dat het aanwezige radioactieve afval is afgevoerd en COVRA geen vergunning heeft voor het

afvoeren van radioactieve afvalstoffen. De Raad van State heeft in haar uitspraak van 11 november 2015¹ aangegeven dat aan COVRA geen vergunning is verleend voor de afvoer van radioactieve afvalstoffen.

**Autoriteit Nucleaire
Veiligheid en
Stralingsbescherming**
ANVS
Nucleaire Veiligheid

2.2. Inhoud van het verzoek

Met het oog op het gestelde in paragraaf 2.1 van dit besluit en teneinde de veiligheid te allen tijde te waarborgen verzoekt LAKA mij om op grond van artikel 19, tweede lid van de Kew in het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen gebruik te maken van mijn bevoegdheid op grond van artikel 19, eerste lid, Kew om de aan de Kew-vergunning van COVRA verbonden voorschriften aan te vullen met de volgende voorschriften:

1. primair: de vergunninghouder wordt verplicht om binnen een redelijke termijn, dus voor het jaar 2035, een veilige eindberging voor het onder haar beheer opgeslagen radioactief afval te realiseren;
subsidiar: de vergunninghouder wordt verplicht om aantoonbaar voorbereidingen te treffen die de realisatie van een veilige eindberging in het jaar 2035 mogelijk maken;
2. de vergunninghouder wordt verplicht om aan te tonen dat radioactieve afvalstoffen veilig van haar terrein kunnen worden afgevoerd.

Ons kenmerk
ANVS-2016/4765

3 Wetgeving en procedures

3.1 Van toepassing zijnde wet- en regelgeving

De wetgeving

Voor de gevraagde aanvulling van de voorschriften is een wijziging van de vigerende vergunning op grond van de artikelen 15, onder b, en 19, tweede lid, Kew vereist.

De relevante regelgeving

De belangrijkste regelgeving in het kader van deze vergunningaanvraag is:

- Kernenergiewet (Kew); met name de artikelen 15-20;
- Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (Bkse);
- Wet milieubeheer (Wm), met name hoofdstuk 20;
- Algemene wet bestuursrecht (Awb), met name hoofdstuk 3 en 4.

Procedure

Aangezien ik het verzoek van LAKA afwijs wordt anders dan door mij in de ontvangstbevestiging is aangegeven voor de behandeling van het verzoek van LAKA op grond van artikel 3:10 van de Awb de procedure ingevolge hoofdstuk 4, titel 4.1 van de Awb gevolgd.

Deze procedure houdt in dat naar aanleiding van het verzoek van LAKA een concept beschikking wordt opgesteld ten aanzien waarvan LAKA op grond van artikel 4:7 Awb in de gelegenheid wordt gesteld om binnen twee weken na de uitnodiging daartoe een zienswijze te geven. Vervolgens wordt met in achtneming van een eventueel ingediende zienswijze de definitieve beschikking afgegeven. Tegen de definitieve beschikking kan door LAKA eerst bezwaar worden gemaakt en staat vervolgens nog beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open.

¹ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, uitspraak 11 november 2015, zaaknummer 201501623/1/A4 inzake de aan COVRA op 7 januari 2015 verleende Kernenergiewetvergunning.

Bevoegd gezag

Op grond van het Besluit van 10 april 2015, nr. 2015000645, houdende departementale herindeling met betrekking tot Nucleaire veiligheid en stralingsbescherming, is per 1 mei 2015 de verantwoordelijkheid voor de Kernenergiewet overgedragen aan de Minister van Infrastructuur en Milieu (IenM). De Minister van IenM is daarmee bevoegd om te beslissen op het verzoek van LAKA. Deze bevoegdheid heeft de Minister van IenM aan de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) gemandateerd.

**Autoriteit Nucleaire
Veiligheid en
Stralingsbescherming**
ANVS
Nucleaire Veiligheid

Ons kenmerk
ANVS-2016/4765

3.2 Het verloop van de procedure

Ontvangst verzoek

Het verzoek van LAKA is geadresseerd aan de Minister van Economische Zaken en op 9 december 2015 ontvangen. Omdat de Minister van Economische zaken sinds 1 mei 2015 niet meer het bevoegde gezag is op grond van de Kernenergiewet is het verzoek van LAKA vervolgens op 6 januari 2016 doorgezonden naar de ANVS. De ontvangst van het verzoek is door mij bevestigd bij brief d.d. 11 januari 2016 met kenmerk ANVS 2016/179.

Bij brief van 11 mei 2016, kenmerk ANVS-2016/2890 heb ik LAKA op grond van artikel 4.7 Awb in de gelegenheid gesteld om op mijn voornemen tot afwijzing van hun verzoek te reageren. Bij brief van 25 mei 2016 heeft LAKA haar zienswijze hierop ingediend.

4 Beoordelingskader verzoek

De wettelijke basis voor het verzoek van Laka is artikel 19, tweede lid van de Kew. Dit artikel bepaalt dat een ieder de Minister kan verzoeken een vergunning in het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen te wijzigen.

De vigerende Kew-vergunning van COVRA van 7 januari 2015 is het uitgangspunt voor het verzoek tot wijziging er van. Deze vergunning is onder meer verleend op grond van artikel 15, onder b, van de Kew.

5 Toetsing van het verzoek

In dit hoofdstuk wordt het verzoek van Laka getoetst aan het in hoofdstuk 4 vermelde toetsingskader.

Toetsing verzoek

Aan COVRA is op 7 januari 2015 een revisievergunning verleend op grond van de Kew voor het oprichten, in werking brengen en in werking houden van de inrichting aan de Spanjeweg 1, te Nieuwdorp voor het voorhanden hebben en beoefenen van verwerken en opslaan van verbruikte splijtstoffen, splijtstof of erts bevattende afvalstoffen en radioactieve afvalstoffen. De inrichting van COVRA slaat radioactieve afvalstoffen op voor een periode van minimaal 100 jaar. Dit betreft geen eindberging. Eindberging is niet aangevraagd, valt niet onder de vigerende Kew-vergunning van COVRA en wordt ook niet uitgevoerd. Naar aanleiding van zienswijzen is dit ook in de vigerende Kew-vergunning vermeld. Op pagina 55 van de Kew-vergunning staat: *'de aanvraag van de COVRA voor een wijziging en revisie van de Kew-vergunning heeft dus geen relatie met het opstellen van het nationaal programma en eindberging van radioactief afval. Voor eindberging zal te zijner tijd een andere vergunning en onderzoek naar de milieugevolgen benodigd zijn. De zienswijzen met betrekking tot eindberging en*

het nationaal programma worden derhalve bij deze procedure buiten beschouwing gelaten.'

Dat dit geen onjuist standpunt is, wordt bevestigd door de Raad van State in de uitspraak van 11 november 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3459) in overweging 7.1. De Raad van State geeft aan: *'voor de eindberging van radioactief afval is geen vergunning gevraagd. Er is geen wettelijke bepaling die eist dat het bevoegde gezag bij de verlening van een vergunning voor een inrichting als die van COVRA beoordeelt of voldoende geld beschikbaar is voor de eindberging en op welke wijze dit zal plaatsvinden. Voor de verlening van de vergunning is daarom niet van belang of is verzekerd dat voldoende geld beschikbaar is voor de eindberging van radioactief afval dan wel dat vaststaat op welke wijze dit plaatsvindt.'*

**Autoriteit Nucleaire
Veiligheid en
Stralingsbescherming**
ANVS
Nucleaire Veiligheid

Ons kenmerk
ANVS-2016/4765

Het voornemen om de inrichting van een eindberging voor radioactief afval pas in de 22^e eeuw uit te voeren staat dus los van de vigerende Kew-vergunning van COVRA. Dit heeft ook geen invloed op de veiligheid van COVRA en is derhalve geen reden om de vergunning aan te passen.

Laka haalt artikel 7 van de Richtlijn 2011/70/Euratom inzake veilig beheer van radioactief afval aan. Dit artikel is geïmplementeerd in de artikelen 15 en 29 van de Kew (vergunningplicht) en ook in de artikelen 2 tot en met 7 van de Regeling Implementatie richtlijn nr. 2009/71/Euratom inzake nucleaire veiligheid (periodieke evaluatie). De veiligheid van de COVRA tijdens bedrijfsvoering en ontmanteling is en blijft gewaarborgd door middel van de vergunningplicht en de periodieke evaluatie. De veiligheid tijdens de bedrijfsvoering wordt gewaarborgd door de huidige Kew-vergunning. Voor de ontmanteling van de COVRA zal te zijner tijd als dit aan de orde is een ontmantelingsvergunning moeten worden aangevraagd die de veiligheid tijdens de ontmanteling waarborgt. Dit blijkt uit artikel 15, onder b van de Kew. Artikel 15 onder b van de Kew bepaalt dat het verboden is zonder vergunning een inrichting, waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt, splijtstoffen kunnen worden vervaardigd, bewerkt of verwerkt, dan wel splijtstoffen worden opgeslagen, op te richten, inwerking te brengen, in werking te houden, buiten gebruik te stellen of te wijzigen of een inrichting, waarin kernenergie kon worden vrijgemaakt, splijtstoffen konden worden vervaardigd, bewerkt of verwerkt, dan wel splijtstoffen werden opgeslagen, te ontmantelen. De vergunningplicht geldt per genoemde fase of voor wijzigingen. Het is niet nodig en ook niet wenselijk dat in één keer vergunning wordt verleend voor alle fases inclusief de ontmanteling.

Het toetsingsadvies van de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) van 26 november 2015 dat Laka aanhaalt, heeft betrekking op het nationale programma voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen. Dat de Commissie voor de m.e.r. daarin stelt dat onzeker is hoe de hoeveelheid radioactief afval en de technische mogelijkheden zich ontwikkelen de komende 100 jaar doet niet af aan de actuele veiligheid en bescherming van mensen, dieren, planten en goederen door middel van de Kew-vergunning van 7 januari 2015. Bovendien heeft dit advies geen betrekking op de vergunning van COVRA van 7 januari 2015. Daarvoor is een andere MER uitgevoerd. Dit is derhalve ook geen reden om de vigerende Kew-vergunning van COVRA aan te passen.

De vergunningvoorschriften die Laka in paragraaf 2.2 onder punt 1 primair en subsidiair voorstelt hebben betrekking op eindberging. Dit valt gelet op het voorgaande buiten de scope van de vigerende Kew-vergunning van COVRA. In deze vergunning kunnen geen voorschriften worden opgenomen voor activiteiten die niet zijn aangevraagd en vergund. In de vergunning kan dus geen voorschrift worden opgenomen dat COVRA eindberging moet realiseren voor het onder haar beheer opgeslagen radioactieve afval. Ook kan er geen voorschrift worden opgenomen dat voorbereidingen moeten worden getroffen die realisatie van eindberging mogelijk maken. Voor eindberging zal te zijner tijd een andere,

separate vergunning aangevraagd moeten worden, die getoetst wordt aan de dan actuele normen.

Voor het voorschrift wat Laka onder punt 2 voorstelt geldt hetzelfde. Afvoer van radioactieve afvalstoffen valt ook buiten de scope van de Kew-vergunning van COVRA van 7 januari 2015. Dit wordt bevestigd door de Raad van State in de uitspraak van 11 november 2015. De Raad van State zegt hierover dat: *aan COVRA vergunning is verleend voor de activiteiten die plaatsvinden in de inrichting aan de Spanjeweg 1 te Nieuwdorp en niet voor de afvoer van radioactieve afvalstoffen. Dat in het veiligheidsrapport wel de ontmanteling van de inrichting is beschreven terwijl hiervoor geen vergunning is gevraagd, houdt verband met de in artikel 25 van het Bkse opgenomen verplichting dat iedere nucleaire installatie een ontmantelingsplan dient te hebben. De veiligheidseisen die in acht moeten worden genomen bij de afvoer van radioactieve afvalstoffen zijn daarom terecht niet in het veiligheidsrapport beschreven.*

Het is dus correct dat COVRA geen vergunning heeft voor de afvoer van radioactieve afvalstoffen. Op het moment dat de radioactieve afvalstoffen te zijner tijd naar de eindberging worden afgevoerd moet COVRA hiervoor een Kew-vergunning hebben en een transportvergunning. Deze vergunning zal ten tijde van het voornemen tot afvoer, over ongeveer 100 jaar, moeten worden aangevraagd. Op deze manier wordt kort voor het moment van afvoer getoetst aan de dan actuele normen en wordt het radioactieve afval veilig afgevoerd naar de eindberging.

Er kan dus conform het verzoek van Laka geen voorschrift in de Kew-vergunning van 7 januari 2015 worden opgenomen dat COVRA verplicht tot het aantonen dat radioactieve afvalstoffen veilig van de inrichting kunnen worden afgevoerd. Indien de radioactieve afvalstoffen in de toekomst naar de eindberging verplaatst zullen worden, zal hiervoor een andere vergunning moeten worden aangevraagd. Daarnaast zal voor de ontmanteling van de COVRA inrichting een ontmantelingsvergunning moeten worden aangevraagd.

6 Zienswijze

Zienswijze Laka

Op 25 mei 2016 heeft Laka een zienswijze ingediend. Laka geeft in haar zienswijze het volgende aan.

Voorschrift B1 van de vergunning van COVRA van 7 januari 2015 bepaalt dat COVRA verantwoordelijk is voor de algemene strategie voor het beheer van het radioactief afval en verbruikte splijtstof, rekening houdend met de onderlinge afhankelijkheid tussen alle stadia van het radioactief afval en verbruikte splijtstof, van productie tot en met berging. De strategie moet in overeenstemming zijn met het algemene nationale radioactief afvalbeleid.

De Commissie m.e.r. schrijft in het toetsingsadvies van 26 november 2015 waaraan Laka heeft gerefereerd: *'het ontwerpprogramma behandelt de onderwerpen die, naar het oordeel van de Commissie, met betrekking tot het reguliere beheer van het radioactieve afval aan de orde moeten komen, zoals: het afvalaanbod, de wijze waarop het radioactieve afval op dit ogenblik wordt beheerd, hoe het beheer wordt gefinancierd en de uitgangspunten voor dat beheer.'*

De Commissie m.e.r. constateert volgens Laka in haar advies onzekerheden die voortvloeien uit de continuering van de huidige situatie en welke een risico vormen voor mensen, dieren en planten.

Laka vindt het niet relevant waar precies en in welke procedure deze risico's zijn geconstateerd. Relevant is dat deze risico's bestaan en dat ze voortvloeien uit het

Autoriteit Nucleaire
Veiligheid en
Stralingsbescherming
ANVS
Nucleaire Veiligheid

Ons kenmerk
ANVS-2016/4765

reguliere beheer van radioactief afval, en dat volgens haar vergunning COVRA N.V. hiervoor verantwoordelijk is.

**Autoriteit Nucleaire
Veiligheid en
Stralingsbescherming**
ANVS
Nucleaire Veiligheid

Volgens Laka kunnen de geconstateerde risico's worden gemitigeerd door middel van aanpassing van de Kew-vergunning van COVRA.

Reactie op zienswijze

In het Toetsingsadvies over het milieueffectrapport van de commissie m.e.r. van 30 december 2014 (rapportnummer 2617-39) over de Uitbreiding van de opslagvoorzieningen voor radioactief afval bij COVRA op industrieterrein Vlissingen-Oost heeft de commissie m.e.r. geoordeeld dat: *'het MER de essentiële informatie bevat om een besluit te kunnen nemen over de te actualiseren vergunning waarin het milieubelang volwaardig wordt meegewogen.'*

Ons kenmerk
ANVS-2016/4765

Aan COVRA is een Kew-vergunning verleend die de risico's voor mensen, dieren, planten en goederen afdekt. De commissie m.e.r heeft positief geoordeeld over het MER en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de Kew-vergunning na beroep in stand gelaten.

Het standpunt van Laka dat de Commissie m.e.r. in haar advies over het ontwerp nationaal programma radioactief afval onzekerheden constateert die voortvloeien uit de continuering van de huidige situatie en welke een risico vormen voor mensen, dieren en planten is niet in dit advies terug te vinden. Over de huidige situatie zegt de Commissie m.e.r. op pagina 3: *'Het programma laat zien dat de bestaande situatie goed is gereguleerd en formuleert actiepunten voor de lacunes in het reguliere beleid. Voor enkele acties zijn concrete doelen omschreven, zoals voor het opruimen van historisch afval of het beëindigen van niet-nucleaire toepassingen. Andere acties beperken zich tot het uitvoeren van een verkenning, zoals het verkennen van mogelijkheden voor het uitbreiden van vervalopslag.'*

Uit het advies van de Commissie m.e.r. over het ontwerp nationaal programma radioactief afval kan wel worden afgeleid dat de onzekerheden waar Laka mogelijk aan refereert, gelden voor de eindberging van radioactief afval, omdat de eindberging pas in de 22^e eeuw wordt opgezet. Het is niet mogelijk om daar nu al meer duidelijkheid over te geven. Zoals al eerder gezegd doet dit niet af aan de veiligheid van de COVRA-inrichting.

Gelet op bovenstaande geeft deze zienswijze geen aanleiding tot wijziging van mijn voornemen tot afwijzing van het verzoek.

7 Slotconclusie

Gelet op het voorgaande wijs ik het verzoek op grond van artikel 19, tweede lid van de Kew om aanpassing van de Kew-vergunning van COVRA af.

8 Ondertekening

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,
namens deze,
het sectorhoofd van de directie Autoriteit Nucleaire Veiligheid en
Stralingsbescherming,

Autoriteit Nucleaire
Veiligheid en
Stralingsbescherming
ANVS
Nucleaire Veiligheid

Ons kenmerk
ANVS-2016/4765

Belanghebbenden kunnen binnen 6 weken na de dag van verzending van dit besluit een bezwaarschrift indienen bij de directie Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming, ter attentie van Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, afdeling Algemeen Bestuurlijk-Juridische Zaken, Postbus 20901, 2500 EX Den Haag. Dit besluit is verzonden op de in de aanhef van dit besluit genoemde datum.

Het bezwaarschrift moet van een handtekening, datum, naam en adres van de indiener zijn voorzien. De indiener dient duidelijk aan te geven waarom hij tegen dit besluit bezwaar aantekent.

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de dag waarop de termijn afloopt voor het indienen van een bezwaarschrift. Indien gedurende die termijn bij de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, treedt dit besluit niet in werking voordat op dat verzoek is beslist.

Voor nadere informatie over dit besluit kunt u terecht bij het Inspraakpunt Kernenergievergunningen, telefoon 070 348 73 64.