



Autoriteit Nucleaire Veiligheid en  
Stralingsbescherming

# Vergunningenbeleid ANVS 2019

*“Op weg naar een gedeeld beeld”*



# Inhoud

<b>Introductie</b>	<b>4</b>
<b>1 Over de ANVS</b>	<b>6</b>
1.1 Instellingsbesluit ANVS	6
1.2 Doel en missie	6
1.3 Vergunningen ANVS	6
1.4 Kernwaarden ANVS	7
1.5 Omgeving ANVS	8
1.6 Werkveld in verandering	8
<b>2 Juridisch kader</b>	<b>9</b>
2.1 Kernenergiewet	9
2.2 Internationale regels en richtlijnen	10
2.3 Integrale karakter Kernenergiewet	11
2.4 Raakvlakken andere taakvelden waarvoor de ANVS bevoegd is	11
2.5 Overige relevante wet- en regelgeving	12
<b>3 Leidende principes vergunningverlening</b>	<b>14</b>
3.1 Veiligheid voorop	14
3.2 Eigen verantwoordelijkheid en gerechtvaardigd vertrouwen	15
3.3 Voortdurend verbeteren	15
3.4 Risicogericht	15
3.5 Functiescheiding	15
3.6 “Comply or explain”-principe	15
<b>4 Vergunningen ANVS</b>	<b>16</b>
4.1 Type vergunningen	16
4.2 Inhoud en structuur vergunningen	21
4.3 Het vergunningbesluit	21
4.4 Geldigheid van de vergunning	22
4.5 Inwerkingtreding van de vergunning	23
4.6 Intrekken van een vergunning	23
4.7 Gedogen	23
4.8 Vergoedingsbesluit Kernenergiewet	23
<b>5 Toetsing en beoordeling</b>	<b>24</b>
5.1 Eisen aan de aanvraag	24
5.2 Toetsingskader aanvraag	25
5.3 Beoordeling aanvrager	31
<b>6 Procedures</b>	<b>33</b>
6.1 Procedures vergunningverlening en milieueffectrapportage	33
6.2 Procedurele keuzes rond vergunningverlening en Awb	34
6.3 Procedurele keuzes rond milieueffectrapportage	36

<b>7</b>	<b>Evalueren en verantwoorden</b>	<b>38</b>
7.1	Beleids- en regulingsketen ANVS	38
7.2	Actueel houden vergunningen en omgaan met toezichtsignalen	39
7.3	Kwaliteitsmanagement ANVS	39
7.4	Vergunningenbeleid als onderdeel democratisch proces	39
7.5	Verantwoorden	39
7.6	Managen van verwachtingen	39
	<b>Bijlage 1: Termen en definities</b>	<b>40</b>
	<b>Bijlage 2: Afkortingenlijst</b>	<b>42</b>

# Introductie

## Doel

Het document vergunningenbeleid geeft antwoord op de vraag: Hoe de vergunningverlening in de praktijk is ingericht en op basis van welke principes de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) beoordeelt, toetst en afwegingen maakt. Het vergunningenbeleid geeft invulling aan de missie, visie en de koers (Koersdocument) van de ANVS en draagt bij aan de ontwikkeling van de ANVS als de autoriteit voor de beheersing van veiligheidsrisico's van nucleaire veiligheid en straling. Het document geeft richting aan een zo uniform mogelijke uitvoering van de vergunningverlening door de ANVS. Dit document vergunningenbeleid maakt duidelijk hoe de ANVS uitvoering geeft aan de vergunningverlening.

## Leidende principes

De ANVS verleent vergunningen binnen de wettelijke kaders en hanteert daarbij meerdere leidende principes. Het vergunningenbeleid geeft een overzicht van deze principes en biedt inzicht in de werkwijze van de ANVS bij het verlenen van vergunningen, het toetsen en beoordelen van de vergunningaanvragen en de te volgen procedures.

## Status en reikwijdte vergunningenbeleid

Vergunningverlening maakt, net als toezicht en interventie, onderdeel uit van het brede instrumentarium dat de ANVS inzet om de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming te borgen. Het vergunningenbeleid wordt modulair opgebouwd en richt zich op alle aan de vergunningverlening gerelateerde activiteiten. Registraties, kennisgevingen<sup>1</sup>, beëindiging en ontmanteling, beveiliging, beleidsmatige activiteiten en crisismanagement vallen buiten de scope van dit document. Mogelijk worden op een later moment hiervoor beleidsmodules uitgewerkt. De relatie van vergunningverlening met genoemde activiteiten komt wel aan bod. Het vergunningenbeleid hangt samen met het Koersdocument 2017 – 2020 (strategie ANVS) en de Toezicht- en Interventiestrategie. Daar waar raakvlakken zijn, wordt daarnaar verwezen.

Dit document beschrijft hoe de ANVS op basis van de geldende wetgeving werkt. Het vergunningenbeleid is niet statisch. Op het moment dat er nieuwe regelgeving komt of er andere ontwikkelingen zijn, zal het vergunningenbeleid daaraan worden aangepast. In beginsel vindt er in ieder geval een keer per jaar een evaluatie/actualisatie plaats. Het onderhavige 'Vergunningenbeleid ANVS 2019' bevat de resultaten van de eerste evaluatie/actualisatie en vormt daarmee een aanpassing van het Vergunningenbeleid ANVS zoals dat voor het eerst op 5 juli 2017 door de ANVS werd vastgesteld. De aanpassingen zijn beperkt van omvang en hangen overwegend samen met de invoering van het nieuwe Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming (Bbs) per 6 februari 2018. Het Bbs verving het tot dan toe geldende Besluit stralingsbescherming. Deze aanpassingen aan het Bbs komen in het gehele document voor en betreffen naast verwijzingen naar de betreffende artikelen uit het Bbs ook actualisatie van de daarin gebezigde terminologie. Dat laatste geldt ook voor de aanpassingen in paragraaf 4.1.1. dat over handelingsvergunningen gaat. In deze paragraaf is voor de soorten handelingsvergunningen meer aangesloten bij het systeem van autorisatie op grond van het Bbs en is iets uitvoeriger dan voorheen stilgestaan bij de door de ANVS gehanteerde vergunningpraktijk. Voorts zijn er aanpassingen in het vergunningenbeleid gedaan die voortvloeien uit de harmonisatie met andere ANVS documenten, in het bijzonder het VOBK (zie paragraaf 5.2.7). Tot slot hangt nog een aanpassing samen met een aanbeveling uit het rapport "Samenwerken aan nucleaire veiligheid" van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Meer specifiek betreft het de uitwerking van de aanbeveling over grensoverschrijdende informatieverstrekking bij vergunningprocedures voor kerncentrales (zie paragraaf 6.2).

<sup>1</sup> Als bedoeld in artikel 3.11 van het Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming

### Hoe is dit document opgebouwd?

Het vergunningenbeleid is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 1 gaat in op het doel en werkveld van de ANVS en de organisatie van de vergunningverlening.
- Hoofdstuk 2 beschrijft het juridisch kader waarbinnen de ANVS haar taken uitvoert.
- Hoofdstuk 3 schetst de leidende principes die de ANVS hanteert bij vergunningverlening.
- Hoofdstuk 4 gaat in op het type vergunningen, de inhoud en structuur van deze vergunningen en het vergunningbesluit.
- Hoofdstuk 5 beschrijft de werkwijze van de ANVS rond toetsing en beoordeling.
- Hoofdstuk 6 schetst de procedures die aan de orde zijn bij het verlenen van vergunningen.
- Hoofdstuk 7 gaat over evalueren en verantwoorden.
- Bijlagen: termen en begrippen (bijlage 1) en lijst met gebruikte afkortingen (bijlage 2).



# Over de ANVS

## 1.1 Instellingsbesluit ANVS

De Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) is ingesteld op basis van de Kernenergiewet (Kew). De ANVS is onder meer belast met het verlenen van vergunningen. De ANVS is met ingang van 1 augustus 2017 als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) het bevoegd gezag voor de vergunningverlening op grond van de Kernenergiewet.

## 1.2 Doel en missie

Nucleaire veiligheid en bescherming tegen de nadelige effecten van ioniserende straling zijn de belangrijkste doelstellingen van de Kernenergiewet. Vergunningverlening is een belangrijk instrument in dat kader. De ANVS draagt met haar missie hieraan bij.

*De Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming is onafhankelijk en deskundig; zij bewaakt en bevordert continu voor deze en volgende generaties de nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en beveiliging.*

## 1.3 Vergunningen ANVS

De ANVS verleent vergunningen gericht op nucleaire veiligheid en stralingsbescherming op grond van de Kernenergiewet voor installaties en handelingen. De Kernenergiewet en de onderliggende regelgeving vormen samen met de vergunningen en de daaraan verbonden voorschriften, de juridische borging van stralingsbescherming en nucleaire veiligheid. De ANVS verricht voor de vergunningverlening alle daartoe benodigde activiteiten.

De ANVS verleent vergunningen voor:

1. **Handelingen met splijtstoffen en ertsen en handelingen met radioactieve stoffen en toestellen of versnellers:** Het betreft met name toepassingen voor medische en industriële doeleinden. Onder radioactieve stoffen worden ook begrepen materialen die van nature voorkomende radionucliden bevatten.
2. **Vervoer:** De vergunningverlening voor het vervoer van nucleair materiaal, splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen, omvat zowel de fabricage van de verpakking, het verzendklaar maken, het vervoer, de tussentijdse opslag en de ontvangst van de zending.
3. **Nucleaire installaties:** Het betreft vergunningen voor uiteenlopende nucleaire installaties, waaronder twee kerncentrales (één in bedrijf en één in de fase van veilige insluiting), onderzoeksreactoren, een opslagfaciliteit voor radioactief afval en een uraniumverrijkingsfaciliteit.

Het aantal en de aard van de te verlenen vergunningen verschillen. Ook de aard van de techniek en de risico's voor de veiligheid verschillen. De leidende principes en het vergunningenproces zijn op hoofdlijnen voor de drie gebieden gelijk. De werkwijze in de praktijk verschilt logischerwijs.

#### 1.4 Kernwaarden ANVS

De ANVS voert haar taken, waaronder vergunningverlening, uit vanuit drie kernwaarden:

- **Betrouwbaar:** De ANVS handelt voorspelbaar, eenduidig en duidelijk. Hierdoor zijn wij een betrouwbare organisatie voor onze omgeving. De ANVS'er kent zijn of haar verantwoordelijkheid, neemt die en legt hierover verantwoording af. Afspraken worden nagekomen en gemaakte overwegingen zijn helder en daarmee uitlegbaar. Om eenduidig en voorspelbaar te handelen werken we intern intensief samen, hanteren we het vierogenprincipe en hebben we ons beleid en verantwoordelijkheden eenduidig belegd.
- **Deskundig:** De medewerkers van de ANVS zijn vakbekwaam en ter zake kundig. Binnen de organisatie werken gedreven professionals die plezier en voldoening halen uit het uitoefenen van hun vak. Ze zijn in staat helder te adviseren en besluiten voor te bereiden, staan boven de materie en zijn gericht op leren en verbeteren. Ieder doet dit vanuit zijn of haar eigen discipline. Ieder werkt vanuit het belang van de ANVS, (internationale) kennis wordt hiertoe optimaal ingezet. Multidisciplinair werken, kennis delen en leren van elkaar staat centraal. Hierdoor blijft ook de beleidscyclus gesloten en ontwikkelt het beleid voortdurend. De ANVS stelt kennis beschikbaar en coördineert onderzoek om de kennisbasis te versterken.
- **Transparant:** De ANVS kiest voor open communicatie en informatievoorziening, zowel naar de omgeving, zoals publiek en stakeholders, als intern. Deze openheid zorgt ervoor dat onze bestuurlijke en primaire processen en ons werk verifieerbaar zijn. Transparantie wordt ook bevorderd door een communicatieaanpak die als uitgangspunt heeft dat informatie openbaar ter beschikking wordt gesteld, tenzij dit om redenen van privacy, bedrijfsgevoeligheid, veiligheid of beveiliging niet kan. De dialoog die hierdoor ontstaat stimuleren wij.

Dit houdt in dat de ANVS bij vergunningverlening:

- Verbindend opereert door in haar taakuitvoering, samenwerking en afstemming met haar partners, deskundigen en belanghebbenden te zoeken.
- Waar nodig intensief (voor)overleg voert met de aanvrager en betrokken overheden.
- Beroep doet op externe adviseurs voor zover de kennis niet bij de ANVS in huis is.
- Afspraken nakomt en eenduidig en voorspelbaar handelt.
- Verantwoording aflegt over door haar gemaakte afwegingen en keuzes.
- Staat voor een open communicatie met de omgeving.
- Gericht is op continue verbetering van haar werkzaamheden en deskundigheid.

### 1.5 Omgeving ANVS

Voor een goede taakuitvoering zijn samenwerking en afstemming met partners en stakeholders cruciaal. Samenwerken en afstemmen is voor ons daarom een kernactiviteit. De ANVS werkt bij de vergunningverlening samen met nationale en internationale belanghebbenden en bewaakt daarbij de eigen verantwoordelijkheid in het Nederlandse domein. Vergunningverlening kan niet los worden gezien van de omgeving waarin de ANVS opereert.

- **Nationaal:** Onderscheid kan worden gemaakt naar meerdere soorten partijen waarmee de ANVS van doen heeft bij vergunningverlening. Het gaat daarbij om aanvragers van vergunningen, vergunninghouders, partners inzake vergunningverlening zoals internationale instanties en andere overheden, deskundigen, belangenorganisaties, werknemers en burgers. Nationale partners waar de ANVS bij haar vergunningverlening mee samenwerkt zijn o.a. de ministeries SZW, VWS, EZK en Defensie, inspectiediensten, provincies, gemeenten, waterschappen, omgevingsdiensten en veiligheidsregio's.
- **Internationaal:** Het werkveld van de ANVS heeft een internationaal karakter. Er zijn veel regels en richtlijnen van Europese en internationale organisaties, zoals Euratom en het Internationaal Atoomagentschap (IAEA) en andere bevoegde autoriteiten in het buitenland. In het algemeen behoeven de Europese en internationale regelingen omzetting naar nationale wetgeving voordat zij in Nederland van toepassing zijn. Een uitzondering hierop zijn de verordeningen van de Europese Unie; deze hebben een rechtstreekse werking.

### 1.6 Werkveld in verandering

In het Koersdocument van de ANVS zijn de maatschappelijke, internationale, economische en technologische ontwikkelingen beschreven die relevant zijn voor het werkveld van de ANVS in de komende jaren. Het betreft ontwikkelingen die ook impact hebben op de manier waarop de ANVS haar vergunningverlenende taken uitvoert. De ANVS gebruikt haar missie, kernwaarden en leidende principes als kompas om tijdig en flexibel in te spelen op veranderende omstandigheden en het beoordelen van nieuwe ontwikkelingen op het gebied van veiligheid: **“Veiligheid voorop”**.







# Juridisch kader

## 2.1 Kernenergiewet

### 2.1.1 Kernenergiewet

Het belangrijkste wettelijke kader voor de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming is de Kernenergiewet en de daarop gebaseerde regelgeving. Deze wetgeving en de daarop gebaseerde vergunningen vormen de juridische borging van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming. De Kernenergiewet is een raamwet die ongeveer 80 artikelen omvat. Het belangrijkste instrument van de Kernenergiewet is een vergunningstelsel.

In de Kew wordt aangegeven voor welke activiteiten een Kernenergiewetvergunning nodig is.

- Artikel 15 onder a: handelingen met splijtstoffen en ertsen, te weten: vergunningen voor het vervoer, voorhanden hebben, binnen of buiten Nederlands grondgebied brengen of doen brengen dan wel zich ontdoen van splijtstoffen.
- Artikel 15 onder b: verschillende nucleaire inrichtingen, namelijk: vergunningen voor het oprichten, inwerking brengen, in werking houden, buiten gebruik stellen, ontmantelen of wijzigen van een inrichting waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt, splijtstoffen worden vervaardigd, bewerkt of verwerkt dan wel splijtstoffen worden opgeslagen.
- Artikel 29: handelingen met radioactieve stoffen, te weten: vergunningen voor het bereiden, vervoeren, voorhanden hebben, toepassen, binnen of buiten Nederlands grondgebied brengen of doen brengen, dan wel zich ontdoen van radioactieve stoffen.
- Artikel 34: het gebruik van toestellen (verbodsbepaling inzake toestellen): de vergunningplicht staat niet in de Kew, maar is gebaseerd op het Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming.
- Artikel 67: de implementatie van Euratom-regelgeving, het hiertoe benodigde vergunningstelsel is neergelegd in het Besluit in-, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen.

### 2.1.2 Uitvoeringsregelgeving

Waar de Kernenergiewet relatief compact is, is de op de Kernenergiewet gebaseerde regelgeving omvangrijk. Op de Kernenergiewet zijn algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en een aantal algemeen werkende besluiten en ANVS-verordeningen gebaseerd. Daarnaast bevat de wet een flink aantal delegatiebepalingen. Deze strekken enerzijds tot uitwerking van de in de wet opgenomen (basale) normen die door dit normstellende karakter ook betekenis hebben voor de vergunningverlening. Dit betreft onder meer (niet limitatief):

- Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (Bkse).
- Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming (Bbs).
- Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen (Bvser).
- Besluit in-, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen (Biudrabs).
- Regeling basisveiligheidsnormen stralingsbescherming (Rbs).
- ANVS-Verordening basisveiligheidsnormen stralingsbescherming (Vbs).
- Regeling stralingsbescherming beroepsmatige blootstelling.
- Regeling nucleaire veiligheid kerninstallaties.
- Besluit vergoedingen Kernenergiewet.

Deze regelgeving kan ook algemene regels bevatten waaraan de vergunninghouder, naast de verplichtingen op grond van de vergunning, moet voldoen.

Ten aanzien van deze algemene regels kunnen bij voorschrift nadere eisen worden gesteld. Indien en voor zover vergunningen niet al naadloos aansluiten op deze algemene regels, prevaleren de bepalingen van de bovengenoemde regelgeving en zijn deze bepalend bij het toezicht op de vergunninghouders. Voor zover nodig worden de voorschriften in de vergunningen aangepast. Verdergaande voorschriften betreffende de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming, die zijn opgenomen in de Kernenergiewetvergunning, blijven hun gelding behouden.

### 2.1.3 Handreikingen

De ANVS hanteert ook handreikingen, zoals onder meer: de [Handreiking Veilig Ontwerp en het veilig Bedrijven van Kernreactoren](#) (VOBK), de [Handreiking conventionele technische randvoorwaarden voor nucleaire inrichtingen](#) en de [Handreiking continu verbeteren van de nucleaire veiligheid](#). Handreikingen zijn niet bindend. Een handreiking geeft inzicht in het beleid van de ANVS, bijvoorbeeld op het punt van stand der techniek van kernreactoren. Daarnaast bieden handreikingen een uitgangspunt voor het vooroverleg van de vergunningaanvrager met ANVS en kunnen zij als hulpmiddel worden gebruikt door de vergunningaanvrager bij het opstellen van de vergunningaanvraag.

## 2.2 Internationale regels en richtlijnen

De verplichtingen op grond van het Euratom-verdrag en de daarop gebaseerde richtlijnen zijn in de Nederlandse wetgeving ingevoerd. De ANVS sluit zoveel mogelijk aan bij internationaal geaccepteerde beginselen, aanbevelingen, praktijken en afspraken, die tot stand zijn gekomen onder auspiciën van de EU, IAEA, OECD/NEA, OSPAR, ENSRA, ESARDA, HERCA, EACA, ENSREG en de WENRA. Nationale omstandigheden geven soms wel aanleiding daar op bepaalde punten een specifieke invulling aan te geven. De Kernenergiewet biedt de basis voor de uitvoering van richtlijnen gebaseerd op het [Euratom-verdrag](#) en van regels die door het [Internationaal Atoomagentschap](#) (IAEA) zijn gesteld (die niet rechtstreeks bindend zijn). De Euratom-richtlijnen zijn geïmplementeerd in met name een samenstel van Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen. De IAEA-regels werken ook door in de wet- en regelgeving, ook deels via de Euratom-richtlijnen en via vergunningen. De IAEA-regels betreffende vervoer zijn veelal via ministeriële regelingen geïmplementeerd. Zo wordt via het Bvser verklaard dat de vervoersbepalingen uit de ministeriële regelingen voor het vervoer van radioactieve stoffen per vrachtwagen (VLG), trein (VSG) of schip (VBG), van overeenkomstige toepassing zijn. Voor het vervoer van radioactieve stoffen per vliegtuig, gelden ingevolge het Bvser direct de internationale vervoersbepalingen uit de ICAO. Voor het vervoer van radioactieve stoffen over zee is de IMDG Code ook direct van toepassing. In de vergunning worden in een aantal gevallen IAEA-standards, -requirements en -guides via de voorschriften van overeenkomstige toepassing verklaard. Soms zijn ze onderdeel van het toetsingskader voor vergunningverlening.

### 2.3 Integrale karakter Kernenergiewet

Bijzonder aan de Kernenergiewet is het integrale karakter voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming. De Kernenergiewet ziet enerzijds toe op alle stralingstoepassingen en -aspecten van de wieg tot het graf, waaronder productgebruik, opslag, vervoer en verwijdering. Anderzijds ziet de wet toe op alle beleidsmatige aspecten die met ioniserende straling verband houden. De Kernenergiewet beschermt niet alleen het milieu, waaronder de bevolking, maar ook werknemers en patiënten.

### 2.4 Raakvlakken andere taakvelden waarvoor de ANVS bevoegd is

#### 2.4.1 Toezicht en interventie

De wet- en regelgeving scheidt samen met de vergunning het kader voor toezicht en interventie. Beide kunnen alleen worden uitgevoerd wanneer daar op basis van de wet- en regelgeving of de vergunning voldoende grondslag voor is. Dit betekent dat de vergunning duidelijk is geformuleerd, zodat deze zowel uitvoerbaar is voor de vergunninghouder, als handhaafbaar voor de toezichthouder. In dat kader worden binnen de ANVS voorschriften op basis van een risicogerichte aanpak getoetst op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid, de zogenaamde HUF-toets.

#### 2.4.2 Beveiliging

Op de beveiliging van nucleaire inrichtingen en het vervoer van splijtstoffen is een afzonderlijke Regeling beveiliging nucleaire inrichtingen en splijtstoffen van toepassing. Voor beveiliging van radioactieve stoffen en toestellen of versnellers zijn regels gesteld in het Bbs, de Rbs en de Vbs. Dit betekent onder andere dat bij een vergunningaanvraag voor bepaalde typen radioactieve stoffen een adequaat beveiligingsplan dient te worden ingediend.

#### 2.4.3 Beëindiging en ontmanteling

Beëindiging, buitengebruikstelling en ontmanteling omvatten samen het geheel van acties dat ondernomen wordt aan het einde van de operationele bedrijfsvoering, gericht op het definitief verwijderen van de inrichting. Bij beëindiging, buitengebruikstelling en ontmanteling is onderscheid te maken naar:

- **Nucleaire installaties:** Een vergunninghouder dient op grond van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen vanaf het moment van de oprichting te beschikken over een goedgekeurd ontmantelingsplan. Het ontmantelingsplan is geen onderdeel van de Kernenergiewetvergunning voor het oprichten, het in werking brengen en het in werking houden van een nucleaire installatie. Voor ontmantelingsplannen worden dan ook geen regels of voorschriften gesteld in de Kernenergiewetvergunning. Wel geldt voor nucleaire inrichtingen op grond van de Kernenergiewet een vergunningplicht voor de buitengebruikstelling en ontmanteling, waarover de vergunninghouder dient te beschikken voordat de nucleaire installatie feitelijk buiten gebruik wordt gesteld. Van die vergunning maakt een ontmantelingsplan deel uit. Ook de verplichting voor de vergunninghouder tot het stellen van financiële zekerheid voor de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling wordt niet in de vergunning geregeld, omdat deze voortvloeit uit de Kernenergiewet.
- **Beëindiging handelingen bij niet nucleaire installaties:** Indien bij de beëindiging van handelingen sprake is van andere handelingen die samenhangen met de beëindiging, bijvoorbeeld sloop, of sanering, dient daarvoor een aparte vergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) te worden aangevraagd. Indien alle op grond van de Kernenergiewet vergunningplichtige handelingen zijn beëindigd, worden de Kernenergiewetvergunningen ingetrokken.
- In sommige gevallen moet al bij de aanvraag van een nieuwe vergunning een beoordeling plaatsvinden van het beëindigingsplan. Dat plan dient te beschrijven hoe de handelingen in de toekomst worden beëindigd en op welke wijze de beëindiging wordt bekostigd. Aan deze verplichting op grond van het Bbs moet uiterlijk op 1 januari 2020 worden voldaan.

## 2.5 Overige relevante wet- en regelgeving

Naast een Kernenergiewetvergunning zijn (soms) ook andere vergunningen noodzakelijk om de voorgenomen activiteit te mogen uitvoeren. Dit geldt ook voor de Kernenergiewetvergunningen voor nucleaire installaties, die weliswaar een integraal karakter hebben, maar desondanks niet allesomvattend zijn. In onderstaand overzicht wordt een beeld gegeven van de in dit kader meest relevante wet- en regelgeving, waarbij wordt aangetekend dat dit overzicht niet pretendeert uitputtend te zijn.

### 2.5.1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Een voorgenomen activiteit waarvoor een vergunning(wijziging) op grond van de Kew nodig is, kan soms tevens worden aangemerkt als een bouwactiviteit waarvoor een omgevingsvergunning voor bouwen op grond van de Wabo is vereist, met name af te geven door gemeenten en provincies. Als deze situatie zich voordoet dan geldt voor bouwvergunningen voor nucleaire inrichtingen een coördinatie-regeling in de zin dat de bouwvergunning niet eerder in werking treedt dan nadat de Kernenergiewetvergunning in werking is getreden en andersom.

### 2.5.2 Waterwet

Voor een voorgenomen activiteit voor nucleaire inrichtingen kan soms naast de Kernenergiewetvergunning tevens een vergunning op grond van de Waterwet nodig zijn van de waterbeheerder (waterschap of Rijkswaterstaat), indien er sprake is van niet-radioactieve directe lozingen op het oppervlaktewater. In dat geval kan coördinatie van beide vergunningprocedures aan de orde zijn.

### 2.5.3 Wet natuurbescherming (Wnb)

Voor een voorgenomen activiteit voor nucleaire inrichtingen kan soms naast de Kernenergiewetvergunning met het oog op de bescherming van natuurgebieden, planten- en diersoorten tevens een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming nodig zijn. De ANVS kan in overleg met Gedeputeerde Staten als bevoegd gezag voor de Wnb besluiten tot een gecoördineerde behandeling van de samenhangende vergunningaanvragen.

### 2.5.4 Wet bijzondere medische verrichtingen (Wbmv)

Voor sommige medische ingrepen is naast een vergunning op grond van de Kew tevens een vergunning op grond van de Wet bijzondere medische verrichtingen nodig. De Kernenergiewetvergunning wordt in het kader van rechtvaardiging pas verleend nadat de Wbmv-vergunning, afgegeven door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van kracht is.

### 2.5.5 Mijnbouwwet

Er is een vergunningplicht voor het winnen van delfstoffen en aardwarmte, die wordt afgegeven door de minister van Economische Zaken. Deze toepassingen zijn soms ook vergunningplichtig volgens de Kew. Er is geen verplichting tot coördinatie.

### 2.5.6 Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet)

De Arbowet, die valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, is er op gericht dat werknemers veilig en gezond kunnen werken. De wet is van toepassing naast de Kernenergiewetvergunning en stelt verplichtingen waaraan werkgevers zich moeten houden, zoals eisen aan de inrichting van arbeidsplaats, te gebruiken beschermingsmiddelen en het opstellen/uitvoeren van een Risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E).

### 2.5.7 Alarmplannen en -organisatie versus rampbestrijdingsplannen (bedrijfsnoodplannen)

Uit de Kernenergiewet en de Regeling nucleaire veiligheid kerninstallaties vloeit voort dat de vergunninghouder van een nucleaire installatie verantwoordelijk is voor de ongevallenbestrijding 'on site'. Aansluitend bij die verantwoordelijkheid wordt in de Kernenergiewetvergunning aan de vergunninghouder de verplichting opgelegd tot het vaststellen en bijhouden van een alarmplan en een alarmorganisatie (bedrijfsnoodplan). In de vergunning op grond van de Kew is in de voorschriften vastgelegd dat de alarmplannen en de alarmorganisatie van de vergunninghouder afgestemd moeten zijn op de rampbestrijdingsplannen van de veiligheidsregio, die verantwoordelijk is voor de ongevallenbestrijding 'off site'. Dit aspect wordt tevens geregeld in de Regeling nucleaire veiligheid kerninstallaties die op 14 juni 2017 in werking is getreden.

Specifiek voor vergunningen voor radioactieve stoffen geldt dat bij de aanvraag voor een nieuwe vergunning een adequaat bedrijfsnoodplan moet worden ingediend.

#### *2.5.8 Besluit risico zware ongevallen 2015 (Brzo)*

Kerninstallaties vallen in beginsel niet onder de werking van het Brzo. Voor een enkel geval is een uitzondering gemaakt. Dit betreft de situatie dat in een kerninstallatie niet-radioactieve gevaarlijke stoffen aanwezig zijn of ten gevolge van een ongeval kunnen worden gevormd in hoeveelheden als bedoeld in het Brzo. Artikel 23 Bkse verklaart voor die situatie het Brzo van overeenkomstige toepassing.

#### *2.5.9 Hoofdstuk 19 Wet milieubeheer (Wm) inzake Openbaarheid van milieu-informatie*

Hoofdstuk 19 Wm bevat een bijzondere regeling voor openbaarmaking van aanvraaggegevens die verder gaat dan de algemene regels van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) of Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Dit kan leiden tot een tweede, geschoonde tekst van bepaalde aanvraaggegevens. Deze geschoonde tekst wordt openbaar gemaakt in plaats van de tekst in de oorspronkelijke aanvraag.

#### *2.5.10 Uitvoer/doorvoer strategische goederen of sanctiegoederen in verband met 'dual use'*

Voor de export van bepaalde technologie, software en kennis/informatie is een aparte vergunning nodig van de Douane of van de minister van Buitenlandse Zaken. Het betreft technologie, software en kennis/informatie die gebruikt kan worden voor civiele doeleinden en tevens een militaire toepassing kan hebben, of kan bijdragen aan de productie of verspreiding van massavernietigingswapens (dual use).

#### *2.5.11 Wet aansprakelijkheid kernongevallen (Wako)*

Ongevallen met nucleaire installaties kunnen tot grote schade leiden. Daarom bestaat de Wet aansprakelijkheid kernongevallen. Deze wet regelt de aansprakelijkheid van exploitanten van kerninstallaties voor schade uit kernongevallen. De wet verplicht ertoe om hiervoor een verzekering of andere financiële zekerheid te hebben en in stand te houden. De Wako valt onder verantwoordelijkheid van de minister van Financiën. Op grond van het Bkse bestaat voor de ANVS de verplichting een voorschrift in de vergunning op te nemen dat er in voorziet dat de aanvrager een verzekering heeft, of op andere wijze de financiële zekerheid stelt voor schade uit kernongevallen.



# Leidende principes vergunningverlening

Vergunningen moeten voldoen aan de eisen van de Kernenergiewet en andere relevante wet- en regelgeving (juridisch kader). De ANVS hanteert in haar vergunningenbeleid leidende principes die richting geven aan haar handelen in bekende en nieuwe situaties. Dit vergroot de consistentie, handelingssnelheid en voorspelbaarheid. De basis daarvoor wordt gevormd door het juridisch kader, maar in een aantal gevallen is er sprake van afwegingsruimte. De ANVS hanteert voor haar vergunningenbeleid de volgende leidende principes bij haar afwegingen.

## 3.1 Veiligheid voorop

Al het werk van de ANVS staat in het teken van het bewaken en continu bevorderen van het publieke belang 'Veiligheid'. De ANVS neemt dit publieke belang steeds expliciet als uitgangspunt bij de vergunningverlening en het toezicht. Uiteindelijk draait ons werk om de bescherming van mensen en milieu tegen de negatieve gevolgen van ioniserende straling. Veiligheid staat voorop bij nucleaire installaties, bij toepassing van stralingsbronnen en tijdens het transport en overige blootstellingen (bijv. blootstelling door radon, bouwstoffen, materialen met van nature voorkomende radionucliden, etc.). Beveiliging en het voorkomen van oneigenlijke verspreiding van kennis en radioactief materiaal (non-proliferatie) zijn een essentieel onderdeel van veiligheid.

### 3.2 Eigen verantwoordelijkheid en gerechtvaardigd vertrouwen

De exploitant, vergunninghouder, gebruiker of vervoerder van nucleaire of stralingstoepassingen en materialen draagt de verantwoordelijkheid voor de veiligheid. Zonder deze verantwoordelijkheid over te nemen, ziet de ANVS erop toe dat de bedrijven en instellingen de veiligheid volledig waarborgen. Wij gaan daarbij uit van vertrouwen, maar onderzoeken kritisch of dit vertrouwen gerechtvaardigd is.

### 3.3 Voortdurend verbeteren

De ANVS heeft als doel de nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en beveiliging op een “state of the art”-niveau te houden. Een veranderende omgeving, technologische ontwikkelingen, ongevallen en incidenten, en voortschrijdende inzichten kunnen aanleiding zijn om verbeteringen door te voeren. Deze verbeteringen kunnen betrekking hebben op zowel het beleid, de regelgeving, de praktijk als onze eigen interne werkwijze. De ANVS eist dat het veld voortdurend en proactief werkt aan verbetering van de veiligheid. Deze eis is wettelijk verankerd. “Voortdurend verbeteren” geldt voor de toepassingen met splijtstoffen en nucleaire inrichtingen, maar is van overeenkomstige toepassing verklaard voor de vergunningen voor handelingen met radioactieve stoffen en toestellen of versnellers. Voor nucleaire installaties is de plicht tot voortdurende verbetering bovendien expliciet vastgelegd in de Regeling nucleaire veiligheid kerninstallaties die de Euratom-richtlijn op dit punt implementeert. De ANVS dient ook zelf regelmatig te bezien of de beperkingen waaronder een Kernenergievergunning is verleend, en de voorschriften die aan een vergunning zijn verbonden, nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van mensen, dieren, planten en goederen.

### 3.4 Risicogericht

De ANVS hanteert een risicogerichte aanpak, ook graduele aanpak genoemd, bij de uitvoering van haar werk. De ANVS kan niet alle risico's gelijkmatig aanpakken en maakt daarom onderbouwd keuzes over waar zij zich op richt en op welke wijze. De ANVS richt zich meer op de instellingen, activiteiten, signalen en ontwikkelingen die meer risicovol worden geacht. Dit gebeurt informatiegestuurd, dus op basis van analyses die inzicht geven in waar belangrijke risico's zich bevinden. Verder zijn de toetsing en beoordeling en voorschriften in het kader van de vergunning strenger bij grotere risico's.

### 3.5 Functiescheiding

De ANVS heeft de functionele scheiding zo georganiseerd dat er een goede balans is tussen de wenselijkheid van rolvastheid in taken en het belang van het intern kunnen delen van ervaringen en informatie. Eén bestuurslid heeft vergunningverlening in zijn portefeuille en de ander toezicht en handhaving. Medewerkers die een beslissende rol spelen in de behandeling van vergunningaanvragen, mogen niet dezelfde zijn als medewerkers die een beslissende rol spelen in het houden van toezicht op de naleving van de vergunningsvoorwaarden. Teamleider en afdelingshoofd sturen hierop en controleren het consequent toepassen van deze functiescheiding.

### 3.6 “Comply or explain”-principe

Dit uitgangspunt houdt in dat de vergunningaanvrager in toepasselijke gevallen moet aantonen dat hij voldoet aan (comply) gepubliceerde regelgeving dan wel andere documenten. Indien de aanvrager hieraan niet kan voldoen, zal deze moeten aantonen dat (explain) hij/zij op een andere (gelijkwaardige) wijze het voorgeschreven of beschreven resultaat bereikt.



# 4

## Vergunningen ANVS

### 4.1 Type vergunningen

De Kernenergiewet en de daarop gebaseerde regelgeving onderscheidt grofweg vier typen vergunningen, te weten:

1. Vergunningen voor handelingen met splijtstoffen en ertsen, en handelingen met radioactieve stoffen en toestellen of versnellers op grond van de artikelen 15, onder a, respectievelijk 29 Kew en artikel 34 Kew in samenhang met afdeling 3.2 van het Bbs (verder in de tekst aangeduid als handelingen).
2. Vervoersvergunningen, een vergunning voor handelingen specifiek op het gebied van het vervoer van splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen op grond van artikelen 15, onder a, Kew respectievelijk 29 Kew.
3. Inrichtingsvergunningen voor nucleaire installaties op grond van artikel 15, onder b, Kew
4. Vergunningen voor nucleair aangedreven schepen of andere voertuigen op grond van artikel 15, onder c, Kew.

#### 4.1.1 Vergunning voor handelingen met splijtstoffen, ertsen, radioactieve stoffen en toestellen of versnellers (Ad 1)

##### Splijtstoffen en ertsen

Artikel 15, onder a, Kew vormt de basis voor het vergunningstelsel voor handelingen met splijtstoffen en ertsen. Zonder Kernenergiewetvergunning zijn de desbetreffende handelingen in beginsel verboden. De handelingen betreffen het vervoeren, het voorhanden hebben anders dan bij opslag in verband met vervoer, het binnen of buiten Nederlands grondgebied brengen of doen brengen en het zich ontdoen van deze stoffen. De vergunning voor handelingen met splijtstoffen en ertsen heeft alleen betrekking op de stralingsaspecten. Voor conventionele milieuaspecten kan aanvullende regulering op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht geboden zijn.



In het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (Bkse) is het vergunningstelsel voor handelingen met splijtstoffen en ertsen uitgewerkt. Een uitzondering hierop vormen de vervoersvergunningen en de vergunningen voor het binnen en buiten Nederlands grondgebied brengen. Dit vergunningstelsel is uitgewerkt in het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen (Zie hiervoor onder Ad 2.).

### **Radioactieve stoffen en toestellen of versnellers**

Artikel 29 Kew en artikel 34 Kew in samenhang met afdeling 3.2 van het Bbs bevat de basis voor het systeem van autorisatie (vergunning en registratie) voor handelingen met radioactieve stoffen en toestellen of versnellers, en is de pendant van artikel 15, onder a, Kew dat voor spijtstoffen en ertsen geldt. Het Bbs kent naast de vergunning de registratie als autorisatie met een lichter karakter dan de vergunning. De vergunningplicht heeft betrekking op handelingen als het bereiden, het vervoeren, het voorhanden hebben, het toepassen, het binnen of buiten Nederlands grondgebied (doen) brengen of het zich ontdoen van radioactieve stoffen. Toepassen moet in dit verband ruim worden uitgelegd, in de zin dat elke wijze van gebruik eronder valt. De vergunning voor handelingen met radioactieve stoffen en toestellen of versnellers heeft alleen betrekking op de stralingsaspecten. Voor conventionele milieuaspecten kan aanvullende regulering op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht geboden zijn.

In het Bbs is de vergunningplicht voor handelingen met radioactieve stoffen en toestellen of versnellers uitgewerkt (artikelen 3.5 tot en met 3.8). Ook hier geldt de uitzondering voor vervoersvergunningen en vergunningen voor het binnen en buiten Nederlands grondgebied brengen. Deze vergunningen zijn uitgewerkt in het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen (Zie hiervoor onder ad 2.).

### **Handelingsvergunning**

Het uitgangspunt in het Bbs is dat een vergunning per ondernemer en apart voor elke locatie wordt verleend. In een vergunning wordt de situatie waarvoor vergunning wordt gevraagd (één of enkele toepassingen) vastgelegd. Daar waar mogelijk en van toegevoegde waarde is het beleid van de ANVS dat in afwijking van het bovengenoemde uitgangspunt voor handelingen op verschillende locaties van dezelfde onderneming één vergunning voor het geheel wordt verleend. Dit kan het geval zijn wanneer binnen de gehele onderneming hetzelfde zorgsysteem wordt gehanteerd. Vaak komt dit het overzicht ten goede.

Per situatie wordt door de ANVS naar maatwerk gestreefd en bepaald of het mogelijk is één vergunning voor de gehele locatie of per rechtspersoon af te geven, of toch een vergunning per handeling te verstrekken.

Een vergunninghouder geeft aan de ANVS kennis van de wijziging van de gegevens ten opzichte van de gegevens, opgenomen in de documenten die deel uitmaken van de vergunning.

### **Wijzigingsvergunning**

Een vergunninghouder die over een handelingsvergunning beschikt, vraagt voor latere wijzigingen ten opzichte van de vergunde situatie een wijzigingsvergunning aan.

### **Revisievergunning**

Als een vergunninghouder beschikt over één of meer handelingsvergunningen en door een veelheid van vergunningswijzigingen een onoverzichtelijke vergunningssituatie dreigt te ontstaan of als een wijziging omvangrijk en ingrijpend is, en van invloed is op de bestaande situatie, verzoekt de ANVS in overleg met de vergunninghouder om het indienen van een aanvraag om een revisievergunning. Een revisievergunning vervangt alle eerder verleende vergunningen. Dit houdt in dat de aanvrager al het eerder vergunde opnieuw zal moeten aanvragen. In een revisievergunning worden bestaande rechten geëerbiedigd, maar kunnen door de ANVS wel ter bescherming van mens en milieu voorschriften worden gewijzigd, toegevoegd of ingetrokken.

### **Complexvergunning**

Een complexvergunning (zie ook artikel 3.2 van de Rbs) wordt verleend als zowel het aantal bronnen, als de complexiteit en diversiteit van de toepassingen groot is. De ANVS laat aan de vergunninghouder meer vrijheden om de situatie naar eigen inzicht te wijzigen. De kaders van de vergunning zijn ruimer gesteld dan het geval is bij de reguliere vergunning. In ruil voor deze bewegingsruimte stelt de ANVS wel hogere eisen aan deskundigheid en organisatie. De ondernemer moet een stralingsbeschermingsdeskundige van het niveau algemeen coördinerend deskundige (ACD) aanstellen die wordt ondersteund door een onafhankelijke stralingsbeschermingseenheid (SBE). De ACD verleent namens de ondernemer

interne toestemmingen voor stralingstoepassingen en houdt hierop intern toezicht. Naast interne toestemmingen en toezicht heeft de ACD ook tot taak de rapportage over de stralingsbescherming te maken en het stralingsbeschermingsbeleid en de interne voorschriften te ontwikkelen. De ACD heeft de beschikking over een SBE die bestaat uit stralingsbeschermingsdeskundigen die hun werkzaamheden onafhankelijk uitvoeren van de productie- en technische eenheden waarop ze toezicht houden.

### **Registratie**

Het Bbs kent naast de vergunning ook de registratie als instrument voor autorisatie. De registratie als instrument is bedoeld voor handelingen met een laag tot gemiddeld risico en heeft een lichter karakter dan de vergunning. In het Bbs is uitgewerkt voor welke categorieën van handelingen met radioactieve stoffen en toestellen registratieplicht geldt (artikelen 3.9 en 3.10). Voor een registratie gelden lichtere indieningsvereisten dan voor een vergunning. Bovendien kunnen aan een registratie geen voorschriften worden verbonden. De registratie valt verder buiten de scope van het vergunningenbeleid.

#### *4.1.2 Vervoersvergunningen (Ad 2)*

### **Vervoersvergunning**

De artikelen 15, onder a, en 29 Kew vormen de basis voor het vergunningstelsel voor het vervoer van splijtstoffen, ertsen respectievelijk radioactieve stoffen. Zonder Kernenergiewetvergunning zijn deze handelingen in beginsel verboden. In het Besluit Bvser is het vergunningstelsel voor het vervoer van deze stoffen uitgewerkt. Er zijn vier categorieën vervoersvergunningen:

- Binnen en buiten Nederlands grondgebied (doen) brengen en het vervoeren op Nederlands grondgebied van splijtstoffen (wel of niet beveiligingscategorie I, II en III).
- Binnen en buiten Nederlands grondgebied (doen) brengen en het vervoeren op Nederlands grondgebied van hoogactieve bronnen.
- Binnen en buiten Nederlands grondgebied (doen) brengen van geneesmiddelen of gebruiksartikelen.
- Vervoer op grond van een speciale regeling (hieronder apart uitgelicht).

### **Speciale regeling**

In bepaalde situaties kan het praktisch niet mogelijk zijn te voldoen aan alle gestelde voorschriften van de internationale vervoersregelgeving. Voor deze situaties is in de internationale vervoersregelgeving de mogelijkheid opgenomen dat het bevoegd gezag vergunning kan verlenen, waarbij op specifieke wijze invulling kan worden gegeven aan de voorschriften als opgenomen in de internationale vervoersregelgeving. Voorwaarde voor een speciale regeling is dat er geen andere oplossing is, dat de speciale regeling in principe een tijdelijk karakter heeft en dat het totale veiligheidsniveau tijdens het vervoer ten minste gelijkwaardig is aan het niveau dat zou worden gerealiseerd, indien aan alle voorschriften volgens de algemene vervoersregelgeving zou zijn voldaan. Een dergelijke speciale regeling wordt in de internationale vervoersregelgeving een 'special arrangement' genoemd. De mogelijkheid van een special arrangement is in de internationale vervoersregelgeving om twee redenen opgenomen:

1. Om gedurende een beperkte periode specifieke zendingen mogelijk te maken.
2. Om de ontwikkeling mogelijk te maken van nieuwe technieken en voorzieningen die inspelen op bestaande en toekomstige vervoersbehoeften, vooruitlopend op een definitieve oplossing die wordt vastgelegd in de internationale vervoersregelgeving.

### **Wijzigingsvergunning**

Een vergunninghouder die een vervoersvergunning heeft kan verzoeken om een wijziging van de vervoersvergunning. Het toevoegen/wijzigen van afzenders/ontvangers, transportverpakkingen, routes, voorschriften van de vergunning kunnen in principe door middel van een wijziging van de verleende vergunning worden doorgevoerd.

Het verhogen van het aantal zendingen en het verhogen van de hoeveelheden per zending kunnen niet door middel van een wijziging van de vergunning worden doorgevoerd. Een nieuwe aanvraag moet worden ingediend en na positieve beoordeling wordt een nieuwe vergunning afgegeven (aanvrager laat oude vergunning intrekken om te voorkomen dat er 2 dezelfde vergunningen naast elkaar blijven bestaan).

### **Overbrengingsvergunning**

Naast de vervoersvergunning is er in bepaalde gevallen ook een overbrengingsvergunning vereist op grond van het Besluit in-, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen (Biudrabs). Het Biudrabs regelt het toezicht en de controle op de overbrenging van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen tussen lidstaten onderling en naar

en vanuit de Europese Unie. Het Biudraps heeft als uitgangspunt dat er geen grensoverschrijdende overbrengingen van radioactieve afvalstoffen of bestraalde splijtstoffen kunnen plaatsvinden zonder voorafgaande overbrengingsvergunning. In de meeste gevallen is in het kader van deze vergunningprocedure de voorafgaande toestemming van een of meer andere lidstaten of derde staten vereist.

### **Afbakening tussen gebruik en vervoer**

Tenzij sprake is van doorvoer, begint en/of eindigt het vervoer van splijtstoffen, ertsen of radioactieve stoffen over Nederlands grondgebied op een Nederlandse locatie of inrichting. Dit roept de vraag op hoe het zit met de afbakening tussen het gebruik (toepassen, voorhanden hebben, etc.) en het vervoer van splijtstoffen, ertsen of radioactieve stoffen:

- A. Kernenergiewet:** Handelingen op locaties of inrichtingen vallen respectievelijk onder een gebruiksvergunning (Bbs) of inrichtingsvergunning (Bkse). Het vervoer over de openbare weg is, afhankelijk van het te vervoeren materiaal, vergunningplichtig of meldingsplichtig op grond van het Bvser. Vanuit de Kew gezien is de terreingrens van de locatie of inrichting de afbakening tussen gebruik en vervoer. Buiten het hek Bvser, binnen het hek Bbs of Bkse. Zo valt bijvoorbeeld de handeling laden van splijtstoffen op een inrichting voorafgaand aan het vervoer via de openbare weg onder de inrichtingsvergunning. Ook vervoer dat uitsluitend plaatsvindt binnen een inrichting valt onder de inrichtingsvergunning. Wel kunnen dan bij de Kernenergiewetvergunning de vervoerseisen van het ADR (zie onder B en C) van overeenkomstige toepassing worden verklaard.
- B. Internationale vervoersregelgeving (technische eisen):** Op het vervoer van splijtstoffen en radioactieve stoffen zijn technische voorschriften van toepassing, die onder andere eisen stellen aan verpakkingen, opleiding, etikettering en documentatie. Deze technische voorschriften maken onderdeel uit van internationale vervoersregelgeving, zoals het ADR voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg. Voor alle andere gevaarlijke stoffen (niet radioactief) is deze internationale vervoersregelgeving bindend via de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs). In deze wet is het vervoer van radioactieve stoffen echter uitgezonderd en wordt verwezen naar de Kew. Via het Bvser worden de technische voorschriften van de internationale vervoersregelgeving, waaronder het ADR, wel weer van toepassing verklaard. In de internationale vervoersregelgeving speelt de terreingrens geen rol, zoals bij de Kew. Vervoer omvat op grond van de internationale vervoersregelgeving de hele keten van voorbereiding, laden, verplaatsen en lossen van gevaarlijke stoffen. Hierbij wordt bijvoorbeeld een bijzondere rol toegedicht aan de afzender in verband met het juist verpakken en aanbieden van de gevaarlijke stoffen aan de vervoerder.
- C. Samengaan van Kew en internationale vervoersregelgeving:** Op grond van de Kew wordt de internationale vervoersregelgeving van toepassing verklaard op vervoer dat over de openbare weg plaatsvindt:
1. Buiten de inrichting of locatie: via Bvser;
  2. Binnen een inrichting: via het Bkse. Dat gebeurt dan met het oog op de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, een van de belangen van artikel 15b Kew. Via art. 15c Kew kunnen met oog op dit belang voorschriften aan de vergunning worden verbonden;
  3. Binnen een locatie: via het Bbs. Via art. 31 Kew kunnen met het oog op de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, voorschriften aan de vergunning worden verbonden.
- Op grond van de Kew vormt de terreingrens van een locatie of inrichting de afbakening tussen vervoer en gebruik, terwijl de technische voorschriften van de internationale vervoersregelgeving over de terreingrenzen heen gaan (denk aan de afzender die radioactieve stoffen verpakt voor vervoer over de openbare weg). De technische voorschriften van de internationale vervoersregelgeving worden via het Bbs en Bkse op respectievelijk de locatie en de inrichting van toepassing verklaard, zoals bij 2. en 3. aangegeven. Zo wordt in geval van vervoer over de openbare weg zorg gedragen voor een naadloze aansluiting binnen en buiten de terreingrens.
- D. Afbakening gebruiksvergunning en inrichtingsvergunning:** De primaire verantwoordelijkheid voor de inrichting ligt bij de houder van de inrichtingsvergunning. Deze is ook eindverantwoordelijk voor alle handelingen op het terrein, waaronder handelingen door NDO-bedrijven.

#### *4.1.3 Inrichtingsvergunningen voor nucleaire installaties (Ad 3)*

Artikel 15, onder b, Kew vormt de basis voor het vergunningstelsel voor inrichtingen waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt, splijtstoffen kunnen worden vervaardigd, bewerkt of verwerkt, dan wel splijtstoffen worden opgeslagen. Zonder Kernenergiewetvergunning is het oprichten, het in werking brengen en houden, het wijzigen, het buitengebruik stellen en het ontmantelen van nucleaire inrichtingen verboden. In het Besluit kerninstallaties splijtstoffen en ertsen is het vergunningstelsel voor nucleaire inrichtingen uitgewerkt.

Vergunningen voor nucleaire inrichtingen zijn integrale vergunningen, omdat ze ook:

- Toezien op de bescherming van werknemers tegen ioniserende straling.
- Toezien op de bescherming van patiënten bij medische toepassingen.
- De benodigde vergunningen voor handelingen met splijtstoffen, ertsen, radioactieve stoffen en toestellen of versnellers, en voor werkzaamheden met natuurlijke bronnen omvatten.
- De conventionele milieuaspecten op grond van de Wet milieubeheer, zoals geluid of bodem, omvatten. Een uitzondering op dit milieu-integrale karakter van vergunningen voor nucleaire installaties vormen de Waterwet (directe conventionele lozingen op het oppervlaktewater), de Wabo (voor de omgevingsvergunningen voor bouw en ruimte) en de Wet natuurbescherming.

### Soorten inrichtingsvergunningen

Bij inrichtingsvergunningen kan een aantal soorten vergunningen worden onderscheiden:

- A. Oprichtingsvergunning:** Wanneer een Kernenergiewetvergunning wordt aangevraagd voor een nieuwe nucleaire installatie. Eerst wordt een vergunning voor het oprichten (vestigingslocatie, het ontwerp en de bouw) van de installatie vergund.
- B. Vergunning voor het in werking brengen en houden:** Nadat de nucleaire inrichting is opgericht (gebouwd), zijn om in bedrijf te gaan nog Kernenergiewetvergunningen nodig voor het in werking brengen (het beproeven van de installatie) en het in werking houden (regulier bedrijven) van de nucleaire inrichting. De vergunningen voor het in werking brengen en het in werking houden zijn 2 aparte vergunningen, die in de praktijk veelal tegelijk worden verleend. Uiteraard kan bij de aanvraag voor het in werking brengen en houden van de inrichting in belangrijke mate naar de eerdere vergunningaanvraag voor de oprichting van de inrichting worden verwezen.

De oprichtingsvergunning (zie onder A) en de vergunningen voor het in werking brengen en het in werking houden van de inrichting kunnen eventueel ook worden gecombineerd. Het beleid van de ANVS is om dit in principe niet te doen.

- C. Wijzigingsvergunning:** Een nucleaire inrichting die een vergunning heeft voor het oprichten en in werking brengen en houden zal vervolgens voor eventuele latere uitbreidingen of wijzigingen van die inrichting een wijzigingsvergunning moeten aanvragen.
- D. Revisievergunning:** De ANVS kan op het moment dat een vergunninghouder van een nucleaire inrichting om een wijziging of uitbreiding van de vergunning vraagt en er in het verleden al één of meer vergunningen voor die inrichting zijn verleend, van de vergunninghouder eisen dat een revisie van de gehele vergunning plaatsvindt. De ANVS verzoekt om een revisievergunning als er door de veelheid van vergunningswijzigingen een onoverzichtelijke vergunningssituatie dreigt te ontstaan of als een wijziging omvangrijk en ingrijpend is, en van invloed is op de bestaande inrichting. Een revisievergunning vervangt alle eerder verleende vergunningen. Dit houdt in dat de aanvrager al het eerder vergunde opnieuw zal moeten aanvragen. In een revisievergunning worden bestaande rechten geëerbiedigd, maar kunnen door de ANVS wel ter bescherming van mens en milieu voorschriften worden ingetrokken, gewijzigd of toegevoegd.
- E. Vergunning voor het buiten gebruikstellen en ontmantelen:** Ook voor het buiten gebruikstellen en het ontmantelen van een installatie is een vergunning vereist. Buitengebruikstelling en ontmanteling omvatten het geheel van activiteiten dat wordt ondernomen aan het einde van de operationele bedrijfsvoering van een nucleaire installatie, gericht op het definitief verwijderen daarvan. Deze handelingen beginnen met het stopzetten van de reguliere operationele werkzaamheden en eindigen op het moment waarop de locatie in zodanige toestand verkeert dat het gebruikt daarvan niet wordt belemmerd door het feit dat er een nucleaire installatie heeft gestaan (de zogenaamde groene weide). Het vergunnen van de buitengebruikstellings- en ontmantelingswerkzaamheden verloopt via een wijziging van de geldende Kernenergiewetvergunning. De Kernenergiewetvergunning kan worden ingetrokken, als gebouwen en terreinen schoon zijn opgeleverd.

#### 4.1.4 Vergunning voor nucleair aangedreven schepen (Ad 4)

Het in artikel 15, onder c, Kew bepaalde regelt vergunningen voor schepen die worden aangedreven door een kernreactor. Dit vergunningstelsel is niet meer in gebruik. Dit type vaartuigen betreft veelal uitsluitend militaire zeeboten of andere vaartuigen, die op grond van het Vrijstellingsbesluit Defensie Kernenergiewet niet onder het vergunningstelsel van artikel 15, onder c, Kew valt.

## 4.2 Inhoud en structuur vergunningen

De Kernenergiewetvergunning is een op aanvraag verkregen schriftelijke toestemming van de ANVS om onder voorwaarden bepaalde handelingen met splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen te verrichten, toestellen of versnellers te gebruiken of nucleaire installaties op te richten, in gebruik te hebben, te wijzigen of te ontmantelen. Een Kernenergiewetvergunning kent een bepaalde opbouw met als kern het vergunningbesluit, bestaande uit het vergunde, de beperkingen en de voorschriften, de geldigheid van het besluit en inwerkingtreding ervan. Daarna volgt de toelichting, waarin onder meer een beoordeling van de vergunningaanvraag aan de hand van het toetsingskader staat en gemotiveerd wordt aangegeven waarom er al dan niet mee kan worden ingestemd.

## 4.3 Het vergunningbesluit

De kern van de vergunning wordt gevormd door het vergunningbesluit.

### 4.3.1 Het vergunde

De vergunning wordt verleend op basis van de ingediende aanvraag. Dat betekent dat niet meer mag worden vergund dan is aangevraagd. Naast het geheel of gedeeltelijk instemmen met de aanvraag kan de ANVS een aanvraag ook geheel afwijzen. Uiteraard moet dit gemotiveerd gebeuren.

In de vergunning moet inzichtelijk worden gemaakt wat is vergund. Dit houdt verband met enerzijds de rechtszekerheid voor de vergunninghouder en anderzijds de handhaafbaarheid. De vergunningaanvraag maakt geen deel uit van het vergunde, tenzij dat expliciet in de vergunning is vastgelegd. Het zonder meer overnemen van de aanvraag of grote delen daarvan wordt onwenselijk geacht, omdat op die manier vaak onnodig de handelingsvrijheid van bedrijven wordt beperkt. Per vergunningaanvraag gaat de ANVS na welke onderdelen zich lenen om deel uit te maken van de vergunning.

### 4.3.2 Beperkingen en voorschriften

#### Beperkingen

Een vergunning kan in het belang van de bescherming van de belangen die in de Kew genoemd worden, waaronder de bescherming van mens en milieu, onder beperkingen worden verleend. Bij beperkingen kan gedacht worden aan:

- Minder vergunnen dan wordt aangevraagd, bijvoorbeeld strengere dosislimieten op grond van het ALARA-beginsel (As low as reasonably achievable) of minder bronnen omdat er onvoldoende rechtvaardiging is.
- Hoeveelheden radioactieve stoffen en type verpakkingen bij vervoer.
- Het verbinden van een termijn aan de vergunning waarvoor de vergunning geldig is. In het algemeen worden vergunningen op grond van de Kew conform de aanvraag voor onbepaalde tijd verleend. Een uitzondering hierop vormen vervoervergunningen die een geldigheidsduur hebben van maximaal 3 jaar (zie paragraaf 4.4).
- Het verbinden van een periode of een tijdstip aan de vergunning, bijvoorbeeld dat de inrichting of een onderdeel ervan alleen op bepaalde tijden (uren, weken, maanden) in bedrijf mag zijn.

#### Voorschriften

Aan een vergunning worden door de ANVS als bevoegd gezag voorschriften verbonden ter bescherming van de op grond van de Kernenergiewet aangewezen belangen, waaronder de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen.

Vergunningsvoorschriften moeten helder, eenduidig, uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. De voorschriften geven de specifieke randvoorwaarden aan waaraan de vergunninghouder zich wat betreft de vergunde activiteiten dient te houden. Gedacht kan worden aan voorschriften op het terrein van organisatie en bedrijfsvoering, deskundigheid, ongewone voorvallen, veiligheid, stralingsbescherming, brandveiligheid, werknemersbescherming en voor de nucleaire inrichtingen tevens de conventionele milieuaspecten. Bij het verbinden van voorschriften aan een vergunning is het optimalisatiebeginsel een belangrijk uitgangspunt. Dit beginsel houdt in dat indien de nadelige gevolgen voor mensen, dieren, planten en goederen niet kunnen worden voorkomen, aan de vergunning voorschriften worden verbonden die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen die gevolgen, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd.

#### *Op verzoek aanvrager, derde of ambtshalve*

Voorschriften kunnen op verzoek van de vergunninghouder/-aanvrager aan een vergunning worden verbonden, maar ook op verzoek van een derde of ambtshalve. Ambtshalve wil zeggen dat de ANVS op eigen initiatief, los van een vergunningaanvraag, reden ziet om de vergunningsvoorschriften aan te passen of aan te vullen. Redenen om dit te doen kunnen nieuwe

technieken zijn, die maken dat de voorschriften niet langer toereikend zijn om de door de vergunning te beschermen belangen optimaal te dienen. Dit hangt samen met de actualiseringsopdracht aan de ANVS op grond van artikel 18a Kew (voortdurend verbeteren).

#### *Doel- versus middelvoorschriften*

Uitgangspunt is dat aan een vergunning doelvoorschriften worden verbonden. Bij doelvoorschriften wordt enkel het te bereiken doel voorgeschreven en niet met welke middelen dit doel door de vergunninghouder moet worden gerealiseerd. Een vergunning met doelvoorschriften geeft een vergunninghouder meer handelingsvrijheid. Ook bieden doelvoorschriften zowel de vergunningaanvrager als vergunningverlener ruimte voor maatwerk om, binnen gestelde grenzen, de veiligheid zo efficiënt mogelijk te borgen en voortdurend te kunnen verbeteren. Bovendien voorkomt deze benadering dat een vergunninghouder zich kan beroepen op het eenvoudigweg implementeren van de voorgeschreven maatregelen, zonder zich verder om de veiligheid te bekommeren. Als het naar het oordeel van de ANVS noodzakelijk is, kan van het uitgangspunt van doelvoorschriften worden afgeweken en kunnen middelvoorschriften aan de vergunning worden verbonden.

#### *Overige voorschriften*

Naast doel- en middelvoorschriften kunnen ook andere voorschriften, bijvoorbeeld tot het verrichten van metingen, aan de vergunning worden verbonden. Ook worden systeem- of procesvoorschriften aan de vergunningen verbonden. Een voorbeeld daarvan zijn de voorschriften in vergunningen voor nucleaire inrichtingen, die bepalen dat een functionerend milieuzorgsysteem, gericht op de naleving van de in de vergunning gestelde voorwaarden, beschikbaar moet zijn.

#### **Nadere eisen**

Een vergunning is normaliter het eindpunt van gelede normstelling (vergunning naast algemene regels). Voor Kernenergievergunningen gaat dat niet geheel op. Voorschriften in de Kernenergievergunning kunnen namelijk de verplichting voor de vergunninghouder inhouden dat voor bepaalde onderwerpen voldaan moet worden aan nadere eisen van de ANVS. Doel van de nadere eis is flexibiliteit en het mogelijk maken van een snellere afhandeling van vergunningaanvragen. Indien bij het verlenen van de vergunning nog niet alle gegevens tot in detail bekend zijn, kan door middel van het stellen van nadere eisen na de vergunningverlening alsnog de nodige detaillering in de vergunningvoorschriften worden aangebracht. Het gaat bij de nadere eis om een beperkte technische uitwerking of nadere detaillering van reeds in de vergunning opgenomen eisen. Nadere eisen dienen te blijven binnen het kader van het gestelde voorschrift.

#### **Goedkeuringen binnen vergunningvoorschriften**

In de vergunningvoorschriften kunnen ook goedkeuringsconstructies worden opgenomen. Een voorbeeld hiervan is dat bepaalde plannen van de vergunninghouder de goedkeuring behoeven van de ANVS. Het gaat hierbij vaak om doelvoorschriften of om open normen, die de vergunninghouder de mogelijkheid geven om zelf te bepalen hoe deze na te leven, mits de wijze van naleving (bijvoorbeeld in de vorm van een plan van aanpak) binnen een bepaalde periode ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de ANVS. Aan de goedkeuring kunnen voorwaarden worden verbonden. Nadat goedkeuring is verkregen, dient het plan van aanpak of de wijze van naleving conform de goedkeuring te worden uitgevoerd. Goedkeuringsconstructies bieden de mogelijkheid tot flexibilisering van de vergunning, waaraan in de praktijk behoefte is.

#### **Ontheffingen in vergunningvoorschriften**

In vergunningvoorschriften kan de mogelijkheid worden opgenomen om gedurende bepaalde periodes ontheffing te verlenen van diezelfde vergunningvoorschriften (bijv. 12-dagen criterium geluid voor niet-representatieve bedrijfssituaties).

### **4.4 Geldigheid van de vergunning**

Kernenergievergunningen worden in beginsel afgegeven voor onbepaalde tijd tenzij de aanvraag uitgaat van een bepaalde tijd. Vervoersvergunningen worden afgegeven voor bepaalde tijd. Dit heeft te maken met het feit dat de internationale vervoerseisen vanwege technische en maatschappelijke ontwikkelingen snel kunnen veranderen. Nieuwe eisen aan de wijze van transporteren, of aan de vervoersverpakkingen, kunnen zo gemakkelijk in vervoersvergunningen worden doorgevoerd. Het beleid is dat een vervoersvergunning voor maximaal 3 jaar wordt verleend, tenzij een aanvrager voor het eerst een vervoersvergunning aanvraagt. Dan is het beleid dat de vervoersvergunning voor maximaal 1 jaar wordt gegeven.

#### 4.5 Inwerkingtreding van de vergunning

Vergunningen op grond van de Kernenergiewet worden van kracht de dag na de dag dat de bezwaar- of beroepstermijn van 6 weken is verstreken. In uitzonderlijke gevallen kan het onverwijld in werking treden van het vergunningbesluit noodzakelijk zijn en kan de ANVS bepalen dat de vergunning terstond van kracht wordt. Dit kan alleen als voor het vergunningbesluit de reguliere procedure, ook wel korte procedure van titel 4.1 Awb is gevolgd. De ANVS zal in het vergunningbesluit altijd motiveren wat het spoedeisend belang (bijvoorbeeld het veiligheidsbelang of het maatschappelijk belang, waaronder het belang van patiënten) is dat maakt dat de vergunning terstond in werking moet treden. Uiteraard blijft tegen een vergunningbesluit dat terstond van kracht wordt altijd de mogelijkheid van bezwaar en beroep openstaan. Om de werking van een vergunningbesluit dat terstond van kracht is geworden te stoppen, zal bij de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gedurende de bezwaartermijn een voorlopige voorziening (schorsing) moeten worden gevraagd.

#### Lex Silencio Positivo

Kernenergiewetvergunningen zijn uitgezonderd van de Lex Silencio Positivo (LSP). Dat houdt in dat zij niet geacht worden stilzwijgend te zijn verleend, indien de wettelijke beslistermijn wordt overschreden.

#### 4.6 Intrekken van een vergunning

Een vergunning kan worden ingetrokken, op verzoek van de vergunninghouder, mits de activiteiten zijn beëindigd. Specifiek voor handelingsvergunningen heeft de ANVS de bevoegdheid de vergunning in te trekken als de vergunninghouder meer dan twee jaar geen gebruik maakt van de vergunning (artikel 3.6, zesde lid van het Bbs). Wanneer het nodig is ter bescherming van bijvoorbeeld het milieu of de veiligheid van de staat dan heeft de ANVS de bevoegdheid om een Kernenergiewetvergunning in te trekken. De ANVS kan een vergunning voor het ontmantelen van een nucleaire inrichting intrekken, nadat de ontmanteling van die inrichting is voltooid. Hetzelfde geldt voor vergunningen voor het beëindigen van handelingen met radioactieve stoffen en toestellen of versnellers. Daarnaast is een strafintrekking van de vergunning mogelijk op grond van de Wabo.

#### 4.7 Gedogen

In uitzonderlijke situaties kan het voorkomen dat er sprake is van een overtreding van de Kernenergiewetvergunning en dat desondanks bewust wordt afgezien van handhavend optreden. Dit wordt gedogen genoemd. Mocht een gedoogsituatie zich voordoen dan zal de ANVS dit altijd actief en expliciet doen in de vorm van een gedoogbeschikking. Hoe de ANVS omgaat met gedogen is verder uitgewerkt in de Toezicht- en Interventiestrategie.

#### 4.8 Vergoedingsbesluit Kernenergiewet

Op grond van het Besluit vergoedingen Kernenergiewet zijn voor het afgeven van Kernenergiewetvergunningen voor vervoer en nucleaire inrichtingen vergoedingen verschuldigd.



# Toetsing en beoordeling

Met het indienen van een vergunningaanvraag geeft de aanvrager aan welke handelingen, waaronder vervoer, of (wijzigingen van) nucleaire inrichtingen hij vergund wil hebben. Aan de vergunningaanvraag worden door de wet- en regelgeving eisen gesteld. Bij de beoordeling van de aanvraag zal de ANVS aan deze eisen toetsen. Daarnaast onderscheidt de Kernenergiewet weigeringsgronden op grond waarvan het mogelijk is een vergunning niet te verlenen. De informatie in de aanvraag moet juist en volledig, en daarnaast moet de vergunningaanvraag goed leesbaar zijn. Naar aanleiding van de toetsing kan worden besloten dat de vergunning conform de aanvraag kan worden verleend of dat deze geheel of gedeeltelijk moet worden geweigerd.

Hieronder wordt ingegaan op de eisen die aan de aanvraag worden gesteld en op de toetsing daarvan. De toetsing en beoordeling vindt plaats voor alle typen vergunningen (handelingen, vervoer, nucleaire installatie), al zal de diepgang ervan gerelateerd zijn aan de aard en omvang van de risico's, die met de aangevraagde handeling zijn gemoeid.

## 5.1 Eisen aan de aanvraag

De vergunningaanvraag wordt getoetst aan de wet- en regelgeving (compliance). Een vergunningaanvraag dient alle informatie te bevatten die nodig is om een aanvraag goed te kunnen toetsen en te kunnen beoordelen. Mocht de ANVS van mening zijn dat de informatie onvoldoende is om de aanvraag te kunnen beoordelen dan vraagt zij de aanvrager gemotiveerd om (nadere) gegevens ter aanvulling van de aanvraag. Mocht na aanvulling van de aanvraag nog steeds niet alle informatie beschikbaar zijn dan kan de ANVS beslissen om de aanvraag buiten behandeling te laten.



De ANVS toetst op grond van afdeling 4.1.1. van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) of de aanvrager voldoende informatie heeft aangeleverd. Daarbovenop stelt de kernenergiewetgeving aanvullende eisen aan de aanvraag:

- Voor nucleaire installaties en handelingen met splijtstoffen en ertsen staat in het Bkse welke informatie een aanvraag moet bevatten.
- In het Bbs en de Vbs staat aangegeven welke informatie een aanvraag voor toepassingen met radioactieve stoffen en toestellen of versnellers moet bevatten.
- Voor vervoersvergunningen staan de eisen opgenomen in het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen, en in het geval van overbrenging in het Besluit in-, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen.

Specifiek voor vergunningaanvragen voor handelingen, m.u.v. vervoer, heeft de ANVS een Handreiking geschreven waarin is beschreven welke informatie een vergunningaanvraag dient te bevatten.

Afhankelijk van het type vergunning moet bij de aanvraag een aantal wettelijk verplichte documenten worden aangeleverd die nodig zijn voor de beoordeling van de aanvraag.

Soort vergunning	Aan te leveren rapporten (niet limitatief)
<b>Handelingen (m.u.v. vervoer)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risico-inventarisatie en evaluatie werknemers (RI&amp;E)</li> <li>• Milieu-analyse mogelijke stralingsblootstelling buiten locatie</li> <li>• Veiligheidsanalyse van de handelingen</li> <li>• Beschrijving kwaliteitsborgingssysteem</li> <li>• Beveiligingsplan (indien nodig)</li> <li>• Bedrijfsnoodplan (indien nodig)</li> </ul>
<b>Vervoer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Package Design Safety Report (PDSR) (indien van toepassing)</li> <li>• Goedkeuringscertificaat transportverpakking (indien van toepassing)</li> <li>• Beveiligingsplan (check op aanwezigheid)</li> </ul>
<b>Nucleaire installaties</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veiligheidsrapport</li> <li>• Risicoanalyse (PSA) (indien van toepassing)</li> <li>• Ontmantelingsplan (check op aanwezigheid)</li> <li>• Beveiligingsplan (check op aanwezigheid)</li> <li>• Milieueffectrapport (MER) (indien van toepassing)</li> <li>• Conventionele rapporten voor bodem, geluid, externe veiligheid, etc.</li> <li>• Brandrisico-analyserapport</li> </ul>

## 5.2 Toetsingskader aanvraag

### 5.2.1 Inleiding

De ANVS toetst op basis van de informatie in de aanvraag of is voldaan aan de beginselen van stralingsbescherming, zijnde: rechtvaardiging, optimalisatie en dosislimieten. De toetsing of voldaan wordt aan de voorwaarden van rechtvaardiging, optimalisatie en dosislimieten vindt in deze volgorde plaats. Dosislimieten vormen het sluitstuk en vangnet van de toetsing. Tevens wordt getoetst op de vereisten inzake deskundigheid. Verder wordt bij nucleaire installaties getoetst op nucleaire veiligheid en op conventionele milieuaspecten en bij vergunningen voor de meer risicovolle categorieën radioactieve stoffen wordt getoetst op een adequaat beveiligingsplan en bedrijfsnoodplan.

De ANVS hanteert bij de toetsing van deze aspecten een risicogerichte aanpak. Dit houdt in dat naarmate het risico van een aangevraagde activiteit hoger wordt ingeschat er een meer indringende en gedetailleerde beoordeling en toetsing door ANVS plaats zal vinden.

Indien niet is voldaan aan de voorwaarden betreffende rechtvaardiging, optimalisatie, dosislimieten en deskundigheid, kan er geen Kernenergiewetvergunning worden verleend.

In speciale situaties kan nog een andere toetsingsgrond op de aanvraag van toepassing zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de financiële zekerheid die voor het veilig afvoeren van afgedankte hoogactieve bronnen (ook wel HASS-bronnen genoemd) ter dekking van de kosten moet worden gesteld.

De ANVS raadpleegt voor bepaalde vergunningaanvragen in het kader van de toetsing andere overheidsinstanties. Zo zijn er bijvoorbeeld afspraken gemaakt met de ministeries van Sociale Zaken, Werkgelegenheid (SZW) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), alsook met de inspectie van beide ministeries en het Staatstoezicht op de Mijnen, dat zij worden geraadpleegd bij vergunningaanvragen voor nieuwe toepassingen. Daarnaast kan er op lokaal niveau overleg plaatsvinden met gemeenten, provincies, waterbeheerders, veiligheidsregio's, omgevingsdiensten of GGD's.

### 5.2.2 *Rechtvaardiging*

#### **Wat te toetsen**

Rechtvaardiging wil zeggen dat een handeling die blootstelling aan ioniserende straling met zich brengt, slechts is toegestaan indien de economische, sociale en andere voordelen van de betrokken handeling opwegen tegen de gezondheidsschade die hierdoor kan worden toegebracht. Dit principe is in de wetgeving vastgelegd in paragraaf 2.2 van het Bbs en is in het Bkse en Bvser van overeenkomstige toepassing verklaard.

Bij rechtvaardiging wordt onderscheid gemaakt tussen generieke (categorale) en specifieke rechtvaardiging.

#### **Hoe te toetsen**

##### *Algemene rechtvaardiging*

Allereerst toetst ANVS aan de hand van de Regeling bekendmaking rechtvaardiging gebruik van ioniserende straling (verder: Regeling rechtvaardiging) of de aangevraagde toepassing generiek gerechtvaardigd is. In Bijlage 2.1, onderdeel A van de Rbs staan de gerechtvaardigde toepassingen opgenomen (positieve lijst) en in bijlage 2.1, onderdeel B van de Rbs, de niet-gerechtvaardigde toepassingen (negatieve lijst). Als een aangevraagde toepassing is opgenomen in de positieve lijst dan kan hij onder verwijzing naar de desbetreffende categorie in beginsel als generiek gerechtvaardigd worden beschouwd. Wel zal door de ANVS altijd nog worden getoetst of er recente nieuwe ontwikkelingen of inzichten zijn, die mogelijk aanleiding geven tot herziening van de rechtvaardiging in algemene zin. Als een aangevraagde toepassing is opgenomen in de negatieve lijst dan is de toepassing niet gerechtvaardigd en kan deze niet worden vergund.

Het is ook mogelijk dat een aangevraagde toepassing zo nieuw is, dat deze noch in de positieve noch in de negatieve lijst is opgenomen. In dat geval zal voor de toets op rechtvaardiging niet kunnen worden aangesloten bij de in de bijlage 2.1 van de Rbs opgenomen categorieën, maar zal voor de voorliggende toepassing de rechtvaardigingstoets geheel moeten worden uitgevoerd door afweging van de gezondheidsschade tegen de economische, sociale en andere voordelen van de betrokken toepassing.

##### *Specifieke rechtvaardiging*

Als een handeling in algemene zin gerechtvaardigd is, wordt vervolgens getoetst of de aangevraagde toepassing ook in het concrete geval onder de gevraagde omstandigheden gerechtvaardigd is. Bij de afweging van rechtvaardiging kunnen de volgende aspecten worden meegenomen: gezondheidseffecten, economische effecten, maatschappelijke effecten, sociale effecten, ecologische effecten.

In het kader van de specifieke rechtvaardiging worden vergunningaanvragen voor vervoer in het bijzonder getoetst op de volgende aspecten:

- Of het radioactieve materiaal vervoerd wordt naar een ontvanger die gerechtigd is om het materiaal te ontvangen.
- Wat de ontvanger met het radioactieve materiaal gaat doen.
- Of de route die de aanvrager heeft aangegeven in de aanvraag een van de kortst mogelijke routes is.

#### **Weigeringsgrond**

Indien een aangevraagde toepassing als niet gerechtvaardigd wordt beoordeeld moet de vergunning voor die toepassing zonder verdere toetsing van de aanvraag worden geweigerd. In het weigeringsbesluit wordt een motivatie opgenomen waarom de toepassing niet gerechtvaardigd is.

### 5.2.3 Optimalisatie

#### Wat te toetsen

Optimalisatie houdt in dat alle blootstellingen voor individuen, in samenhang met het aantal blootgestelde individuen, als gevolg van handelingen met ioniserende straling zo laag als redelijkerwijs mogelijk moeten worden gehouden, waarbij sociale en economische factoren in aanmerking moeten worden genomen. Ook de mate van blootstelling en de kans daarop worden in aanmerking genomen. Optimalisatie is een continu proces dat plaatsvindt zowel in de voorbereidings- en planningsfase als in de fase nadat de handelingen zijn toegestaan en worden uitgevoerd. Dit principe is ook bekend als het ALARA-beginsel (as low as reasonably achievable).

In de wetgeving is het optimalisatiebeginsel vastgelegd in paragraaf 2.3 van het Bbs en is in het Bkse en het Bvser van overeenkomstige toepassing verklaard.

In de vergunningaanvraag moet de aanvrager met het oog op optimalisatie het beoogde gebruik van de stralingsbronnen onderbouwen. Naast algemene informatie zijn er punten waaraan de aanvrager in dit kader extra aandacht moet besteden. In beginsel hanteert de ANVS bij de toetsing een risicogerichte aanpak: hoe hoger het risico, hoe meer aandacht de aanvrager aan optimalisatie moet besteden. Daarnaast heeft optimalisatie een relatie met het beginsel continu verbeteren dat de ANVS hanteert bij de toetsing.

#### Hoe te toetsen

Bij de beoordeling wordt onder meer gekeken op welke wijze de aanvrager gebruik maakt van de best beschikbare technieken (comply or explain) en wordt gekeken welke maatregelen de aanvrager neemt om de stralingsbelasting voor werknemer, milieu en indien relevant voor patiënt zo laag als redelijkerwijs mogelijk te houden. Voor nucleaire installaties wordt ook gekeken welke maatregelen de aanvrager neemt om schade zoveel als redelijkerwijs mogelijk te voorkomen of te beperken, zowel tijdens normaal bedrijf als ten gevolge van ongevallen.

Afhankelijk van het type vergunning dient de aanvrager technische analyses aan te leveren:

- Een **risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) voor werknemers** waarin de stralingsblootstelling wordt ingeschat als gevolg van het werken met stralingsbronnen. De gevolgen van zogenaamde voorziene onbedoelde gebeurtenissen worden hierin ook meegenomen.

De RI&E moet minimaal de volgende onderdelen bevatten:

- Risico-identificatie.
- Bepaling van de blootstelling.
- Risico-evaluatie.

Deze RI&E moet worden opgesteld door een geregistreerd stralingsbeschermingsdeskundige. Het RIVM heeft hiervoor de [Leidraad risicoanalyse stralingstoepassingen](#) opgesteld. Het resultaat van de RI&E dient in verhouding te staan tot het type handelingen en de genomen beschermingsmaatregelen. Resultaten van RI&E's van vergelijkbare handelingen bij andere vergunninghouders worden betrokken in het oordeel of de aangevraagde situatie voldoende is geoptimaliseerd. Er zijn bovendien wettelijke bovengrenzen (zie paragraaf 5.2.4). Voor nucleaire installaties is de RI&E voor werknemers onderdeel van het bij de aanvraag aan te leveren veiligheidsrapport.

- Een **milieuanalyse** (bijvoorbeeld bij medische en industriële toepassingen) waarin de stralingsblootstelling van personen buiten de grens van de locatie wordt berekend. De rekenmethode is vastgelegd in bijlage 10 van de Vbs. Het resultaat van de milieuanalyse dient in verhouding te staan tot het type handelingen en de genomen beschermingsmaatregelen. De streefwaarde voor de maximale blootstelling voor personen buiten de locatie is 10 microsievert per jaar. Hogere waarden moeten worden gemotiveerd. Wettelijke bovengrens is 100 microsievert per jaar (zie ook paragraaf 5.2.4). Voor nucleaire installaties is de milieuanalyse onderdeel van het bij de aanvraag in te leveren veiligheidsrapport.
- Een **veiligheidsbeoordeling** van de handelingen waarin de aard, de waarschijnlijkheid en omvang van potentiële blootstelling van leden van de bevolking (en bij medische toepassingen: blootstelling van patiënten) wordt ingeschat. Tevens wordt inzicht gegeven in de kwaliteit en reikwijdte van stralingsbeschermings- en stralingsveiligheidsmaatregelen en in de door de aanvrager vastgestelde dosisbeperkingen en voorwaarden voor veilige bedrijfsvoering.

Alleen bij nucleaire inrichtingen (zie paragraaf 5.2.6):

- Een **risicoanalyse**, welke zowel deterministische als probabilistische risicoanalyses omvat (zie verder par. 5.2.6 nucleaire veiligheid).

### **Weigeringsgrond**

Indien voor een aangevraagde vergunning niet aan het principe van optimalisatie is voldaan, wordt de vergunning geweigerd. In het weigeringsbesluit wordt hierover een motivatie opgenomen.

#### *5.2.4 Dosislimieten*

### **Wat te toetsen**

Dosislimieten vervullen een vangnetfunctie voor werknemers en leden van de bevolking, namelijk indien het toepassen van rechtvaardiging en optimalisatie (ALARA) niet voldoende is om een bepaald beschermingsniveau te bereiken. In artikel 2.9 van het Bbs is bepaald dat een handeling slechts is toegestaan, indien de ondernemer ervoor zorgt dat alle blootstellingen als gevolg van de handelingen binnen de dosislimieten worden gehouden. Meerdere artikelen van het Bbs en Bkse hebben betrekking op de dosislimieten.

### **Hoe te toetsen**

Afhankelijk van het type vergunning wordt voor de toetsing gebruik gemaakt van de analyses genoemd in paragraaf 5.2.3. Uit de RI&E voor werknemers kan worden afgeleid of de stralingsblootstelling voor werknemers de dosislimieten kan overschrijden. Uit de milieuanalyse blijkt of voldaan wordt aan de zogenaamde locatielimiet. Dat is de maximale blootstelling van personen buiten de locatie, ten gevolge van de handelingen binnen de locatie. De achterliggende gedachte is dat een lid van de bevolking, in een ongunstige situatie, aan tien van dergelijke locaties zou kunnen worden blootgesteld. In dat geval zal de dosislimiet voor leden van de bevolking, 1 millisievert per jaar, niet worden overschreden.

### **Weigeringsgrond**

Dosislimieten zijn een weigeringsgrond voor het verlenen van een vergunning. Wanneer dosislimieten worden overschreden, of niet kan worden aangetoond dat deze niet worden overschreden, wordt de vergunning geweigerd. In het weigeringsbesluit wordt hierover een motivatie opgenomen.

#### *5.2.5 Deskundigheid*

### **Wat te toetsen**

De aanwezigheid van en ondersteuning door goed opgeleide deskundigen en professionele diensten is van groot belang om te waarborgen dat bij de uitvoering van een handeling of werkzaamheid op een juiste wijze wordt gezorgd voor bescherming tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren. Bij de vergunningverlening beoordeelt de ANVS dan ook of de ondernemer beschikt over voldoende deskundigheid.

Het deskundigheidsprincipe is vastgelegd in hoofdstuk 5 van het Bbs. Afhankelijk van de typen vergunningen dient een aanvrager bij de aanvraag aan te geven hoe de organisatie eruitziet en welke stralingsdeskundigen in dienst zijn, dan wel ingehuurd worden.

Bij nucleaire inrichtingen en complexvergunningen wordt vereist dat de stralingshygiënische zorg voor medewerkers en omgeving is ondergebracht bij de stralingsbeschermingseenheid, zoals bedoeld in artikel 5.9 Bbs. De stralingsbeschermingseenheid bestaat uit een stralingsbeschermingsdeskundige van het niveau algemeen coördinerend deskundige en één of meer stralingsbeschermingsdeskundigen van minstens het niveau coördinerend deskundige, en kan onafhankelijk opereren. De uitvoering van de stralingshygiënische taken op de werkvloer ligt bij de stralingsbeschermingseenheid, die is ondergebracht in een afdeling die onafhankelijk is van de afdelingen die verantwoordelijk zijn voor productie en onderhoud en die wordt aangestuurd door de stralingsbeschermingsdeskundige.

Deskundigheid voor nucleaire veiligheid is meer omvattend dan de hierboven aangegeven deskundigheid voor stralingsbescherming. In het kader van de deskundigheid voor nucleaire veiligheid wordt een vergunningaanvraag onder meer ook getoetst aan de IAEA Safety Fundamentals en onderliggende IAEA standards en guides. Daarnaast wordt getoetst aan de Regeling nucleaire veiligheid kerninstallaties. Voorts wordt breder gekeken naar de organisatorische aspecten van het bedrijven van een nucleaire installatie.

### **Hoe te toetsen**

Afhankelijk van het type vergunning wordt getoetst of de aanvrager beschikt over de vereiste omvang en het niveau van deskundigheid. Het aantal deskundigen en het vereiste niveau van de deskundigen hangt samen met het risico en de complexiteit van de toepassingen.

Voor medische toepassingen gelden bijzondere vereisten ten aanzien van deskundigheid van verantwoordelijke artsen en de beschikbaarheid of betrokkenheid van een klinisch fysicus.

Bij nucleaire installaties wordt aanvullend getoetst op de aanwezigheid van adequate kennis en ervaring van het personeel en de verplichting tot het hebben van een actueel strategisch document met opleidings- en trainingsdoelstellingen, alsook een op basis van deze doelstellingen gemaakt plan voor de opleiding en de training van werknemers. Dit alles specifiek gericht op het borgen van de deskundigheid van de nucleaire veiligheid bij deze installaties. Voorts wordt met het oog op de organisatorische aspecten bij nucleaire installaties onder meer getoetst op: een adequaat managementsysteem, op de veiligheidscultuur van de organisatie en op het leiderschap op het gebied van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming.

### **Weigeringsgrond**

Indien voor een aangevraagde toepassing onvoldoende deskundigheid beschikbaar is, wordt de vergunning geweigerd. In het weigeringsbesluit wordt hierover een motivatie opgenomen.

#### *5.2.6 Beveiligingsplan, bedrijfsnoodplan en stellen financiële zekerheid*

Indien de vergunningaanvraag betrekking heeft op handelingen met bijzonder risicovolle stralingsbronnen dient een adequaat beveiligingsplan en bedrijfsnoodplan te worden verstrekt.

In het bijzonder wanneer de aanvraag gaat over hoogactieve ingekapselde bronnen dient de ondernemer afdoende financiële zekerheid te hebben gesteld en dient hij aan te tonen dat de bronnen na beëindiging van het gebruik weer kunnen worden terug geleverd aan de leverancier of fabrikant of dat er een veilige opslag is in afwachting van definitieve afvoer.

### **Weigeringsgrond**

Zonder een adequaat beveiligingsplan en bedrijfsnoodplan kan geen vergunning worden verleend en wordt de vergunning op deze grond geweigerd. Hetzelfde geldt ten aanzien van het vereiste van financiële zekerheid voor hoogactieve ingekapselde bronnen.

#### *5.2.7 Nucleaire veiligheid*

(Geldt alleen voor nucleaire inrichtingen)

### **Wat te toetsen**

De Kernenergiewet onderscheidt een aantal belangen waarop een aanvraag voor een nucleaire installatie moet worden getoetst. Naast de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, waaronder ook het belang van de nucleaire veiligheid valt, wordt ook getoetst aan het belang van de veiligheid van de Staat, de beveiliging van nucleaire installaties, het hebben van een verzekering op grond van de Wet aansprakelijkheid kernongevallen en de nakoming van internationale verplichtingen. Tevens wordt een aanvraag getoetst op de beschreven techniek van de nucleaire installatie. Installaties op een verouderd type kunnen hierdoor geweigerd worden. Hierna wordt verder ingegaan op het belang van de nucleaire veiligheid.

Nucleaire inrichtingen moeten veilig worden bedreven. Dit wil zeggen dat het beschermen van mens en milieu tegen de schadelijke invloed van ioniserende straling gedurende de gehele levensduur van een nucleaire inrichting voldoende gewaarborgd dient te zijn. De levensduur omvat het ontwerp, de bouw, de inbedrijfstelling, de bedrijfsvoering, de wijziging/uitbreiding en ten slotte de buitengebruikstelling en ontmanteling.

Om aan het doel van veiligheid te kunnen voldoen, dient in essentie te allen tijde en onder alle omstandigheden aan de drie volgende veiligheidsfuncties te worden voldaan:

- a. Het beheersen van de reactiviteit.
- b. Het koelen van de splijtstoffen.
- c. Het insluiten van de radioactieve stoffen en/of splijtstoffen.

Daarnaast is de nucleaire veiligheid van kernenergiecentrales gebaseerd op het concept van gelaagde veiligheid (in het Engels 'Defence-in-Depth'). Dit veiligheidsconcept is bedoeld om ongevallen te voorkomen dan wel de gevolgen daarvan te beperken. Dit concept is een samenspel van bouwkundige, technische en organisatorische voorzieningen. Er worden meerdere strategieën toegepast om de veiligheid van de centrale onder abnormale omstandigheden en ongevalscondities te waarborgen. Dit wordt bereikt door een aantal niveaus van beschermende maatregelen, elk met een eigen strategie. Elke strategie heeft als doel alle mogelijke vormen van zowel menselijk falen als het falen van apparatuur te voorkomen of de gevolgen van dat falen zoveel mogelijk te beperken.

In de wetgeving is nucleaire veiligheid vastgelegd in artikel 6 en 18 van het Bkse. De aanvraag dient een veiligheidsrapport te bevatten met onder andere een risicoanalyse van de schade buiten de inrichting als gevolg van gepostuleerde begin-gebeurtenissen en buiten-ontwerpongevallen. Aangetoond moet worden dat aan de gestelde limieten voor gepostuleerde begin-gebeurtenissen (artikel 18 Bkse, lid 2) en buiten-ontwerpongevallen (artikel 18 Bkse, lid 3) wordt voldaan.

Gepostuleerde begin-gebeurtenissen, soms ook ontwerpongevallen genoemd, betreffen gebeurtenissen waarvan men verwacht dat zij zich gedurende de levensduur van de installatie niet zullen voordoen, maar waarmee niettemin rekening is te houden bij het ontwerp. Bij een dergelijk ongeval kunnen ook een of meerdere veiligheidssystemen falen als gevolg van de gepostuleerde begin-gebeurtenis. Aangetoond moet worden dat de nog functionerende systemen de gevolgen van dit ongeval in voldoende mate beheersen. Met behulp van deterministische veiligheidsanalyses worden het ongevalsverloop en de mogelijke radiologische gevolgen bepaald. Voor nieuwe kernreactoren (opgericht na 2015) vallen hieronder ook gepostuleerde gebeurtenissen met meervoudig falen, welke vallen onder veiligheids-niveau 3, b zoals weergegeven in de Handreiking VOBK.

Wanneer door zeer onwaarschijnlijke oorzaken of door een eveneens zeer onwaarschijnlijke samenloop van omstandigheden het ongevalsverloop niet langer volledig beheerst kan worden, spreken we van 'ernstige' of 'buiten-ontwerp' ongevallen, die in ernst dus uitgaan boven de ontwerpongevallen. Deze ongevallen zijn zo onwaarschijnlijk, dat de installatie niet zo ontworpen hoeft te worden dat deze ongevallen volledig voorkomen of de gevolgen volledig gemitigeerd worden. Voor nieuwe kernreactoren (opgericht na 2015) vallen hieronder ook gepostuleerde kernsmeltongevallen, welke vallen onder veiligheidsniveau 4 zoals weergegeven in de Handreiking VOBK. Dergelijke ongevallen worden met name met probabilistische risicoanalyses (Probabilistic Safety Assessment, PSA) nader onderzocht. De aard en diepgang van de risicoanalyse zal per type nucleaire installatie kunnen verschillen.

Vergunningaanvragen voor nucleaire installaties worden naast de eisen op grond van de Kernenergiewet ook getoetst op de "Safety Reference Levels" van WENRA voor zover die nog niet in de nationale regelgeving zijn opgenomen. Het betreft sets van veiligheidseisen die daarmee onderdeel zijn van het toetsingskader voor vergunningverlening. Daarnaast vormen de [Handreiking VOBK](#) en de [Handreiking continu verbeteren van de nucleaire veiligheid](#) een belangrijk onderdeel van het referentiekader van de ANVS bij de beoordeling van vergunningaanvragen.

### **Hoe te toetsen**

Bij de beoordeling wordt getoetst of wordt voldaan aan de veiligheidsfuncties en of het concept van gelaagde veiligheid goed is toegepast.

Daarnaast wordt bij de beoordeling gekeken of de deterministische en probabilistische veiligheidsanalyses correct zijn uitgevoerd en of de lijst met geanalyseerde gepostuleerde begin-gebeurtenissen en buiten-ontwerpongevallen compleet is. Hierbij kunnen internationale standaarden en richtlijnen van bijvoorbeeld het IAEA gebruikt worden of hiervoor kan specialistische externe ondersteuning worden ingehuurd.

### **Weigeringsgrond**

Wanneer de risicolimieten voor gepostuleerde begin-gebeurtenissen in artikel 18, lid 2 van het Bkse worden overschreden of indien niet kan worden aangetoond dat deze niet worden overschreden, wordt de vergunning gemotiveerd geweigerd. Wanneer de risicolimieten voor buiten-ontwerpongevallen in artikel 18, lid 3 van het Bkse worden overschreden of niet kan worden aangetoond dat deze niet worden overschreden, kan de vergunning worden geweigerd. In het Bkse zijn deze risicogrenzen, anders dan de dosislimieten voor normaal bedrijf, geen harde norm maar een richtwaarde, hetgeen inhoudt dat de norm zoveel mogelijk moet worden gehaald. Slechts bij uitzondering en mits gemotiveerd is overschrijding van deze richtwaarde door de vergunninghouder mogelijk. Een besluit tot weigering van de vergunning wordt ook gemotiveerd.

### 5.2.8 Conventionele milieuaspecten

(Geldt alleen voor nucleaire installaties).

#### Wat te toetsen

In het stelsel van de Kernenergiewet is vastgelegd dat aan nucleaire installaties zogenoemde ‘integrale vergunningen’ worden verleend. Het begrip ‘integraal’ slaat op het feit dat de vergunning voor nucleaire installaties op grond van de Kernenergiewet op (vrijwel) alle vormen van belasting van het milieu betrekking heeft en dus naast nucleaire en stralingsaspecten ook toeziet op conventionele milieuaspecten als hinder, geluid en bodem. De nucleaire installatie kan zo integraal worden beoordeeld.

#### Hoe te toetsen

Een aanvraag voor een nucleaire installatie wordt getoetst op de in artikel 15b Kew aangewezen belangen. Een van die belangen is de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, waaronder voor nucleaire installaties naast de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming, ook de conventionele milieuaspecten vallen. Dit omdat de Wabo niet van toepassing is op vergunningen voor nucleaire installaties. Vergunningaanvragen voor nucleaire installaties dienen met het oog op de bescherming van dit belang ook op de conventionele milieuaspecten getoetst te worden.

In de “[Handreiking conventionele technische randvoorwaarden voor nucleaire inrichtingen](#)” wordt per milieuaspect het toetsingskader geschetst zoals dit geldt voor vergunningverlening in het kader van de Kernenergiewet, naar analogie van de wijze van vergunningverlening voor de omgevingsvergunning.

Vanwege de regels die daarover al in die wetgeving zijn gesteld, kan veel wat in de milieuwetgeving (Wm en Wabo) geregeld is, van overeenkomstige toepassing worden verklaard, door het als voorschrift in de Kernenergiewetvergunning op te nemen. Normatief zijn veel zaken geregeld in AMvB’s, zoals het Activiteitenbesluit milieubeheer of het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), of in een ministeriële regeling, zoals de Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi). Deze AMvB’s en ministeriële regelingen zullen, waar van toepassing, als norm gebruikt worden. Ook worden concrete eisen en normenstelsels ontleend aan circulaire en richtlijnen. Als voorbeeld kunnen hier genoemd worden de [Publicatiereeks gevaarlijke stoffen](#) (PGS) en de [Handreiking industrielawaai en vergunningverlening](#).

Per conventioneel milieuaspect wordt gekeken of er bijzondere aandachtspunten zijn in relatie tot het betreffende type nucleaire inrichting en de specifieke processen en activiteiten die hierin plaatsvinden. Ook het MER, dat waar nodig bij de aanvraag wordt ingediend, biedt informatie voor de toetsing van de conventionele milieuaspecten.

#### Weigeringsgrond

Het niet kunnen voldoen aan de eisen inzake één van de conventionele milieuaspecten is een weigeringsgrond voor het verlenen van de vergunning. De weigering zal gemotiveerd worden.

## 5.3 Beoordeling aanvrager

### 5.3.1 Inleiding

Een op grond van de Kernenergiewet verleende vergunning is persoonlijk. Omdat de Kernenergiewetvergunning persoonlijk is zal, in tegenstelling tot de omgevingsvergunning, ook de (rechts-)persoon van de vergunninghouder op grond van de Kew specifiek op een aantal eigenschappen worden getoetst. Het betreft in het bijzonder factoren als de deskundigheid, de betrouwbaarheid en de solvabiliteit van de (rechts-)persoon van de vergunninghouder. Bij de toetsing hanteert de ANVS een risicogerichte benadering, waarbij de diepgang van de toetsing is afgestemd op de aard en omvang van de met de vergunning gemoeide risico’s. Daarnaast kunnen ook verdiensten uit het verleden en specifieke ervaring van de (rechts-)persoon van de vergunninghouder bij de toetsing een rol spelen.

Toetsing vindt plaats in de volgende situaties:

1. Als een nieuwe Kernenergiewetvergunning wordt aangevraagd door een nieuwe (rechts-) persoon.
2. Bij overdracht van de vergunning aan een andere vergunninghouder. Overdracht is vanwege het persoonlijke karakter van de vergunninghouder niet mogelijk zonder voorafgaande, expliciete toestemming van de ANVS. Daarbij toetst de ANVS of door overgang van de vergunning de bovengenoemde belangen geborgd blijven. Een geheel nieuwe vergunningprocedure hoeft echter niet te worden doorlopen.
3. Als er toezichtsignalen zijn, die aanleiding geven tot het opnieuw toetsen van een bestaande vergunninghouder.

Indien aan een van factoren waarop in het kader van het persoonlijke karakter van de Kernenergiewetvergunning wordt getoetst, niet wordt voldaan of indien daarover twijfel bij de ANVS blijft bestaan dan kan dit reden zijn om op grond van de in artikel 15b Kew genoemde belangen, de aanvraag voor een vergunning af te wijzen, niet in te stemmen met de overdracht van een vergunning of de vergunning van een bestaande vergunninghouder in te trekken.

### 5.3.2 Deskundigheid

Deskundigheid voor de handelingen of de nucleaire installatie waarvoor vergunning wordt gevraagd is een belangrijke factor waarop de vergunninghouder door de ANVS wordt getoetst. De vergunninghouder zal een adequate organisatie en voldoende deskundigheid dienen te hebben om een veilige bedrijfsvoering te kunnen garanderen. In paragraaf 5.2.5. is hierop in het kader van het toetsingskader voor vergunningverlening al uitvoerig ingegaan. Specifiek bij overdracht van de vergunning naar een nieuwe rechtspersoon geldt dat een volledig nieuwe toetsing op dit punt in veel gevallen niet nodig zal zijn. Als bijvoorbeeld deskundig personeel mee over gaat naar de nieuwe rechtspersoon hoeft dit niet opnieuw getoetst te worden. Ook als de nieuwe rechtspersoon reeds een bij de ANVS bekende rechtspersoon is, zal de toetsing navenant lichter zijn.

### 5.3.3 Betrouwbaarheid

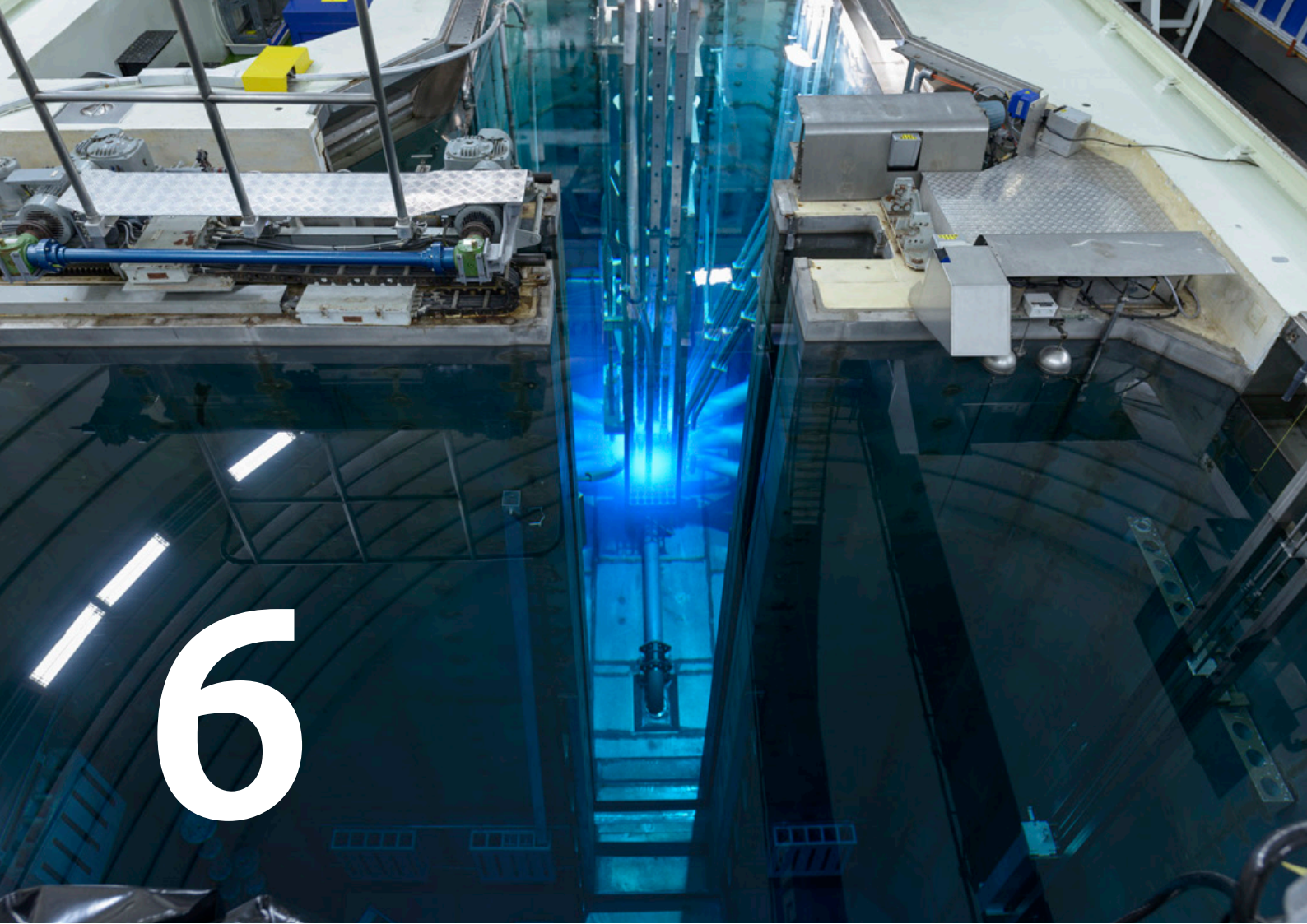
Vanwege de gevoeligheid van bepaalde informatie vanuit het oogpunt van beveiliging en safeguards is betrouwbaarheid van de (rechts-)persoon ook een belangrijk aspect waarop door de ANVS wordt getoetst. Onder meer wordt getoetst of de (rechts-)persoon voldoende waarborgen biedt voor de door (inter)nationale verplichtingen of de Euratom geboden geheimhouding. Daarbij kan gedacht worden aan waarborgen ter beveiliging tegen spionage en sabotage. Maar ook zal gekeken kunnen worden naar de betrouwbaarheid van de personen die het bestuur van een rechtspersoon vormen. Bij een natuurlijk persoon kan gedacht worden aan een verklaring omtrent gedrag.

### 5.3.4 Solvabiliteit

Ook de financiële positie van de vergunninghouder is van belang om te beoordelen of de (rechts-)persoon geschikt is als vergunninghouder. Afhankelijk van het type vergunning en de zwaarte van de vergunning zal de beoogde vergunninghouder bij de aanvraag financiële stukken dienen te overleggen (bijvoorbeeld financieel jaarrapport en/of goedgekeurde accountantsverklaring) op basis waarvan kan worden getoetst of de vergunninghouder solvabel is om haar taken en verantwoordelijkheden als vergunninghouder zowel op de korte als op de langere termijn veilig te kunnen uitvoeren.







# 6

## Procedures

### 6.1 Procedures vergunningverlening en milieueffectrapportage

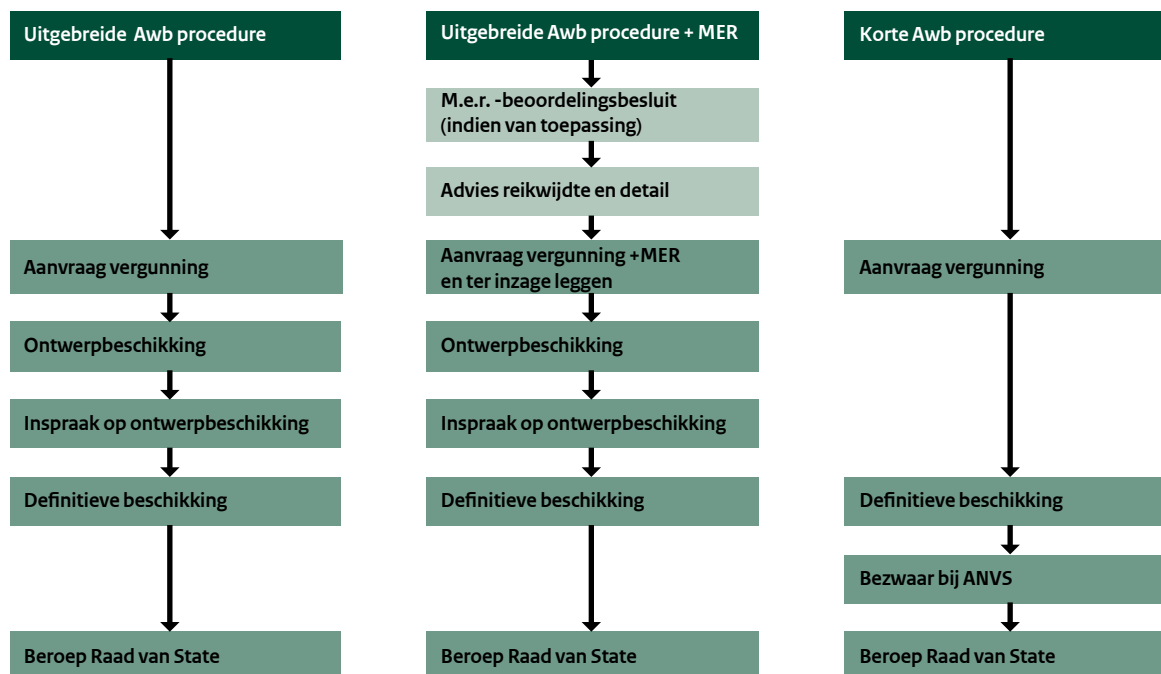
De Algemene wet bestuursrecht beschrijft de procedures voor de voorbereiding van een vergunningbesluit.

De Kernenergiewet sluit hierbij aan. De Awb onderscheidt twee procedures:

- De uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV), ook wel uitgebreide Awb procedure.
- De reguliere procedure, ook wel de korte Awb procedure genoemd.

Voor sommige vergunningbesluiten is een milieueffectrapport (MER) vereist. De Wet milieubeheer beschrijft de procedures voor de milieueffectrapportage (m.e.r.).

Hieronder staan schematisch en op hoofdlijnen de belangrijkste onderdelen en daarmee ook verschillen van genoemde procedures.



De ANVS heeft een [infographic](#) op haar website gepubliceerd met gedetailleerde stroomschema's van de geschetste procedures.

## 6.2 Procedurele keuzes rond vergunningverlening en Awb

Voor Kernenergiwetvergunningen geldt als hoofdregel dat de uitgebreide Awb procedure van afdeling 3.4 wordt gevolgd. De Kew kent echter uitzonderingen op deze regel. In dat geval wordt de korte procedure gevolgd. De korte Awb procedure wordt onder meer gevolgd voor vergunningaanvragen:

- Voor vervoer en overbrenging.
- Wijzigingen waarvan geen andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu zijn te verwachten dan volgens de geldende vergunningen zijn toegestaan.
- Wijzigingen voor medische toepassingen als die vanuit patiëntenbelang onverwijld moeten worden toegepast.

### Uitgebreide procedure

Bij de uitgebreide Awb procedure wordt na ontvangst van de aanvraag eerst een ontwerp-vergunning gemaakt en wordt aan iedereen gelegenheid gegeven om in te spreken op deze ontwerpvergunning. De inspraakreacties worden in overweging genomen bij het opstellen van de definitieve vergunning en kunnen tot aanpassing in de definitieve vergunning leiden. De uitgebreide procedure kent een beslistermijn van 6 maanden. Deze termijn kan door de ANVS verlengd worden, nadat de aanvrager de mogelijkheid heeft gehad hierover een zienswijze in te dienen.

Tegen deze definitieve vergunning staat daarna uitsluitend nog beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open voor belanghebbenden die eerder een zienswijze hebben ingediend. De kring van belanghebbende kan qua omvang variëren al naar gelang het onderwerp van de vergunning waartegen beroep wordt ingesteld.

### Grensoverschrijdende informatieverstrekking bij kerncentrales in de grensregio's

Met België en Duitsland zijn in 2018 door de ANVS afspraken gemaakt over verbetering en harmonisatie van de grensoverschrijdende informatieverstrekking bij vergunningprocedures voor kerncentrales, die zich in de grensregio bevinden. Aanleiding daartoe was het onderzoeksrapport "Samenwerken aan nucleaire veiligheid" van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. De gemaakte afspraken gelden in het bijzonder de Nederlandse kerncentrale Borssele, de Belgische kerncentrales in Doel en de Duitse Kerncentrale Emsland in Lingen. Daarnaast gelden de afspraken voor de Belgische onderzoeksreactor Mol. De afspraken komen er concreet op neer dat burgers en overheden over de grens, die binnen een

straal van 20 kilometer (voor KC Emsland 25 km) van een van deze kerncentrales/onderzoeksreactor wonen, actief over vergunningprocedures door het betrokken bevoegde gezag worden geïnformeerd en in de gelegenheid worden gesteld om in te spreken. Deze zones komen overeen met de voorbereidingszone voor schuilen zoals opgenomen in het NCS Responsplan, waardoor we aansluiten bij de definitie van belanghebbenden zoals gehanteerd door de Raad van State<sup>2</sup>. De Belgische kerncentrale in Tihange ligt op 36 km van de Nederlandse grens; hiervoor worden deze afspraken dus niet gemaakt. Over lopende vergunningprocedures voor deze kerncentrale zullen lokale Nederlandse overheden in de grensstreek door de ANVS worden geïnformeerd. Tevens zal over lopende vergunningprocedures voor kerncentrales in de grensstreek een bericht worden geplaatst op de website van de bevoegde gezagen aan beide zijden van de grens. Door burgers en lokale overheden in een ruimere straal actief over lopende vergunningprocedures in elkaars land te informeren worden zij beter in de gelegenheid gesteld om hun belangen een stem te geven.

### **Korte procedure**

Het grootste verschil tussen de uitgebreide en de korte Awb-procedure is het aantal te volgen stappen en de duur van de procedure. Bij de korte Awb-procedure, wordt in tegenstelling tot bij de uitgebreide procedure, geen ontwerpvergunning gemaakt. In plaats daarvan volgt na de aanvraag direct een definitieve vergunning. De korte procedure kent een beslistermijn van 8 weken. Deze termijn kan door de ANVS voor afloop ervan met een redelijke termijn verlengd worden.

Tegen het primaire besluit (de vergunning) kan door belanghebbenden bezwaar worden gemaakt bij de ANVS. De kring van belanghebbende kan qua omvang variëren al naar gelang het onderwerp van de vergunning waartegen bezwaar wordt gemaakt. De ANVS neemt vervolgens een beslissing op dat bezwaar. Dit is een nieuw besluit, waarbij het primaire besluit volledig wordt heroverwogen. Tegen de beslissing op bezwaar kan de belanghebbende die eerder bezwaar heeft gemaakt vervolgens nog in beroep gaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

### **Wanneer kan de vergunning worden gebruikt?**

Van een vergunning op grond van de Kernenergiewet kan na bekendmaking ervan aan de aanvrager niet direct gebruik worden gemaakt. Een vergunning wordt pas van kracht de dag na de dag dat de bezwaar- of beroepstermijn van 6 weken is verstreken, tenzij is bepaald dat deze terstond van kracht wordt.

### **Openbare kennisgeving**

Van de afgifte van een (ontwerp)-vergunning wordt naast bekendmaking ervan aan de aanvrager ook openbaar kennisgegeven. Afhankelijk van de te volgen procedure (kort of uitgebreid), het type vergunning dat wordt verleend en het feit of beveiliging in het geding is kunnen de wettelijke publicatie-eisen verschillen. Zo is publicatie in de Staatscourant voor de meeste Kernenergiewetvergunningen verplicht, maar niet voor alle vervoersvergunningen. Ook is het beleid van de ANVS om voor de vergunningen met grotere milieugevolgen en/of een grotere maatschappelijke impact verder te gaan dan wettelijk verplicht is en wordt gekozen voor een ruimer publicatiebeleid. Daarnaast zet de ANVS alle kennisgevingen en vergunningen op haar website. Alleen voor beveiligde transporten wordt hierop een uitzondering gemaakt. Hier wordt volstaan met de publicatie van de kennisgeving.

In de volgende tabel wordt per type vergunning en per te volgen procedure aangegeven hoe de ANVS met publicatie omgaat.

<sup>2</sup> Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State d.d. 13 februari 2013 inzake Kernenergiewetvergunning Brandstofdiversificatie Kerncentrale Borssele (ECLI:NL:RVS:2013:BZ1263).

Soort vergunning	Publicatie uitgebreide procedure Awb	Publicatie korte procedure Awb
<b>Handeling</b> (m.u.v. vervoer)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kennisgeving in: <ul style="list-style-type: none"> <li>- <a href="#">Staatscourant</a></li> <li>- Huis-aan-huisbladen</li> <li>- <a href="#">Website ANVS</a></li> </ul> </li> <li>• Ter inzage vergunning: <ul style="list-style-type: none"> <li>- ANVS (fysiek dossier (ontwerp) vergunning)</li> <li>- <a href="#">Website ANVS</a></li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kennisgeving in <a href="#">Staatscourant</a></li> <li>• Ter inzage vergunning: <ul style="list-style-type: none"> <li>- <a href="#">Website ANVS</a></li> </ul> </li> </ul>
<b>Vervoer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NVT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kennisgeving voor beveiligde transporten (Regeling beveiliging nucleaire inrichtingen en splijtstoffen), in: <ul style="list-style-type: none"> <li>- <a href="#">Staatscourant</a></li> <li>- <a href="#">Website ANVS</a></li> </ul> </li> <li>• Ter inzage vergunning, m.u.v. beveiligde transporten: <ul style="list-style-type: none"> <li>- <a href="#">Website ANVS</a></li> </ul> </li> </ul>
<b>Nucleaire installaties</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kennisgeving (ontwerp-) vergunning in: <ul style="list-style-type: none"> <li>- <a href="#">Staatscourant</a></li> <li>- Landelijke krant</li> <li>- Regionale krant</li> <li>- Huis-aan-huisbladen</li> <li>- <a href="#">Website ANVS</a></li> <li>- Website FANC (België) in geval van vergunning Kerncentrale Borssele.</li> </ul> </li> <li>• Ter inzage vergunning: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeentehuis inrichting</li> <li>- ANVS</li> <li>- <a href="#">Website ANVS</a></li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kennisgeving in: <ul style="list-style-type: none"> <li>- <a href="#">Staatscourant</a></li> <li>- <a href="#">Website ANVS</a></li> </ul> </li> <li>• Ter inzage vergunning: <ul style="list-style-type: none"> <li>- <a href="#">Website ANVS</a></li> </ul> </li> </ul>

### Hoorzitting

Naast de verplichte openbare kennisgevingen en de terinzagelegging van vergunningen worden, indien de ANVS dit gezien de kenmerken van het initiatief wenselijk acht, hoorzittingen op locatie georganiseerd. Dit geldt in het bijzonder voor vergunningen voor nucleaire installaties. Tijdens de hoorzitting krijgt een breed publiek informatie en de gelegenheid om vragen te stellen aan de initiatiefnemer en aan de ANVS, en is er tevens gelegenheid om een zienswijze in te dienen.

## 6.3 Procedurele keuzes rond milieueffectrapportage

### 6.3.1 Waarom een milieueffectrapport?

Een milieueffectrapport (MER) dient er toe om het milieubelang een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming over een activiteit waarvoor een vergunning wordt aangevraagd. Het MER wordt door de initiatiefnemer gemaakt en dient tegelijk met de vergunningaanvraag bij de ANVS te worden ingediend. De m.e.r.-procedure en de vergunningsprocedure zijn twee juridisch gescheiden trajecten. De twee raken elkaar pas bij de indiening van de aanvraag van de Kernenergie-wetvergunning en het MER, die tegelijkertijd moet gebeuren. Indien de initiatiefnemer een MER maakt, zal er altijd voor de behandeling van de vergunningaanvraag op grond van de Kew een uitgebreide vergunningprocedure worden gevolgd en is de ANVS niet alleen het bevoegd gezag voor de Kernenergie-wetvergunning maar ook voor de m.e.r.-procedure.

De Wet milieubeheer onderscheidt m.e.r.-plichtige en m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten.

- **m.e.r.-plichtige activiteiten:** voor sommige activiteiten waarvoor een Kernenergie-wetvergunning nodig is, geeft het Besluit milieueffectrapportage aan dat verplicht een MER moet worden gemaakt gezien de belangrijke nadelige milieugevolgen die deze activiteiten kunnen hebben (*C-lijst Bijlage 1* bij het Besluit m.e.r., in het bijzonder categorieën 22.2, 22.3, 22.4 en 23).
- **m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten:** voor andere activiteiten waarvoor een Kernenergie-wetvergunning nodig is, moet de ANVS, als bevoegd gezag op grond van het Besluit milieueffectrapportage, eerst beoordelen of deze activiteiten vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij worden verricht belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben (*D-lijst Bijlage 1* bij het Besluit m.e.r., in het bijzonder categorieën 22.3, 22.4, 22.5, 23.1 en 23.2). De m.e.r.-beoordeling kan tot twee uitkomsten leiden: er dient een MER te worden gemaakt, of een MER is niet nodig. Omdat het bij m.e.r.-beoordeling om een formele procedure gaat, worden de uitkomsten van de beoordeling formeel bekendgemaakt en wordt van dat besluit openbaar kennis gegeven.

### **Vrijwillig MER**

Een initiatiefnemer kan ook op vrijwillige basis een milieueffectrapport opstellen voor een voorgenomen activiteit.

### **M.e.r. in grensoverschrijdend verband**

Het is denkbaar dat een voorgenomen activiteit mogelijk belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieugevolgen in een ander land kan hebben. Indien dit het geval is, overlegt de ANVS met het Espoo Point of contact regarding notification van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat over de te betrekken autoriteiten van de mogelijk betrokken landen. De ANVS informeert deze landen voordat de m.e.r.-procedure over de voorgenomen activiteit start. In overleg met de desbetreffende autoriteit(en) betreft de ANVS vervolgens de betrokken bestuursorganen en burgers van dat andere land op gelijke voet als de Nederlandse betrokken bestuursorganen en burgers in zowel de m.e.r.- als de vergunningprocedure.

#### *6.3.2 De m.e.r.-procedure*

De Wet milieubeheer onderscheidt een uitgebreide en een beperkte m.e.r.-procedure. Wettelijk is de beperkte m.e.r.-procedure van toepassing op een vergunning in het kader van de Kernenergiewet. Het is het beleid van de ANVS om, onder meer met het oog op het maatschappelijk draagvlak, in elk geval bij nucleaire installaties standaard de uitgebreide m.e.r.-procedure te volgen. Op dit ANVS-beleid kan een uitzondering worden gemaakt indien onverplicht een vrijwillig MER door de initiatiefnemer wordt gemaakt. De uitgebreide procedure houdt in dat de ANVS uiterlijk binnen 12 weken na ontvangst van de mededeling m.e.r. een advies opstelt over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Hierbij worden het advies van de Commissie voor de m.e.r., eventuele ingebrachte zienswijzen en het advies van de adviseurs en betrokken overheidsinstanties meegenomen. Het Advies reikwijdte en detailniveau wordt aan de initiatiefnemer en de betrokken organisaties bekendgemaakt. Dit advies wordt op de website van de ANVS gepubliceerd. Op basis van het Advies stelt de vergunningaanvrager het milieueffectrapport (MER) op. Hieraan is geen wettelijke termijn verbonden.



# Evalueren en verantwoorden

## 7.1 Beleids- en reguleringsketen ANVS

Het is de ambitie en opgave van de ANVS om een professionele, lerende organisatie te zijn, die kennis en expertise bundelt, informatie uitwisselt, transparant opereert en zich continu wil verbeteren in haar uitvoering. Hierbij past dat de ANVS een beleidscyclus hanteert waarin de onderlinge samenhang van de taken wordt geborgd en invulling wordt gegeven aan het proces van voortdurend verbeteren binnen de eigen organisatie. Het betreft een cyclisch proces dat tevens bijdraagt aan de ontwikkeling en borging van de kwaliteit van de ANVS en daarbinnen de vergunningverlening.



Het document vergunningenbeleid is net zoals de Toezicht- en Interventiestrategie en het Koersdocument, een van de strategische beleidskaders op basis waarvan de ANVS handelt. Zowel dit document als de vergunningverlening zelf vragen op basis van de beleidscyclus om een regelmatige evaluatie en verantwoording. Waar nodig kan dit tot bijstelling van het beleid, de wet- en regelgeving of de vergunning zelf leiden.

### **7.2 Actueel houden vergunningen en omgaan met toezichtsignalen**

Zowel de vergunninghouder als de ANVS kennen op grond van de wet de verplichting ervoor te zorgen dat de vergunningen zo actueel mogelijk zijn. Dit sluit aan bij het leidende principe van “voortdurend verbeteren” en de verplichting tot “optimalisatie”. De verantwoordelijkheid voor het actueel houden van de vergunning berust primair bij de vergunninghouder in lijn met het leidende principe van “eigen verantwoordelijkheid”. De ANVS gaat uit van een gerechtvaardigd vertrouwen in de vergunninghouder (high trust), maar toetst dat met regelmaat op basis van onderzoek, het verplicht opleggen van monitoring, evaluaties en/of rapportages en het uitoefenen van toezicht op de naleving van de vergunningen. Het impliceert ook dat vergunningen, die met uitzondering van de vervoersvergunningen, voor onbepaalde tijd worden afgegeven, alsmede de daarin opgenomen voorschriften, met enige regelmaat tegen het licht worden gehouden vanuit de ANVS zelf.

Het proces van evalueren en verbeteren is binnen de ANVS nog in ontwikkeling. Daarbij wordt onder meer gekeken naar:

- De wijze waarop meer en beter gebruik kan worden gemaakt van toezichtsignalen. Dit in aanvulling op de HUF-toets.
- De toepasbaarheid van de systematiek van continu verbeteren voor Kernenergiewetvergunningen voor handelingen. Voor nucleaire installaties bestaat een dergelijke systematiek al. Deze voorziet in het periodiek evalueren van de veiligheid en het verbeteren daarvan.
- De wijze waarop de ANVS gebruik maakt van signalen die op de noodzaak tot actualisatie kunnen duiden vanuit eigen evaluaties, MER-evaluaties, branche-overleggen en informatie die via belangengroepen of uit eigen verklaringen de ANVS bereiken.

### **7.3 Kwaliteitsmanagement ANVS**

De ANVS wil haar werk steeds beter doen en de kwaliteit ervan verbeteren. Dit gebeurt door het helder uitlijnen en standaardiseren van werkprocessen, door het werven van deskundig personeel, het opleiden en trainen van de deskundigheid, het hanteren van het vierogenprincipe bij het opstellen van de vergunning, het met regelmaat evalueren van de eigen werkwijze en producten. Het werk van de ANVS wordt ook regelmatig geëvalueerd door de minister van IenW en internationale missies.

### **7.4 Vergunningenbeleid als onderdeel democratisch proces**

De ANVS draagt er zorg voor dat haar vergunningen voldoen aan de wet- en regelgeving. De wet- en regelgeving is daarbij ingebed in een democratische proces dat bovendien een sterk internationaal karakter kent. Dit impliceert dat de wet- en regelgeving waarop de vergunningverlening van de ANVS en haar vergunningenbeleid is gebaseerd onder invloed van dat democratische proces en achterliggende economische en maatschappelijke veranderingen, kan wijzigen (stelsel kan groter of kleiner worden).

### **7.5 Verantwoorden**

De ANVS is een zelfstandig bestuursorgaan en werkt met publieke middelen. De ANVS hecht aan transparantie. Extern verantwoordt de ANVS zich minimaal tweemaal per jaar, bij de presentatie van het jaarplan en het jaarverslag. Daarnaast is er sprake van een min of meer doorlopende verantwoording door de ANVS door bijvoorbeeld de publicatie van vergunningen op de website en persberichten. In het jaarverslag wordt helder weergegeven waar de ANVS haar middelen aan besteedt. Jaarlijks worden de resultaten van onder meer vergunningverlening daarin gepresenteerd. De ANVS laat zien welke afwegingen gemaakt worden en welke risico's worden onderkend. Een heldere verantwoording levert ook een bijdrage aan het goed voorlichten van het bredere publiek over nucleaire veiligheid en stralingsbescherming.

### **7.6 Managen van verwachtingen**

Belanghebbenden mogen verwachten dat de ANVS een professionele organisatie is die significant bijdraagt aan veiligheid. Dit betekent niet dat er geen onverwachte gebeurtenissen kunnen optreden op één van de werkvelden van de ANVS. De ANVS wil er met haar verantwoording voor zorgen dat belanghebbenden een reëel verwachtingspatroon hebben van wat ze van de ANVS mogen verwachten.

# Bijlage 1:

## Termen en definities

De ANVS is ontstaan uit verschillende organisatieonderdelen die termen en begrippen verschillend hanteerden. Het werk van de ANVS wordt makkelijker als eenduidig is wat wordt verstaan onder de veel gebruikte termen en begrippen. De kans op misverstanden neemt af en de snelheid van handelen kan omhoog. Hieronder staan een aantal specifiek voor vergunningsverlening relevante termen en begrippen kort toegelicht. Het betreft begrippen die het in het vergunningenbeleid nader worden toegelicht en uitgewerkt, waarbij tevens wordt ingegaan op de manier waarop de ANVS met deze begrippen in de uitvoeringspraktijk omgaat.

**ALARA/Optimalisatie:** Alle blootstellingen als gevolg van handelingen met bronnen van ioniserende straling moeten zo laag als redelijkerwijs mogelijk worden gehouden (ALARA), waarbij sociale en economische factoren en de huidige stand van de techniek in aanmerking moeten worden genomen.

**Continue verbetering:** Het regelmatig bezien of de beperkingen waaronder een vergunning is verleend, en de voorschriften die aan een vergunning zijn verbonden, nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van mensen, dieren, planten en goederen (artikel 18a, eerste lid, van de Kernenergiewet). Deze bepaling geldt voor de toepassingen met splijtstoffen en nucleaire inrichtingen maar is van overeenkomstige toepassing verklaard voor de vergunningen voor handelingen met radioactieve stoffen en toestellen.

**Dosislimiet:** Blootstelling van personen als gevolg van toepassingen met splijtstoffen, nucleaire inrichtingen en handelingen met bronnen van ioniserende straling mag de gestelde grenswaarde (dosislimiet) niet overschrijden. Dosislimieten gelden voor de bescherming van leden van de bevolking en voor werknemers in geplande blootstellingssituaties.

**Geschiktheid:** Het op basis van de criteria betrouwbaarheid, deskundigheid en solvabiliteit beoordelen of de vergunning-aanvrager en -houder (een krachtens de Kernenergiewet verstrekte vergunning is persoonlijk) voldoet aan de eisen betreffende de drie gestelde criteria.

- **Betrouwbaarheid:** Het door de vergunninghouder kunnen garanderen van een adequate en doorzichtige organisatie met de juiste verantwoordelijkheidstoewijzing. In de beoordeling kunnen aspecten meespelen die verband houden met de bescherming van het soms vertrouwelijke karakter van gegevens en de veilige omgang met proliferatiegevoelige materialen en kennis die in het kader van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming een rol spelen.
- **Deskundigheid:** Het door de vergunninghouder kunnen garanderen van voldoende deskundigheid op het terrein van stralingsbescherming voor het voeren van een veilige bedrijfsvoering.
- **Solvabiliteit:** De verantwoordelijkheid van de vergunninghouder voor het veiligstellen van de noodzakelijke financiële en personele middelen ter borging van de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming.

**Rechtvaardiging:** Toepassingen met splijtstoffen, nucleaire inrichtingen en handelingen en werkzaamheden met bronnen van ioniserende straling zijn slechts toegestaan indien de economische, sociale en andere voordelen van de betrokken handeling opwegen tegen de gezondheidsschade die hierdoor teweeg kan worden gebracht.

**Registratie:** De registratie in het Bbs is een toestemming voor handelingen met een laag tot gemiddeld risico en heeft een lichter karakter dan de vergunning. Voor een registratie gelden lichtere indieningsvereisten dan voor een vergunning. Bovendien kunnen aan een registratie geen voorschriften worden verbonden. De ANVS is het bevoegd gezag voor het verlenen van registraties.



**Risico:** Alle gedragingen, omstandigheden en ontwikkelingen die afbreuk doen of kunnen doen aan de veiligheid. Naast risico's in technische zin betreft het ook maatschappelijke risico's, het risico op menselijk falen en de vigerende veiligheidscultuur. Het concept "risico" bestaat uit mogelijke scenario's: de kans dat bepaalde scenario's zich voordoen in combinatie met de impact van die scenario's. De impact wordt bepaald door de gevoeligheid van het object of de situatie voor het scenario en de mogelijke schade.

**Risicogerichte aanpak:** Het op basis van een gedegen analyse van de risico's komen tot nadere keuzes in de uitvoering van de vergunningverlening (graded approach).

**Special Arrangement:** Bij vervoer op grond van een speciale regeling kan het in een bepaalde situatie praktisch niet mogelijk zijn om te voldoen aan de gestelde eisen van de internationale vervoersregelgeving. Voor deze situaties is in de internationale vervoersregelgeving de mogelijkheid opgenomen dat het bevoegd gezag vergunning kan verlenen waarbij op specifieke wijze invulling kan worden gegeven aan de eisen als opgenomen in de internationale vervoersregelgeving. In het Bvser is deze mogelijkheid van een vergunning voor het vervoer op grond van een speciale regeling juridisch geregeld.

**Veiligheid:** Het betreft uiteindelijk de adequate bescherming van mensen en milieu tegen de negatieve gevolgen van ioniserende straling.

**Vergunningverlening:** De Kernenergiewet stelt dat bepaalde specifieke handelingen met splijtstoffen en ertsen, radioactieve stoffen, toestellen of versnellers en het in werking hebben van nucleaire inrichtingen verboden zijn zonder vergunning. De ANVS is per 1 augustus 2017 het bevoegd gezag voor het verlenen van de vergunningen Kernenergiewet. De wet stelt eisen aan de informatie die de aanvrager moet indienen en het beoordelingskader dat de ANVS hanteert bij de vergunningverlening.

**Voldoen aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur:** Bestuursorganen dienen in hun handelen dus ook bij vergunningverlening te voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur geven regels voor het verkeer dat plaatsvindt tussen bestuursorganen enerzijds en burgers, bedrijven en instanties anderzijds. Deze regels zijn gedeeltelijk gecodificeerd (vastgelegd) in wetgeving zoals de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het gaat om:

- **Formele algemene beginselen van behoorlijk bestuur** die betrekking hebben op de voorbereiding en de totstandkoming van besluiten zoals vergunningen:
  - **Het zorgvuldigheidsbeginsel:** De overheid moet een besluit zorgvuldig voorbereiden en nemen: correcte behandeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming (o.a. art. 3:2 Awb).
  - **Motiveringsbeginsel:** De overheid moet binnen de procedure van besluitvorming helder kunnen uitleggen hoe zij tot een besluit is gekomen. De feiten moeten correct zijn evenals de motivering. Voor dat laatste geldt ook dat er geen onduidelijkheid mag zijn (art. 3:46 Awb).
- **Materiële algemene beginselen van behoorlijk bestuur** die betrekking hebben op de inhoud (het dictum) en de uitvoering van vergunningen:
  - **De belangenafwegingsplicht:** Dit is de plicht van een bestuursorgaan om bij een besluit de betrokken belangen af te wegen, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit (art. 3:4, eerste lid, Awb).
  - **Het evenredigheidsbeginsel:** De overheid heeft de plicht de nadelige gevolgen van een besluit te erkennen en te herkennen, en ervoor te zorgen dat deze nadelige gevolgen voor een burger niet onevenredig zwaarder zijn dan het algemeen gediende doel van het besluit (art. 3:4, tweede lid, Awb).
  - **Het gelijkheidsbeginsel:** Gelijke gevallen moeten gelijk behandeld worden. Het behelst een verbod op willekeur.
  - **Het vertrouwensbeginsel:** Als er gegronde redenen zijn om er vanuit te mogen gaan dat de overheid een bepaald besluit neemt, dan moet daar op kunnen worden vertrouwd.
  - **Het rechtszekerheidsbeginsel:** Het rechtszekerheidsbeginsel is in het leven geroepen om onduidelijkheid en vaagheden over de werking van de wet te voorkomen. Voor vergunningen betekent dit dat het besluit helder en ondubbelzinnig moet zijn, evenals de rechtsgevolgen die ten gevolge van dat besluit in werking treden. Dit alles om geen onzekerheid te laten bestaan over de doorwerking van de wet.
  - **Verbod van détournement de pouvoir:** Een bestuursorgaan mag een bevoegdheid alleen gebruiken voor het doel waarvoor de bevoegdheid is gegeven (art. 3:3 Awb).

# Bijlage 2: Afkortingenlijst

ACD	Algemeen Coördinerend Deskundige
ADR	Accord européen relatif au transport international de marchandises Dangereuses par Route
ALARA	As low as reasonably achievable
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
ANVS	Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bbs	Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming
Bevi	Besluit externe veiligheid inrichtingen
Biudrabs	Besluit in-, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen
Bkse	Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen
Brzo	Besluit risico's zware ongevallen 2015
Bvser	Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen
EACA	European Association of Communications Agencies
ENSREG	European Nuclear Safety Regulators Group
ENSRA	European Nuclear Security Regulators' Association
ESARDA	European Safeguards Research and Development Association
EU	Europese Unie
Euratom	Europees atoomagentschap (Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EGA) en European Atomic Energy Community (EAEC))
EZK	Economische Zaken en Klimaat
HASS	Hoogactieve bronnen (High Active Sealed Sources)
HERCA	Heads of the European Radiological Protection Competent Authorities
HUF	Handhaafbaar, Uitvoerbaar en Fraudebestendig
IAEA	Internationaal Atoomagentschap
ICAO	International Civil Aviation Organization
IenW	Infrastructuur en Waterstaat
IMDG	International Maritime Dangerous Goods Code
Kew	Kernenergiewet
LSP	Lex Silencio Positivo
MER	Milieueffectrapport
m.e.r.	milieueffectrapportage
NDO	Niet-destructief onderzoek
NEa	Nederlandse Emissieautoriteit
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSPAR	Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic
PDSR	Package Design Safety Report
PGS	Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen
PSA	Probabilistic Safety Assessment
Rbs	Regeling basisveiligheidsnormen stralingsbescherming
Revi	Regeling externe veiligheid inrichtingen
RI&E	Risico-inventarisatie en -evaluatie
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

SBE	Stralingsbeschermingseenheid
Stcrt	Staatscourant
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UOV	Uniforme openbare voorbereidingsprocedure
VBG	Vervoer over de Binnenwateren van Gevaarlijke stoffen
Vbs	ANVS-Verordening basisveiligheidsnormen stralingsbescherming
VLG	Vervoer over Land van Gevaarlijke stoffen
VOBK	Veilig Ontwerp en het veilig Bedrijven van Kernreactoren
VSG	Vervoer over Spoor van Gevaarlijke stoffen
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wako	Wet aansprakelijkheid kernongevallen
Wbmv	Wet bijzondere medische verrichtingen
WENRA	Western European Nuclear Regulators Association
Wm	Wet milieubeheer
Wnb	Wet Natuurbescherming
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
Wvgs	Wet vervoer gevaarlijke stoffen
zbo	Zelfstandig bestuursorgaan

Dit is een uitgave van

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

Koningskade 4 | 2596 AA Den Haag  
Postbus 16001 | 2500 BA Den Haag

[www.anvs.nl](http://www.anvs.nl)

Januari 2019 | 118940