



Transpositie en implementatie van de nieuwe Europese Basic Safety Standards – deel 4: Uitwerking regelgeving onder het Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming

ING. M.H. (MIRIAM) TIJSMANS, A.J. (JANNEKE) VINK, DR. F.H.M.M. (FRANS) VAN DE PUT, DRs. A.M.T.I. (TON) VERMEULEN

Email: miriam.tijsmans@anvs.nl, janneke.vink@anvs.nl, frans.vande.put@anvs.nl, ton.vermeulen@anvs.nl

Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming

Aanleiding

In eerdere edities van het Nederlands Tijdschrift voor Stralingsbescherming publiceerden wij een drietal artikelen over de transpositie (omzetting) en implementatie van de nieuwe Europese Basic Safety Standards die eind 2013 door de Raad van Europa is vastgesteld [EUR13]. Deze richtlijn wordt vanaf 6 februari 2018 in de Nederlandse wet- en regelgeving geïmplementeerd. Het huidige Besluit stralingsbescherming (Bs) wordt dan vervangen door een geheel nieuw besluit: het Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming (Bbs), dat zich net als het Bs richt op de bescherming van iedereen die te maken heeft met de ioniserende straling: werknemers, patiënten, bevolking en milieu. Alle 28 lidstaten van de Europese Unie implementeren de nieuwe richtlijn. De Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) werkt samen met de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (werknemersbescherming) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (patiëntbescherming) om de richtlijn te implementeren.

Dit artikel geeft verdere informatie over het implementatieproces en de totstandkoming van de regelingen en verordening onder het Bbs. In het eerste artikel [God16] gingen we in op de op handen zijnde veranderingen ten opzichte van de bestaande praktijk en de wet- en regelgeving. In het tweede artikel [Tij16] gingen we in op de samenwerking met het werkveld bij de implementatie van de richtlijn. In het derde artikel [Tij17] besteedden we aandacht aan de voortgang van het implementatieproces en de informele consultatie van het werkveld (de stralingsdeskundigen van bedrijven en instellingen en de vertegenwoordigers van relevante branche- en maatschappelijke organisaties).

Het Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming

Na de (informele) consultatie van het werkveld op het conceptbesluit [Tij17] is een ontwerpbesluit opgesteld dat voor advies is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal). In februari 2017 bracht Actal een positief advies uit en concludeerde daarbij dat het besluit nagenoeg een lastenluwe implementatie betreft waarbij de regeldrukeffecten in beeld zijn gebracht. De nationale invulling van de beleidsruimte die de richtlijn aan de lidstaten biedt heeft daarbij gezorgd voor een verdere reductie van de regeldrukeffecten ten opzichte van een 1-op-1 implementatie van de richtlijn. Het ontwerpbesluit is vervolgens na het doorlopen van een (hoog)ambtelijk traject begin maart 2017 vastgesteld in de Ministerraad. Hierna is het ontwerpbesluit voorgelegd aan de Eerste en Tweede Kamer en heeft het

algemeen publiek gelegenheid gehad om formeel op het ontwerpbesluit te reageren, de zogenoemde 'voorhangprocedure' [Stct17].

Na de voorpublicatie van het ontwerpbesluit zijn van vier beroeps- en brancheverenigingen en twee individuele bedrijven zienswijzen ontvangen. Dit leidde tot enkele aanpassingen, verduidelijkingen of verbeteringen van de tekst. Opmerkingen werden gemaakt ten aanzien van de graduele aanpak in het controlstelsel, de indeling van handelingen over de reguleringsinstrumenten, het systeem van vrijstelling en vrijgave, bouwmaterialen, deskundigheid, opleidingen en werknemersbescherming. Het ontwerpbesluit werd ook voorgelegd aan de Europese Commissie, die heeft getoetst of de artikelen uit de richtlijn goed zijn overgenomen in de Nederlandse wetgeving.

Geconcludeerd kan worden dat de informele consultatie van het conceptbesluit, die in het najaar van 2016 plaatsvond, goede aanvullingen opleverde. Door in een vroeg stadium teksten met het werkveld te delen konden verbeterpunten eerder gesignaleerd, geadresseerd en doorgevoerd worden. De betrokkenheid van belanghebbende partijen uit het werkveld leidde uiteindelijk tot een ontwerpbesluit, dat aan politiek en publiek kon worden voorgelegd. Toch bleven er een aantal aandachtspunten over, met name op het gebied van (specifieke) vrijstelling en (specifieke) vrijgave en de omgang met bouwmaterialen. Deze aandachtspunten zijn met belanghebbende partijen uit het werkveld besproken en zijn waar mogelijk in de onderliggende regelgeving uitgewerkt.

Na verwerking van de ingediende zienswijzen is het ontwerpbesluit door de Koning voorgelegd aan de Raad van State. Zij hebben het uiteindelijke besluit beoordeeld, en daarbij tevens gekeken naar de gevolgde procedure en de betrokkenheid van de omgeving. De Raad van State brengt advies uit aan de Koning. De volgende stap is instemming van de Ministerraad, waarna het besluit door de Koning en de betrokken Ministers is ondertekend en gepubliceerd in het Staatsblad. Het besluit is op 7 november gepubliceerd. Ook wordt een zogenoemde 'nahangprocedure' gestart, waarbij de eindversie van het besluit opnieuw wordt voorgelegd aan de Eerste en Tweede Kamer. Met als doel het besluit uiterlijk 6 februari 2018 in werking te laten treden. Daarmee voldoet ons land aan de doelstelling dat Europese regelgeving tijdig en volledig in nationale wet- en regelgeving wordt geïmplementeerd.

Belangrijke aanpassingen doorgevoerd in de eindversie van het besluit

Tijdens het traject om te komen van een ontwerpbesluit tot een eindversie zijn, op basis van zienswijzen en adviezen, enkele wijzigingen in het Bbs doorgevoerd. Veel daarvan zijn redactioneel, bevorderen de leesbaarheid van het besluit en zorgen voor juiste (juridische) formulering. Een aantal wijzigingen zijn inhoudelijk, waarvan enkele van belang voor de nadere uitwerking van (doel)voorschriften in de onderliggende regelgeving.

Al tijdens het participatieproces met het werkveld zijn zorgen geuit over de mogelijke negatieve effecten van een 1-op-1 implementatie van de grenswaarden voor vrijstelling en vrijgave uit de richtlijn. Naar aanleiding van de ontvangen signalen is een aantal bijeenkomsten met partijen uit het werkveld georganiseerd waarbij de zorgen konden worden toegelicht. Vanuit de Rijks-overheid is daar benadrukt dat de richtlijn lidstaten de vrijheid geeft om zelf vrijstellings- en vrijgavewaarden vast te stellen of te herzien. Er is onderzocht in hoeverre hier in regelgeving met betrekking tot vrijstelling en vrijgave invulling aan gegeven kan worden zonder afbreuk te doen aan het niveau van bescherming. Dat leidde uiteindelijk tot een aantal aanpassingen van de artikelen in het Bbs met betrekking tot vrijstelling en vrijgave. Zo is een delegatiegrondslag opgenomen om het begrip "matige hoeveelheden" bij ministeriële regeling nader te kunnen bepalen, daarbij geldt een algemene bovengrens van 1.000 kg. Daarnaast is een delegatiegrondslag opgenomen voor het bij ministeriële regeling, in aanvulling op de in bijlage VII van de richtlijn genoemde waarden, voor andere niet in die bijlage opgenomen radionucliden, grenswaarden voor vrijstelling en vrijgave vast te stellen. Aanvullend aan de richtlijn zijn voor circa 400 radionucliden nationale grenswaarden voor vrijstelling en vrijgave ontwikkeld die in een ministeriële regeling worden vastgelegd. Ook is in het Bbs de mogelijkheid tot specifieke vrijstelling of specifieke vrijgave opgenomen, bij beschikking of verordening van de ANVS.

Het Bbs stelt verder dat de Minister categorieën van handelingen kan aanwijzen om een beëindigingsplan op te stellen, waarin de getroffen (financiële) voorzieningen met betrekking tot de beëindiging van het gebruik en het zich ontdoen van de gebruikte bronnen worden beschreven. Deze verplichting kent een graduele benadering en is mede afhankelijk van de aard en de zwaarte van de risico's. Tijdens de voorhangprocedure bleek dat voor de olie- en gassector deze voorzieningen reeds op grond van de Mijnbouwwet verlangd kunnen worden. Het Bbs is daarop aangepast, de aanwijzing vindt uitsluitend plaats voor zover deze voorzieningen niet bij of krachtens de Mijnbouwwet of een andere wet worden vereist.

Aanpassing van andere besluiten

De implementatie van de richtlijn [Eur13] vindt plaats via de op de Kernenergiewet gebaseerde besluiten en regelingen. Naast het opstellen van een nieuw besluit, het Bbs dat het huidige Bs ver-

vangt, worden op 6 februari 2018 de volgende andere besluiten aangepast:

1. Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (Bkse)
2. Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen (Bvser)
3. Besluit detectie radioactief besmet schroot
4. Besluit in-, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen
5. Vrijstellingsbesluit defensie Kernenergiewet
6. Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen
7. Geheimhoudingsbesluit Kernenergiewet
8. Besluit OM afdoening
9. Besluit vergoedingen Kernenergiewet

Voor zover de omzetting van de richtlijn specifieke regelgeving voor kerninstallaties of voor het vervoer van radioactieve stoffen, splijtstoffen en ertsen vereist die afwijkt van of niet voorhanden is in het Bbs, zijn (aanvullende) regels over de stralingsbescherming opgenomen in het Bkse en het Bvser. Daarnaast wordt in de genoemde andere besluiten, evenals voorheen onder het Bs, naar de toepasselijke bepalingen van het Bbs verwezen of worden deze van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit betreft de bepalingen over de stralingsbescherming die ook gelden voor de in die besluiten geregelde onderwerpen en die noodzakelijk zijn ter implementatie van de richtlijn.

Onderliggende regelgeving

Het Bbs stelt de kaders voor het veilig werken met bronnen van ioniserende straling en de bescherming voor werknemers, patiënten, bevolking en milieu in geplande en bestaande blootstellingsituaties en radiologische noodsituaties. Voor enkele voorschriften worden de in het Bbs gestelde kaders nader uitgewerkt in diverse ministeriële regelingen en een verordening van de ANVS. Het Bbs bevat daartoe de nodige delegatiegrondslagen.

Met de implementatie van de richtlijn worden onder het Bbs drie ministeriële regelingen opgesteld die de bestaande ministeriële regelingen (gedeeltelijk) vervangen.

- De nieuwe 'Regeling stralingsbescherming beroepsmatige blootstelling 2018' komt in de plaats van de 'Regeling stralingsbescherming werknemers 2014'.
- De nieuwe 'Regeling stralingsbeschermingsbescherming medische blootstelling' komt in de plaats van de 'Regeling deskundigheidseisen radiologische verrichtingen'.
- De nieuwe 'Regeling basisveiligheidsnormen stralingsbescherming' (Rbs) komt in de plaats van de 'Uitvoeringsregeling stralingsbescherming EZ'.

De 'Regeling rechtvaardiging gebruik ioniserende straling' wordt ingetrokken, inhoudelijk wordt deze namelijk opgenomen in de Rbs. Een groot deel van de voorschriften uit de huidige 'Uitvoeringsregeling stralingsbescherming EZ' komt terecht in de 'Verordening basisveiligheidsnormen stralingsbescherming' (Vbs), die door de ANVS is voorbereid. Bij de wijziging van de Kernenergiewet van 26 april 2016 [Kew16] is namelijk de mogelijkheid opgenomen om de ANVS de bevoegdheid te verlenen bij verordening



(nadere) regels te stellen over organisatorische of technische onderwerpen op het terrein van nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en beveiliging [Kew16].

De drie nieuwe regelingen en de verordening werken de voorschriften op het gebied van stralingsbescherming uit. Hierin komen onder andere de volgende onderwerpen aan bod:

- Regeling basisveiligheidsnormen stralingsbescherming: rechtvaardiging, categorieën van handelingen met van nature voorkomend radioactief materiaal, categorieën van handelingen waarvoor bij vergunningaanvraag een beveiligings- of beëindigingsplan of een bedrijfsnoodplan aangeleverd dient te worden, lijsten met uitbreiding van vrijstellings- en vrijgavewaarden, voorwaarden voor complexvergunning en organisatorische eisen aan de stralingsbeschermingseenheid, financiële zekerheid voor hoogactieve bronnen, eisen aan deskundigheid en opleiding en registratie daarvan, registratie van stralingsincidenten, aanwijzing van bouwmaterialen en vaststelling van dosisbeperkingen.
- Verordening basisveiligheidsnormen stralingsbescherming: wijze van kennisgevingen, aanvragen voor registraties en vergunningen, (specifieke) vrijstelling, (specifieke) vrijgave en uitzondering van het controlestelsel, sommatieregels, uitvoeringsvoorschriften voor handelingen met toestellen en radioactieve stoffen, meet- en rekenmethoden, beperking van blootstelling.
- Regeling stralingsbescherming beroepsmatige blootstelling 2018: risico-inventarisatie en -evaluatie, bepaling jaardosis vliegtuigbemanning, eisen aan deskundigheid en registratie van stralingsartsen en gezondheidskundig toezicht, waarschuwingssignalering, dosisgegevens en -registratie, dosimetrische diensten, radon op de werkplek.
- Regeling stralingsbescherming medische blootstelling: deskundigheidseisen medische specialismen, eisen medisch-radiologische apparatuur.

Daarnaast worden de volgende ministeriële regelingen aangepast:

1. Regeling nucleaire drukapparatuur
2. Regeling beveiliging nucleaire inrichtingen en splijtstoffen
3. Regeling detectie radioactief besmet schroot
4. Regeling indicatieve vaststelling reikwijdte Dienstenwet
5. Regeling vaststelling lijst gereguleerde beroepen
6. Regeling nucleaire veiligheid kerninstallaties

Betrokkenheid werkveld bij onderliggende regelgeving

Ook bij het opstellen van de onderliggende regelgeving zijn onderzoeken, toetsen en consultatiemomenten gebruikt. Doel hiervan was om te zorgen voor goede en praktisch uitvoerbare regelgeving. Omdat de nieuwe wet- en regelgeving enkele complexe onderwerpen kent is samen met de betrokken partijen gezocht naar een werkwijze om - binnen de veiligheidsnormen - de regeldruk en nalevingskosten voor ondernemers te beperken. Dit gebeurde via drie werkgroepen, die in 2017 diverse keren bijeen kwamen. De resultaten van die werkgroepen zijn waar mo-

gelijk verwerkt in de ministeriële regelingen en de verordening van de ANVS.

Werkgroep Vrijstelling en vrijgave kunstmatige radionucliden

Binnen de werkgroep 'Vrijstelling en vrijgave kunstmatige radionucliden' was aandacht voor ontbreken van de mogelijkheid tot onvoorwaardelijke vrijgave van niet-vaste materialen in het Bbs. Daardoor is voor vergunninghouders voor de vrijgave van niet-vaste materialen alleen de route van specifieke vrijgave mogelijk. Dit punt is opgelost. Door naast de mogelijkheid tot specifieke vrijgave, bij ministeriële regeling toe te staan dat de in het Bbs opgenomen grenswaarden gebruikt kunnen worden voor de vrijgave van niet-vaste materialen, onder de voorwaarde dat deze worden verbrand. Daarnaast is binnen de werkgroep aandacht voor enkele praktische zaken rond vrijstelling en vrijgave.

Werkgroep Vrijstelling en vrijgave natuurlijke radionucliden

Binnen de werkgroep 'Vrijstelling en vrijgave natuurlijke radionucliden' was aandacht voor het vaststellen van grenswaarden voor de vrijstelling van specifieke materialen afkomstig van specifieke handelingen. Dit is opgelost door in de verordening specifieke vrijgavewaarden op te nemen voor natte sludges met van nature voorkomende radionucliden uit de olie- en gasindustrie en de geothermie, uitsluitend bestemd voor stort op een daartoe geschikte deponie. In de verordening zijn tevens, op verzoek van het werkveld, de voorwaarden opgenomen om in aanmerking te komen voor specifieke vrijstelling of vrijgave bij beschikking van de ANVS. Ook bevat de verordening een vrijstelling van autorisatie ten aanzien van het vrijkomen van radon bij het, in de open lucht, affakkelen of afblazen van aardgas.

Werkgroep Externe blootstelling aan straling afkomstig uit bouwmaterialen

Binnen de werkgroep 'Externe blootstelling aan straling afkomstig uit bouwmaterialen' is stilgestaan bij de nadere duiding van de bouwmaterialen waarop de regelgeving betrekking heeft en de methodes om aangewezen materialen te toetsen aan het gestelde referentieniveau.

Consultatie werkveld

Ook bij het opstellen van de onderliggende regelgeving zijn een aantal bijeenkomsten met het werkveld georganiseerd. Nieuwe inzichten die daarbij zijn opgedaan worden waar mogelijk verwerkt in de regelgeving. In 2017 zijn twee bijeenkomsten georganiseerd. De eerste, op 13 juli, stond in het teken van informatieverstrekking vanuit de projectgroep. Daar werden de twee regelingen toegelicht die op dat moment in concept gereed waren. Daarnaast werd een toelichting op het proces gegeven. Begin september 2017 werden de ontwerpen van de drie ministeriële regelingen en de verordening van de ANVS voor consultatie met het werkveld gedeeld. De tweede bijeenkomst, op 21 september, stond daarom meer in het teken van verduidelijking. Aan de hand van gerichte vragen vanuit het werkveld werd op diverse onderwerpen een toelichting verzorgd en werd inzichtelijk welke keuzes de basis vormen voor de nieuwe regelgeving. Deze

bijeenkomst was met name bedoeld om het werkveld te faciliteren in een juiste beoordeling van de ontwerpregelgeving. Beide bijeenkomsten werden bezocht door ongeveer vijftig specialisten op het gebied van stralingsbescherming, afkomstig uit diverse bedrijfstakken en beroepsgroepen. De ontwerpregelgeving en -verordening zijn in een parallel traject voorgelegd aan de betrokken inspecties voor de beoordeling van de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF-beoordeling).

Na afloop van de consultatie, medio oktober 2017, werden de ontwerpregelgeving en -verordening zo spoedig mogelijk gereed gemaakt voor publicatie. Hierbij zijn de reacties uit het werkveld en de HUF-beoordeling zoveel als mogelijk verwerkt. Daarbij vindt wel een selectie plaats: fouten en omissies zijn zoveel mogelijk direct gecorrigeerd. Minder urgente zaken of reacties ten aanzien van bestaand beleid worden in een volgende fase c.q. aanpassing meegenomen (beleidsagenda). De regelgeving onder het Bbs zal tegelijk met het Bbs zelf van kracht worden.

Nieuwe digitale dienstverlening

Het doen van kennisgevingen, en kennisgevingen in verband met het aanvragen van vergunningen en registraties verandert ook. Met de inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving start de ANVS met een nieuw systeem voor digitale dienstverlening. Er komen slimme webformulieren en statuserugmeldingen. De digitale aanvraag van vergunningen wordt in de loop van 2018 ingevoerd.



Per 6 februari 2018
**verandert
de regelgeving
voor Stralings-
bescherming**

Wat betekent dit voor u?
[autoriteitnvs.nl/
stralingsbescherming](http://autoriteitnvs.nl/stralingsbescherming)

Communicatie en informatie

Met de implementatie van de Europese richtlijn verandert er het nodige in de wet- en regelgeving op het gebied van stralingsbescherming. Daarom faciliteren de ministeries van SZW en VWS en de ANVS, samen met de betrokken brancheorganisaties, de partners en eindgebruikers. Dit doen zij met diverse communicatiemiddelen in een toolkit. Deze middelen komen stapsgewijs beschikbaar, van grof naar fijn. Vanaf heden zijn online banners (zie figuur) beschikbaar, waarmee brancheorganisaties hun achterban kunnen verwijzen naar een online dossier van de ANVS. Ko-

mend najaar en winter wordt de toolkit aangevuld. De toolkit bestaat o.a. uit een basistekst over het Bbs, factsheets, visuals (denk aan: grafieken, stroomschema), Q en A's, basispresentatie, basistekst over Bbs.

Nederlands Tijdschrift voor Stralingsbescherming 8(3):40-43; 2017

Trefwoorden: BSS, implementatie, regelingen, verordening

Referenties

[God16]

Godthelp BC, Görts PC, Heijninck W, Sedee AGJ, Tijmsmans MH, Vermeulen AMTI, 'Transpositie en implementatie van de nieuwe Europese Basis Safety Standards: op handen zijnde veranderingen ten opzichte van bestaande praktijk en wet- en regelgeving', *Nederlands Tijdschrift voor Stralingsbescherming* 7(1):16-20; 2016

[Kew16]

Wijzigingswet Kernenergiewet (instelling Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming); Wet van 26 april 2016 tot wijziging van de Kernenergiewet in verband met de instelling van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming; inwerking sinds 1 augustus 2017. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0037972/2017-08-01>

[Stct17]

Technische informatie over de publicatie Voorpublicatie van het ontwerpbesluit, houdende vaststelling van regels ter bescherming van personen tegen de gevaren van blootstelling aan ioniserende straling (Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming), met de nota van toelichting, Staatscourant nr. 16500, 27 maart 2017. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-16500>

[Tij16]

Tijmsmans MH, Vermeulen AMTI, Du Perron EE, 'Transpositie en implementatie van de nieuwe Europese Basis Safety Standards – deel 2: samenwerking met het werkveld', *Nederlands Tijdschrift voor Stralingsbescherming* 7(2):6-8; 2016

[Tij17]

Tijmsmans MH, Vermeulen AMTI, Du Perron EE, 'Transpositie en implementatie van de nieuwe Europese Basis Safety Standards – deel 3: het Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming en de consultatie van het werkveld', *Nederlands Tijdschrift voor Stralingsbescherming* 8(1):16-18; 2017

[Eur13]

Euratom. Richtlijn 2013/59/Euratom van de Raad van 5 december 2013 tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming tegen de gevaren verbonden aan de blootstelling aan ioniserende straling, en houdende intrekking van de Richtlijnen 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom en 2003/122/Euratom. Publicatiedatum 17 januari 2014.