

Datum

26 mei 1999

Kenmerk

E/EE/KK/99004680

Onderwerp

Beschikking inzake Optimalisatie splijtstof kernenergiecentrale Borssele (EPZ)

DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN,

DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE
ORDENING EN MILIEUBEHEER,

DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID,

In overeenstemming met de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Verkeer en Waterstaat en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Inleiding

Bij besluit van 20 december 1996, kenmerk E/EE/KK/96076055, hebben de Ministers van Economische Zaken, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid instemmend beschikt op een aanvraag d.d. 5 februari 1996 van N.V. Elektriciteits-Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ (verder te noemen: NV EPZ) te Eindhoven om vergunning krachtens de Kernenergiewet (Kew) voor het wijzigen van haar kernenergiecentrale te Borssele (gemeente Borsele). De wijzigingen betroffen het in de kern toepassen van splijtstof met een verrijkingsgraad van maximaal 4%. Van deze vergunning is inmiddels al gebruik gemaakt.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft dit besluit bij uitspraak van 29 juni 1998 (E03.97.0129/P80) vernietigd, omdat noch uit het bestreden besluit noch uit de onderliggende stukken bleek dat het besluit in overeenstemming met de Minister van Verkeer en Waterstaat genomen was of dat deze Minister, als orgaan belast met het kwalitatieve beheer van het oppervlaktewater bij de totstandkoming van het besluit was betrokken.

De Afdeling is van oordeel dat in elk geval de Minister van Verkeer en Waterstaat moet worden aangemerkt als Minister wie het mede aangaat, in de zin van de artikelen 15a en 30 van de Kernenergiewet, omdat op grond van het vernietigde besluit het zich ontdoen van radioactieve stoffen door middel van lozing in water werd toegestaan. Voorts constateerde de Afdeling dat de Minister van Verkeer en Waterstaat ingevolge artikel 15, onder a, van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (Bkse) en artikel 15, eerste lid, van het Besluit stralenbescherming Kernenergiewet (BsK) in diens hoedanigheid van waterkwaliteitsbeheerder van de Westerschelde bij de totstandkoming van het bestreden besluit betrokken had moeten worden.

Door de vernietiging van de beschikking dient opnieuw op de door NV EPZ ingediende aanvraag te worden beslist. Het betreft hier de aanvraag om vergunning krachtens de Kernenergiewet d.d. 5 februari 1996 met kenmerk MOD96-002, met de volgende bijlagen:

1. Beschrijving van de voorgenomen wijziging van de hoeveelheid en de maximale verrijkingsgraad van de splijtstof van de kernenergie-eenheid centrale Borssele (MODdoc nr.051-003, rev.2);
2. Aanvulling op het Veiligheidsrapport kernenergie-eenheid centrale Borssele (MODdoc nr.063-007, rev.3), waarin opgenomen de wijzigingen op het veiligheidsrapport uit 1993, gekenmerkt VR-KCB93 REV.1; en
3. Milieu-effectrapport Optimalisatie splijtstof kernenergie-eenheid centrale Borssele (MODdoc nr.063-003, rev. 0).

Deze aanvraag betreft het wijzigen van de hoeveelheid en de verrijkingsgraad van de splijtstof van de kernenergiecentrale Borssele. Inmiddels zijn deze wijzigingen al gedeeltelijk uitgevoerd. In 1997 zijn de eerste vier elementen met een hogere verrijkingsgraad dan voorheen in de kern geplaatst en inmiddels bestaat de reactorkern voor circa 35% uit zulke elementen.

Verder heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bij uitspraak van 29 juni 1998 (E03.94.1333/P80) vanwege gelijklopende redenen als in het onderhavige geval eveneens vernietigd de aan NV EPZ verleende beschikking van 2 augustus 1994, kenmerk E/EE/KK/94053428, inzake het wijzigen van haar kernenergiecentrale te Borssele (gemeente Borsele). Die wijzigingen betroffen het aanbrengen van een aantal veiligheidsverhogende voorzieningen en systemen. Inmiddels zijn deze wijzigingen voltooid en is in 1997 de kernenergiecentrale in de gewijzigde toestand in bedrijf genomen.

Ook hieromtrent dient derhalve door ons opnieuw te worden beslist. Deze hernieuwde beslissing wordt door ons thans in een apart te nemen besluit opgenomen en blijft dus hier verder buiten beschouwing.

Vooruitlopend op de voorliggende beschikking is op 31 juli 1998 door ons een gedoogbeschikking, kenmerk E/EE/KK/98049479, afgegeven, waarin aan NV EPZ toestemming werd verleend om de kernenergiecentrale Borssele in werking te houden, splijtstoffen voorhanden te hebben, radioactieve stoffen voorhanden te hebben en zich van radioactieve stoffen door middel van lozing in water of lucht te ontdoen, overeenkomstig het bepaalde in de vernietigde beschikkingen van 2 augustus 1994 en 20 december 1996.

In het navolgende wordt nader ingegaan op de volgende onderwerpen:

- A. De aanleiding voor de aanvraag;
- B. Het wettelijk kader en de gevolgde procedure;
- C. De ingebrachte reacties over de inhoud van het bij de aanvraag d.d. 5 februari 1996 gevoegde milieu-effectrapport (MER);
- D. De adviezen van de wettelijk adviseurs en van de Commissie voor de milieu-effectrapportage;
- E. De conclusie met betrekking tot het MER;
- F. Het beoordelingskader;
- G. De toetsing;
- H. De in het milieu-effectrapport beschreven alternatieven;
- I. De bedenkingen naar aanleiding van de ontwerpbeschikking;
- J. Slotoverwegingen en conclusies.

A. De aanleiding voor de aanvraag

Voor het oprichten van een inrichting waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt en waarin splijtstoffen worden opgeslagen, het in werking brengen en houden van die inrichting voorzover betreft het opslaan van splijtstoffen en het voorhanden hebben van voor gebruik in die inrichting bestemde splijtstoffen, is aan N.V. Provinciale Zeeuwse Energie-Maatschappij (NV PZEM) te Middelburg vergunning verleend bij beschikking van de Ministers van Economische Zaken en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne van 23 maart 1972, nr. 372/352/EEK, zoals nader vastgesteld bij Koninklijk besluit van 8 september 1975, nr. 16, en laatstelijk gewijzigd bij beschikking van 18 april 1980, nr. 380/II/330/EEK 2488, zoals nader vastgesteld bij Koninklijk besluit van 12 november 1986, nr.26.

Voor het in werking brengen en houden van een inrichting (zijnde de kernenergiecentrale te Borssele) waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt en splijtstoffen worden opgeslagen, en voor het zich door lozing in lucht of water ontdoen van radioactieve stoffen ontstaan in deze inrichting, is aan N.V. Provinciale Zeeuwse Energie-Maatschappij (NV PZEM) te Middelburg vergunning verleend bij beschikking van de Ministers van Economische Zaken en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne van 18 juni 1973, nr.

373/1132/EEK, zoals nader vastgesteld bij Koninklijk besluit van 13 september 1979, nr. 46, en laatstelijk gewijzigd bij beschikking nr. E/EE/KK/99004681 met gelijke datum als de onderhavige beschikking.

Deze laatste beschikking , nr. E/EE/KK/99004681, betreft de aan NV EPZ verleende vergunning voor het aanbrengen van een aantal veiligheidsverhogende modificaties in haar kernenergiecentrale te Borssele. Het aanbrengen van deze modificaties is in 1997 voltooid.

Bij beschikking van 25 april 1990, kenmerk E/EEK/90039894, is door het bevoegd gezag op grond van artikel 70, derde lid, Kew toestemming verleend voor de overdracht van de destijds vigerende Kernenergiewetvergunningen van NV PZEM aan NV EPZ.

Daarnaast is met betrekking tot de bedrijfsvoering van de centrale van kracht de op 9 december 1997, nr. E/EE/KK/97074719 aan NV EPZ afgegeven beschikking waarbij besloten werd dat de gelding van de vergunning krachtens artikel 15, onder b, Kernenergiewet, voor zover die betrekking heeft op het vrijmaken van kernenergie, wordt beperkt en eindigt op 31 december 2003.

In 1996 heeft NV EPZ besloten om uit bedrijfsmatige overwegingen vergunning te vragen voor het uitvoeren van een tweetal maatregelen die de exploitatiekosten van de kernenergiecentrale zullen verlagen.

Samengevat kan dit worden omschreven als het optimaliseren van het gebruik van de splijtstof in de centrale door in nieuwe splijtstofelementen splijtstof met een verrijkingsgraad van maximaal 4,0% toe te passen en de hoeveelheid splijtstof per splijtstofstaaf met maximaal 2% te verhogen met het doel een aanzienlijke besparing op de splijtstofkosten te realiseren zonder daarbij het vermogen te vergroten of de installatie ingrijpend te wijzigen.

B. Het wettelijk kader en de gevolgde procedure

Voor de gevraagde wijziging is vergunning vereist op grond van artikel 15, onder a en b, Kew. Hiervoor vormen de Ministers van Economische Zaken, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het bevoegd gezag. Zij beslissen in casu in overeenstemming met de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Verkeer en Waterstaat en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij op de aanvraag. Van de zijde van andere ministeries is desgevraagd medegedeeld dat de desbetreffende ministers niet behoeven te worden aangemerkt als minister wie het mede aangaat.

Ingevolge artikel 17, eerste lid, Kew is van toepassing op deze aanvraag:

- de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.5 Algemene wet bestuursrecht (Awb);
- afdeling 13.2 Wet milieubeheer (Wm).

Aangezien ingevolge artikel 2 en categorie 22.6 van Onderdeel C van de Bijlage van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 voor deze aanvraag een milieu-effectrapportage (m.e.r.) dient te worden uitgevoerd, is tevens toepassing gegeven aan hoofdstuk 7 Wm.

Ingevolge artikel 15, aanhef en onder a, van het Bkse zijn bij de totstandkoming van deze beschikking betrokken het bestuur van de provincie Zeeland en de besturen van de gemeenten Borsele, Middelburg, Vlissingen, Oostburg, Goes, Veere, Noord Beveland en Terneuzen, Rijkswaterstaat directie Zeeland, alsmede de Waterschappen Zeeuwse Eilanden en Vrije van Sluis.

De voorbereiding voor het opstellen en indienen van het MER is geschied conform paragraaf 7.5 Wm.

Op 25 juli 1995 is van NV EPZ de startnotitie voor de milieu-effectrapportage (m.e.r.) ontvangen waarna deze bekendgemaakt is. Naar aanleiding hiervan zijn vier inspraakreacties ontvangen. De Commissie voor de milieu-effectrapportage (Commissie MER) heeft haar advies voor de richtlijnen uitgebracht op 4 oktober 1995 waarna deze in november 1995 door het bevoegd gezag zijn vastgesteld en toegestuurd aan NV EPZ.

Op 6 februari 1996 is van NV EPZ de op 5 februari 1996 gedateerde aanvraag inclusief het MER ontvangen. Nadat wij tot het oordeel waren gekomen dat de situatie als bedoeld in artikel 7.18 Wm zich niet voordeed, is het MER daarna toegezonden aan de Commissie MER en de wettelijk adviseurs, te weten de Hoofdinspecteur van de Volksgezondheid voor de Milieuhygiëne van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Directeur Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie in de provincie Zeeland van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij alsmede aan de hiervoor genoemde betrokken bestuursorganen.

De aanvraag is -opnieuw- getoetst aan de Awb en het Bkse. De aanvraag voldoet daaraan en kan derhalve nog steeds als ontvankelijk worden beschouwd. Ook de bij de aanvraag gevoegde aanvulling op het veiligheidsrapport (VR-KCB93 REV.1) is naar ons oordeel nog steeds actueel qua kennis en inzichten ter zake. Het geeft adequate beschrijvingen en analyses met betrekking tot de veiligheid van de centrale aangaande de aangevraagde wijziging. Met betrekking tot het MER, inclusief de resultaten van de probabilistische veiligheidsanalyse (PSA), zijn wij eveneens die mening toegedaan zoals ook uit verdere overwegingen onder E en G zal volgen.

Op 6 maart 1996 heeft in de Staatscourant alsmede in de landelijke en regionale pers de bekendmaking plaatsgevonden van de aanvraag en het MER met vermelding van de mogelijkheden tot inzage daarvan en tot inspraak. Tot en met 8 april 1996 konden schriftelijke reacties op het MER worden ingediend conform artikel 7.23 Wm. Mondelinge reacties op het MER konden worden ingebracht op de openbare zitting die plaatsvond te Heinkenszand op 2 april 1996.

De aanvraag met MER en overige relevante stukken zijn ter inzage gelegd bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer te 's-Gravenhage, het gemeentehuis en de openbare bibliotheek van de gemeente Borsele te Heinkenszand en het informatiecentrum van de provincie Zeeland te Middelburg. De aanvraag en het MER zijn tevens toegezonden aan de hiervoor genoemde betrokken bestuursorganen en aan het nationale Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu in België.

Van de openbare zitting is een verslag gemaakt dat ter inzage is gelegd en aan de aanvrager, de Commissie MER, de adviseurs en aan degenen die ter zitting aanwezig waren, is toegezonden.

Op 18 november 1998 heeft in de Staatscourant en landelijke en regionale pers de bekendmaking plaatsgevonden van de ontwerpbeschikking. Tot en met 15 december 1998 konden conform artikel 3:24 Awb schriftelijke bedenkingen tegen de ontwerpbeschikking worden ingediend en kon conform artikel 3:25 Awb verzocht worden om een mondelinge gedachtenwisseling ten aanzien van de ontwerpbeschikking.

De ontwerpbeschikking en bijbehorende bescheiden zijn op gelijke plaats en wijze ter inzage gelegd als de aanvraag en het MER. De ontwerpbeschikking is toegestuurd aan de aanvrager, aan de betrokken bestuursorganen, aan de Commissie MER, aan de adviseurs, aan degenen die conform artikel 7.23 Wm reacties hebben ingebracht naar aanleiding van de terinzagelegging van het MER en aan het nationale Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu in België.

C. De ingebrachte reacties op het milieu-effectrapport (MER)

Naar aanleiding van de terinzagelegging van het MER zijn binnen de daarvoor gestelde termijn schriftelijke reacties ingebracht door J. van der Veen te Delft en de Stichting Miljoenen Zijn Tegen, vertegenwoordigd door N.M.P. Steijnen, advocaat te Zeist.

Op de openbare zitting zijn geen reacties ingebracht.

Conform artikel 7.23, tweede lid, Wm kunnen de opmerkingen slechts betrekking hebben op het, mede gelet op de overeenkomstig artikel 7.15 Wm gegeven richtlijnen inzake de

inhoud van het milieu-effectrapport, niet voldoen van het rapport aan de bij of krachtens de artikelen 7.10 en 7.11 Wm gestelde regels dan wel op onjuistheden die het rapport bevat.

Vastgesteld moet worden dat het merendeel van de ingebrachte opmerkingen door J. van der Veen niet voldoet aan het hiervoor vermelde criterium en bovendien betrekking heeft op andere industriële installaties, op andere kerninstallaties, op maatschappelijke en juridische aspecten van algemenere aard, op meer algemene aspecten m.b.t. het risico-beleid en kernreactoren of op aspecten die eerst bij de beoordeling van de aanvraag en de ontwerp-beschikking aan de orde kunnen komen.

In bijlage A, welke integraal onderdeel uitmaakt van deze beschikking, wordt ingegaan op de terzake van het MER ingebrachte opmerkingen.

Met betrekking tot de reacties die niet voldoen aan het criterium van artikel 7.23, tweede lid, Wm kan worden vastgesteld, dat een ieder op grond van artikel 3:24 Awb in de periode dat de ontwerp-beschikking naar aanleiding van de aanvraag ter inzage zal zijn gelegd alsnog zijn of haar bedenkingen naar voren kan brengen voor zover deze bedenkingen conform artikel 17a, tweede lid, Kew zijn ontleend aan vrees voor nadelige gevolgen voor mensen, dieren, planten en goederen.

Niettemin is getracht om voorzover de opmerkingen een directere relatie met de kernenergiecentrale Borssele hebben, daar in bijlage A al zoveel mogelijk op in te gaan.

Bij brief van 22 maart 1996 heeft het Dagelijks bestuur van het Waterschap Het Vrije van Sluis in de hoedanigheid van betrokken bestuursorgaan, ons meegedeeld dat zij met betrekking tot de aanvraag geen aanleiding zien tot het maken van opmerkingen.

D. De adviezen van de wettelijk adviseurs en van de Commissie voor de milieu-effectrapportage

Ingevolge de artikelen 7.25 en 7.26 van de Wm zijn de wettelijk adviseurs respectievelijk de Commissie MER in de gelegenheid gesteld een advies uit te brengen met betrekking tot het, mede gelet op de gegeven richtlijnen inzake de inhoud van het MER, al dan niet voldoen van het MER aan de regels die zijn gesteld in artikel 7.10 van de Wm en met betrekking tot eventuele onjuistheden in het rapport.

De Hoofdinspecteur van de Volksgezondheid voor de Milieuhygiëne heeft op 4 april 1996 advies uitgebracht. Hierin concludeert de Hoofdinspecteur dat het MER hem geen reden geeft tot het maken van opmerkingen.

De Directeur Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie heeft van de gelegenheid tot het uitbrengen van een advies geen gebruik gemaakt.

De Commissie MER heeft op 1 mei 1996 advies uitgebracht. Daarin concludeert de Commissie dat het MER een toereikend inzicht geeft in de voorgenomen activiteit, de alternatieven en de daaraan verbonden milieugevolgen. De Commissie is derhalve van oordeel dat het MER voldoende informatie biedt om het milieubelang een volwaardige rol te laten spelen bij het besluit over de voorgenomen wijzigingen.

De Commissie geeft daarbij tevens aan dat zij ter verduidelijking van enkele stellingen in het MER, aan NV EPZ nadere toelichting heeft gevraagd en ook heeft verkregen. Deze nadere informatie (die overigens tegelijkertijd met de ontwerpbeschikking terinzage is gelegd) is bij de toetsing betrokken. De nadere informatie betreft een drietal aandachtspunten, te weten de veiligheid tijdens de overgangperiode van de huidige verrijgingsgraad naar de verhoogde verrijgingsgraad, de corrosiebestendigheid van de splijstofelementen bij hogere opbrandniveaus en de opslag van nieuwe en gebruikte splijstofelementen.

De betreffende opmerkingen van de Commissie MER geven ons aanleiding tot de volgende overwegingen.

In alle situaties, dus ook in de overgangperiode moet voldaan worden aan het voorschrift II.A.8 uit de thans gelijktijdig te verlenen vergunning voor de modificaties (zie modificatievergunning E/EE/KK/99004681) waarin NV EPZ wordt verplicht om voorafgaande aan elke splijstofwisseling door berekeningen en na elke splijstofwisseling door metingen, aan te tonen dat de thermohydraulische en andere van toepassing zijnde limieten niet worden overschreden. Zoals in het MER in § 6.3.1 en § 6.4.3.3 is aangegeven, wordt verwacht dat dit ook tijdens de overgangscycli geen problemen zal opleveren.

Met de Commissie MER zijn wij van mening dat het zinvol is om deze verificatie onderdeel te laten uitmaken van het m.e.r.-evaluatieprogramma. In het besluit met betrekking tot het evaluatieprogramma zal dit dan ook worden vastgelegd.

Voornoemd voorschrift II.A.8, dat voorziet in uit te voeren analyses en metingen, waarborgt dat bij de geplande opbrand de bedrijfsvoering veilig blijft. In die zin is een verdere vastlegging van de begrenzing van de maximale opbrand niet strikt noodzakelijk. Voor alle duidelijkheid kan het echter ook geen kwaad om een getalsmatige bovengrens aan de toegestane opbrand te stellen. In voorschrift f verbonden aan deze vergunning is dat dan ook gedaan.

Met betrekking tot zekerstelling van de gewenste onderkriticaliteit bij de opslag van splijstofelementen in de droge opslagruimte en in het splijstofopslagbassin, zijn wij met de Commissie MER van mening dat het zinvol en gewenst is om hiervoor in de voorschriften van de vergunning de nodige bepalingen op te nemen. In de voorschriften c en f is hier uitvoering aan gegeven.

E. De conclusie met betrekking tot het MER

Mede gezien het advies van de Commissie MER komen wij tot de conclusie dat het MER inhoudelijk aan de daaraan te stellen eisen voldoet, en -ook met de huidige kennis terzake- voldoende informatie en inzicht geeft in de milieugevolgen van de activiteit. Het kan daarmee opnieuw dienen als basis voor de besluitvorming over de onderhavige aanvraag.

F. Het beoordelingskader

1. Het wettelijk kader

Aan het wettelijk kader liggen drie principes van het stralenbeschermingsbeleid ten grondslag, te weten: rechtvaardiging, ALARA en dosislimieten.

- *Rechtvaardiging* wil zeggen dat bij beschouwing vooraf de voordelen van toepassing of uitvoering van een activiteit die blootstelling aan ioniserende straling met zich meebrengt groter moeten zijn dan de nadelen. Dit principe is in de wetgeving vastgelegd in het Bkse (art. 18) en het BsK (art. 16a).

- Toepassing van *ALARA* (As Low As Reasonably Achievable) is de optimalisatie, gericht op beperking van (de kans op) emissies en op beperking van blootstelling. In de regelgeving is het ALARA-beginsel vastgelegd in art. 15c, derde lid en art. 31, eerste lid, Kew alsmede in art. 33, tweede lid, Bkse, j^o art. 21, eerste lid BsK.

Optimalisatie vindt plaats zowel in de ontwerpfase, voordat de activiteit is aangevangen, als in de bedrijfsfase door de vergunninghouder nadat de activiteit is toegestaan. ALARA leidt tot een proces waarbij gestreefd wordt naar een kans op schade die zo klein is als in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kan worden verwezenlijkt. Hierbij wordt rekening gehouden met maatschappelijke en economische factoren en het omvat zowel milieuhygiënische als arbeidshygiënische aspecten.

- *Dosislimieten* vervullen een vangnetfunctie, namelijk indien het toepassen van rechtvaardiging en ALARA niet voldoende is om een bepaald beschermingsniveau te bereiken. De in verschillende situaties van toepassing zijnde dosislimieten zijn wettelijk vastgelegd in art. 33 Bkse j^o Hoofdstuk 3, afdeling 2 van het BsK. De dosislimieten hebben betrekking op situaties bij normaal bedrijf. Hieraan dienen dus de toegestane lozingen en emissies te worden gerelateerd.

Bij besluit van 17 januari 1996 (Stb. 1996, 44) zijn in het BsK de van toepassing zijnde dosislimieten gewijzigd. Deze wijziging is een gevolg van de implementatie van het risicobeleid zoals geformuleerd in de nota "Omgaan met risico's van straling" (ORS,

Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 483, nr.1) en de vervolgotitie daarop (Vervolgotitie ORS, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 483, nr.15). De wijziging is op 1 maart 1996 van kracht geworden.

Op grond van het aldus gewijzigde BsK moet in verband met handelingen met radioactieve stoffen en toestellen de te ontvangen doses voor personen buiten een inrichting zo laag als redelijkerwijs mogelijk gehouden worden en mag in geen geval meer bedragen dan 0,1 millisievert per jaar. Aanvullend kunnen vervolgens nog per categorie van bronnen nadere regels gegeven worden met betrekking tot dit zo laag als redelijkerwijs mogelijk houden (art. 37a en 37b BsK). In de toelichting op voornoemd besluit van 17 januari 1996 wordt nog nader ingegaan op deze mogelijkheid van het geven van een eerste afbakening voor het redelijkerwijs criterium en op de relatie tussen de vernieuwde normstelling en het risicobeleid uit de nota ORS. Als een eerste algemene optimalisatie-doelstelling wordt thans in het beleid uitgegaan van een doelstelling dat geen enkele bron een hogere belasting behoeft te veroorzaken dan 40 microsievert per jaar (dit komt overeen met een individueel risico van 10^{-6} per jaar dat in de nota ORS nog wordt aangeduid met maximaal toelaatbaar risico).

Uit deze toelichting blijkt voorts dat het in de nota ORS vermelde verwaarloosbaarheidsniveau in de vergunningverlening geen rol meer speelt. Wel zal in het kader van de vergunningverlening een secundair niveau worden gehanteerd dat als criterium zal gelden waaronder het risiconiveau op een meer globale wijze kan worden berekend en waaronder de verantwoordelijkheid van het redelijkerwijs criterium meer bij de vergunninghouder zal worden gelegd. De hoogte van dit secundair niveau bedraagt 0,4 microsievert per jaar overeenkomend met een individueel risico van 10^{-8} per jaar.

De aanvraag d.d. 5 februari 1996 is ingediend voordat voornoemd besluit van 17 januari 1996 op 1 maart 1996 van kracht is geworden. Uit de aanvraag en de bijlagen, waaronder het MER, blijkt dat de aanvrager goed op de hoogte is van de nota ORS, de vervolgotitie daarop en de daaruit voortvloeiende regelgevende voornemens. Bij de toetsing van die aanvraag zal worden uitgegaan van de in het gewijzigde BsK gegeven waarden.

2. Het beleid met betrekking tot nucleaire veiligheid en ongevallen

- Nucleaire veiligheid

Met betrekking tot de beoordeling van de nucleaire veiligheid is in Nederland de laatste jaren aansluiting gezocht bij het internationaal gehanteerde stelsel van veiligheidsnormen, de zogeheten Codes en Safety Guides, van het Internationaal Agentschap voor Atoomenergie (IAEA). De Codes beschrijven de hoofddoelstellingen en voorwaarden waaraan moet worden voldaan en de Guides geven acceptabele manieren van uitvoering weer. Ook andere uitvoeringswijzen, mits daarbij hetzelfde veiligheidsniveau wordt bereikt,

zijn toegestaan. De IAEA Codes zijn waar nodig aangepast en -mede op advies van de Commissie Reactorveiligheid- vervolgens door de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vastgesteld als voor Nederland geldende Nucleaire Veiligheidsregels (NVR's) en gepubliceerd in de Staatscouranten van 27 november 1989 (nr. 169) en van 31 juli 1991 (nr. 146). Ook het merendeel van de IAEA Guides is inmiddels als NVR vastgesteld. Recentelijk zijn in februari 1999 de IAEA Guides 50-SG-D1 tot en met 50-SG-D15 met betrekking tot ontwerp ook geamendeerd en vastgesteld als NVR 2.1.1 tot en met 2.1.15. Tevens is de richtlijn "Voorschrift Bedieningspersoneel van Kernenergiecentrales" als NVR 3.2.1 vastgesteld.

Deze beleidsregels vormen thans de set van regels met betrekking tot de nucleaire veiligheid en stralenbescherming en geven daarmee mede uitvoering aan het brongericht arbeidsbeschermings- en milieubeleid. Sinds 1992 is in de vigerende vergunningen van de kernenergiecentrales het voorschrift opgenomen dat, voorzover dit redelijkerwijs verlangd kan worden, voldaan dient te worden aan deze Nucleaire Veiligheidsregels. Dit betekent dat deze aanvraag aan die vereisten getoetst moet worden.

- Ontwerpbasis-ongevallen

Met betrekking tot mogelijke ongevallen zijn in het huidig wettelijk kader naast de algemeen geldende ALARA-verplichting, geen getalsmatige of andere criteria vastgelegd.

De veiligheid van nucleaire inrichtingen wordt beoordeeld aan de hand van een analyse van deterministische ontwerpbasis-ongevallen. Ontwerpbasis-ongevallen betreffen gebeurtenissen waarvan men verwacht dat zij zich gedurende de levensduur van de installatie niet zullen voordoen, maar met het optreden waarvan niettemin rekening is gehouden bij het ontwerp. Zij worden gekenmerkt door conservatieve (pessimistische) uitgangspunten om een veilige basis voor het ontwerp te vormen. Voor de beheersing van deze ongevallen dienen aantoonbaar gerichte voorzieningen en maatregelen te zijn getroffen teneinde de reactor veilig af te schakelen, afgeschakeld te houden en blijvend te koelen. Niet uitgesloten is evenwel dat hierbij geringe hoeveelheden radioactiviteit vrij kunnen komen. Het zijn deze ontwerpbasis-ongevallen waarvoor de in art. 6, eerste lid, onder h, Bkse genoemde beschrijving van maatregelen (veiligheidsrapport) wordt verlangd. De resultaten van deze analyse van ontwerpbasis-ongevallen worden in Hoofdstuk 15 van het veiligheidsrapport weergegeven.

Voornoemde deterministische ongevalsanalyse geeft als resultaat de mogelijke radiologische gevolgen van ontwerpbasis-ongevallen en is bedoeld om aan te tonen dat een nucleaire inrichting in voldoende mate bestand is tegen fouten en defecten tijdens bedrijfsvoering en dat de veiligheidssystemen effectief werken.

Voor de uitvoering daarvan bestaan geëigende analysemethoden waarbij mogelijke onzekerheden in het gebeurtenissenverloop op conservatieve wijze (dat wil zeggen pessimistisch in relatie tot een veilige afloop) benaderd worden.

Formeel zijn in Nederland geen aanvaardbaarheidscriteria voor ontwerpbasis-ongevallen vastgesteld. Vooruitlopend op een formele vaststelling wordt in de praktijk een internationaal veelal toegepaste benadering gevolgd die is aangepast aan het Nederlandse risicobeleid.

Hierin worden ontwerpbasis-ongevallen gegroepeerd al naar gelang hun kans van optreden en aanvaardbaarheidscriteria worden uitgedrukt in bijbehorende dosisgevolgen. Daarbij geldt dat naarmate de kans van optreden groter is, de dosisgevolgen kleiner moeten zijn:

Gebeurtenisfrequentie F per reactorjaar	Effectieve dosis	
	<i>volwassene</i>	<i>kind</i>
$F \geq 10^{-1}$	0,04 mSv	0,015 mSv
$10^{-1} > F \geq 10^{-2}$	0,4 mSv	0,15 mSv
$10^{-2} > F \geq 10^{-4}$	4 mSv	1,5 mSv
$10^{-4} > F > 10^{-6}$	40 mSv	15 mSv

- *Ernstige ongevallen (PSA)*

Eerst wanneer door zeer onwaarschijnlijke oorzaken of door een eveneens zeer onwaarschijnlijke samenloop van omstandigheden het ongevalsverloop niet langer beheerst kan worden, spreken we van "ernstige" ongevallen, welke in ernst dus uitgaan boven de ontwerpbasis-ongevallen. Dit betreft in het geval van de kernenergiecentrale Borssele ongevallen waarbij ernstige kernbeschadiging ontstaat (kernsmeltongevallen).

In het risicobeleid zijn criteria ontwikkeld ter preventie en beheersing van grote ongevallen.

Voor grote ongevallen bedraagt het maximaal toelaatbaar individueel risico 10^{-6} per jaar per bron of activiteit. Voor grote ongevallen wordt bovendien ter beperking van maatschappelijke ontwrichting gebruik gemaakt van het begrip groepsrisico; dat wil zeggen de kans dat 10 of meer mensen gelijktijdig overlijden, direct als een gevolg van het ongeval. Het maximaal toelaatbare groepsrisico geeft aan dat de kans op een ongeval met 10 of meer acute dodelijke slachtoffers ten hoogste 10^{-5} per jaar mag zijn. Omdat ongevallen met grotere gevolgen zorgen voor een onevenredig grotere ontwrichting is gesteld dat een n-maal groter gevolg dan 10 doden moet corresponderen met een n-kwadraat maal kleinere kans op dat ongeval. Dus de kans op 100 acute dodelijke slachtoffers mag ten hoogste 10^{-7} per jaar zijn.

Voor toetsing aan deze criteria voor grote ongevallen wordt gebruik gemaakt van de uitkomsten van een probabilistische veiligheidsanalyse (PSA, zie hierna onder G.2.d).

G. De toetsing

1. De rechtvaardiging

Het beginsel van de rechtvaardiging is met name van toepassing op nieuwe activiteiten of uitbreiding ervan, niet op het handhaven van bestaande activiteiten. Dat betekent dat de toetsing de hiervoor onder A genoemde wijzigingen betreft.

De motivatie voor de verhoging van het verrijgingspercentage is vooral van bedrijfsmatige aard, omdat daarmee de splijtstofkosten, met name de kosten in de afvalfase, aanzienlijk kunnen worden gereduceerd. Als bijkomend voordeel geldt dat er minder afval wordt geproduceerd.

Het is gebleken dat er in het algemeen in westerse kernenergiecentrales een tendens is om hiertoe over te gaan en hogere opbrand toe te passen waardoor de splijtstofelementen langer in de reactorkern kunnen verblijven en er voor een gegeven elektriciteitsproductie, minder van nodig zijn.

De tweede wijziging is in feite alleen maar een gevolg van een standaardisatie van de produktiemethode van de splijtstoftabletten bij de leverancier. Een iets gewijzigde vormgeving heeft daarbij tot gevolg dat er circa 1% (maximaal 2%) meer splijtstof in een splijtstofstaaf wordt verwerkt. Deze wijziging wordt NV EPZ min of meer opgedrongen, omdat de fabrikanten van splijtstoftabletten voornemens zijn de productie van de thans nog toegepaste tabletten op korte termijn te beëindigen.

Wij menen dat een dergelijk streven om op economischer wijze de centrale te bedrijven en daarbij bovendien minder afval te produceren op zich in voldoende mate gerechtvaardigd is.

Hierna zal bezien worden hoe de veiligheid zich daarbij laat beoordelen.

2. ALARA (Stralenbescherming en veiligheid)

a. Inleiding

Zoals eerder aangegeven zijn de bij beschikking nr. E/EE/KK/99004681, met gelijke datum als de onderhavige beschikking, opnieuw vergunde modificaties in 1997 voltooid. Omdat de onderhavige wijzigingen daarna worden doorgevoerd (en thans overigens al gedeeltelijk zijn doorgevoerd), zijn in aansluiting op de aanvraag en het MER alle beschouwingen met betrekking tot de huidige situatie gebaseerd op de situatie waarbij alle vergunde modificaties zijn aangebracht en effectief in werking zijn.

Met betrekking tot de nucleaire veiligheid en stralenbescherming is ons gebleken dat NV EPZ in voldoende mate de voorgenomen wijzigingen getoetst heeft aan de relevante Nucleaire Veiligheidsregels en -richtlijnen (in het bijzonder NVR 2.2.10, IAEA Safety Guide 50-SG-D10 en IAEA Safety Guide 50-SG-D14).

b. Normaal bedrijf

Bij normaal bedrijf komt de belasting voor personen buiten de inrichting voort uit drie componenten: de lozingen in lucht, de lozingen in het oppervlaktewater en de directe straling. Deze bijdragen zijn nader behandeld in de verschillende paragrafen van hoofdstukken 5 en 6 van het MER.

De voorgenomen wijzigingen hebben een marginale invloed op de stralingsbelasting bij normaal bedrijf voornamelijk als gevolg van een licht verhoogde tritiumlozing. Deze tritiumlozing blijft echter dusdanig laag dat er met betrekking tot de individuele stralenbelasting kan worden vastgesteld dat in voldoende mate aandacht is besteed aan het ALARA-beginsel en dat de conclusies op het punt van ALARA uit de beschikking nr. E/EE/KK/99004681 (modificatievergunning) ongewijzigd blijven.

Dat betekent onder meer dat de lucht- en waterlozingen met de omvang van de thans vergunde limieten ten hoogste een dosis kunnen veroorzaken die overeenkomt met een individueel risico van circa $2 \cdot 10^{-8}$ per jaar hetgeen overeenkomt met circa 1% van de (nieuwe) wettelijke dosislimiet en slechts weinig boven het zogenoemde secundair niveau ligt. De directe straling vanuit de inrichting wordt door de voorgenomen wijziging niet beïnvloed en blijft dus gelijk. Derhalve zijn wij van mening dat overeenkomstig het gestelde in voornoemde vergunning de mogelijke nadelige gevolgen voor mens en milieu aanvaardbaar zijn.

c. Ontwerpbasis-ongevallen

In het veiligheidsrapport VR-KCB93 van de kernenergiecentrale Borssele worden in hoofdstuk 15 de resultaten van de ongevallenanalyses weergegeven. In de aanvulling daarop (VR-KCB93 REV.1, bijlage 2 bij de aanvraag) worden onder meer de resultaten gegeven van de vernieuwd uitgevoerde berekeningen van de thermohydraulische en radiologische analyses van de representatieve ontwerpbasis-ongevallen. De van belang zijnde gegevens alsmede de verschillen tussen de oude en nieuwe situatie worden tevens op overzichtelijke wijze weergegeven in paragraaf 6.4.3 van het MER, in hoofdstuk 5 van bijlage 1 bij de aanvraag en in hoofdstuk 8 van het document "Gevolgen hogere verrijking voor de resultaten van de ontwerp- en buiten-ontwerp-ongevallen", 64378-NUC 95-9179, welk document tevens bij de aanvraag terinzage is gelegd.

De uiteindelijke conclusie is dat onder de gepostuleerde omstandigheden de te ontvangen doses enkele procenten lager zijn dan in de bestaande situatie en zich daarmee nauwelijks wijzigen.

Wij kunnen met deze analyses en conclusies instemmen en stellen daarbij vast dat hiermee ook in de gewijzigde situatie blijvend voldaan wordt aan de daaraan te stellen criteria voor ontwerpbasis-ongevallen.

Een bijzonder aspect van de voorgenomen wijziging is dat uit recent experimenteel onderzoek in Frankrijk en Japan is gebleken dat bij hogere opbranden (meer dan 40 MW dag/kg uranium), ingeval er sprake is van een snelle en aanzienlijke enthalpiestijging, mogelijk sneller schade optreedt dan bij lagere opbranden.

In paragraaf 5.3.2 van bijlage 1 (Beschrijving van de voorgenomen wijziging van de hoeveelheid en de maximale verrijkingsgraad van de splijtstof van de kernenergie-eenheid centrale Borssele; MODdoc nr.051-003 rev.2) wordt gesteld dat er, in ieder geval tot een opbrand van 50 MW dag/kg uranium (gemiddelde opbrand van de groep definitief ontladen elementen), tussen de conservatief berekende maximale enthalpiestijging als gevolg van een uitworp van het meest effectieve regelement en de experimenteel bepaalde drempelwaarde voor de enthalpiestijging waarbij schade kan optreden aan de desbetreffende splijtstofstaaf, een ruime marge blijft bestaan. Met deze analyses en conclusies kunnen wij instemmen.

Ter meerdere zekerstelling blijft evenwel ook voor alle toekomstige kernconfiguraties het aan de modificatievergunning (beschikking nr. E/EE/KK/99004681, met gelijke datum als de onderhavige beschikking) verbonden voorschrift II.A.8 gelden waarmee NV EPZ wordt verplicht om voorafgaande aan elke splijtstofwisseling aan de Directeur van de Kernfysische Dienst onder meer aan te tonen dat voor de nieuwe kernconfiguratie voornoemde conclusie geldt. Bovendien is met betrekking tot de kwalificatie van de splijtstofomhulling een aanvullend voorschrift (e) aan de vergunning verbonden.

Een ander bijkomend aspect van deze wijzigingen is dat ook aandacht geschonken moet worden aan de opslag van de splijtstofelementen in het splijtstofopslagbassin en in de droge opslagruimte in verband met de vereiste onderkriticaliteit. Teneinde kriticaliteit in het splijtstofopslagbassin ook bij toepassing van hogere verrijkingsgraden onder alle omstandigheden te voorkomen, is het noodzakelijk dat een aantal posities ontoegankelijk moeten worden gemaakt. Daardoor kan het totaal aantal opslagposities afnemen. Voor de opslag in de droge opslagruimte kan mogelijk hetzelfde gelden. Met het oog hierop is een aanvullend voorschrift (f) aan de vergunning verbonden.

d. Ernstige ongevallen (PSA)

In paragrafen 5.4.4. en 6.4.4 van het MER en hoofdstuk 9 van het hiervoor genoemde document "Gevolgen hogere verrijking voor de resultaten van de ontwerp- en buiten-ontwerp-ongevallen", 64378-NUC 95-9179, worden de resultaten gepresenteerd van de voor deze installatie uitgevoerde probabilistische veiligheidsanalyse (PSA).

In 1989 is voor de kernenergiecentrale Borssele een aanvang gemaakt met het uitvoeren van een PSA. In het MER voor de vergunningaanvraag modificaties (Moddoc nr. 063-001, december 1993) heeft NV EPZ beschreven hoever de PSA op dat moment gevorderd was. In aanvulling daarop kan thans worden vastgesteld dat alle bedrijfstoestanden (vermogensbedrijf, stilstand en in- en uit bedrijf gaan) kwantitatief zijn onderzocht. Bovendien is nu in de niveau-2 analyse ook de invloed van de (risicoreducerende) ongevalsmanagementmaatregelen verwerkt. Tenslotte is van belang dat een verdere detaillering van de analyses heeft plaatsgevonden welke geleid heeft tot het in beschouwing nemen van 16 in plaats van 6 brontermgroepen. Als gevolg hiervan wijken de resultaten van de PSA op enkele punten af van de resultaten als gepresenteerd in het MER voor de modificaties. Met name door de laatste twee hiervoor genoemde invloeden is het berekende risico voor de omgeving duidelijk verminderd. Met de uitkomsten van deze verbeterde analyses kunnen wij instemmen.

Het maximaal individueel risico wordt thans op $3 * 10^{-8}$ per jaar berekend (was in voorgaande berekening in 1993: $5 * 10^{-8}$ per jaar) en voor het groepsrisico geldt dat het aantal slachtoffers thans op circa 40 wordt berekend bij kansen kleiner dan 10^{-10} per jaar (was in 1993: 800). In de nu aangevraagde gewijzigde situatie zullen deze waarden hetzelfde blijven. Hiermee wordt dus ruimschoots voldaan aan de criteria van het risicobeleid voor grote ongevallen.

Inmiddels kan daar aan worden toegevoegd dat in 1997 deze laatste PSA nog weer verder is geactualiseerd op grond van de uiteindelijke realisatie van het modificatieproject (LPSA 97). Uit deze in 1997 voltooide PSA van de post-modificatie situatie blijkt dat de kans op ernstige kernbeschadigingen $2,8 * 10^{-6}$ per jaar bedraagt. Deze kans omvat zowel de gebeurtenissen tijdens vol-vermogen bedrijf als tijdens niet- en laag-vermogen bedrijf. Het maximaal individueel risico bedraagt daarbij $2 * 10^{-8}$ per jaar. In beschikking nr. E/EE/KK/99004681 (modificatievergunning) zijn deze getallen in de samenvattende toetsing met betrekking tot ernstige ongevallen in tabelvorm weergegeven. Onze conclusies met betrekking tot ernstige ongevallen worden hierdoor slechts versterkt.

e. Overige aspecten en slotopmerkingen

Met betrekking tot overige voor de veiligheid en stralenbescherming van belang zijnde aspecten zoals behandeling van radioactief afval, bedrijfsvoering en stralingshygiënische zorg, arbeidshygiëne en niet stralingsgebonden milieuaspecten, stellen wij vast dat met betrekking tot deze aspecten geen wijzigingen optreden zodat de in de voorafgaande modificatievergunning (E/EE/KK/99004681) getrokken conclusies ongewijzigd blijven.

Door het toepassen van hoger verrijkte splijtstof vermindert over de gehele bedrijfsduur het aantal splijtstofelementen met circa 20%, waardoor in totaal minder afval resulteert.

De (resultaten van) de veiligheidsanalyses met betrekking tot ongevallen voldoen aan de daaraan te stellen eisen. De voorgenomen wijzigingen brengen geen essentiële verandering in de radiologische aspecten noch met betrekking tot ongevallen noch met betrekking tot normaal bedrijf.

Voor de volledigheid merken wij nog op dat het feit dat thans de NVR's uit de ontwerpserie (NVR 2.1.1 t/m 2.1.15) zijn vastgesteld, dit inhoudelijk bij de beoordeling van de aanvraag niet tot andere uitkomsten heeft geleid dan die welke in 1996 werden getrokken. De wijzigingen die inmiddels in de onderliggende IAEA Guides zijn doorgevoerd hebben daartoe ook geen aanleiding gegeven. Het betreft hier de Guides SG-D2, D5 en D7 die recentelijk zijn herzien als revisie 1; zie ook bijlage A van de modificatievergunning. Omdat Nederland zich altijd sterk georiënteerd heeft op de zeer stringente en gedetailleerde regelgeving zoals die in Duitsland bestaat, betekent dit dat in de praktijk meestal verder wordt gegaan dan op grond van de meer globale IAEA Codes en Guides verlangd wordt. Overigens geven de laatst genoemde wel de stand der techniek weer.

De mogelijke nadelige gevolgen ten gevolge van het bedrijven van de kernenergiecentrale Borssele voor mensen, dieren, planten en goederen met inachtneming van de aan de vergunning te verbinden voorschriften, achten wij derhalve aanvaardbaar.

H. De in het milieu-effectrapport beschreven alternatieven

In § 4.4 van het MER is een opsomming gegeven van de alternatieven die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen. In deze opsomming is niet de toepassing van gadolinium als neutronenabsorber opgenomen. Daarover merken wij het volgende op.

Uit het MER blijkt dat het toepassen van de verhoogde verrijkingsgraad gepaard gaat met een verhoging van de tritiumlozingen die resulteren in een zeer geringe verhoging van de individuele dosis (zie hiervoor onder 2.b). Wellicht had dit een reden kunnen zijn om de toepassing van gadolinium mee te beschouwen in het meest milieuvriendelijke alternatief (MMA).

Ondanks de verhoging van de verrijgingsgraad blijft de kernenergiecentrale Borssele hetzelfde vermogen leveren terwijl tevens globaal genomen dezelfde cycluslengte blijft gehandhaafd. Dit betekent dat jaarlijks tijdens de splijtstofwisselperiode ongeveer dezelfde hoeveelheid uranium-235 in de reactorkern gebracht blijft worden. Het "reactiviteitstraject" dat gedurende bedrijfsomstandigheden geregeld moet worden, blijft dan ook zodanig dat hiervoor geen gadolinium nodig is. Er kan op afdoende veilige wijze (net als dat nu gebeurt) in reactiviteitsregeling voorzien worden met behulp van regelstaven en boorzuur-toevoeging aan het primaire koelsysteem. In de veiligheidsanalyses is met deze configuratie ook rekening gehouden en daarbij zijn geen ontoelaatbare risico's gebleken. Bovendien zijn bij het type kernenergiecentrales zoals die te Borssele de ervaringen met het toepassen van gadolinium beperkt en is weinig ervaring voorhanden. Het toepassen daarvan in Borssele zou daarom grotere gevolgen gehad hebben met betrekking tot de uit te voeren ongevalsanalyses en bedrijfsvoering.

Gezien voorafgaande en gelet op het feit dat de verhoging van de individuele dosis slechts marginaal is, zijn wij van mening dat het gerechtvaardigd is om deze variant niet verder als een alternatief van de voorgenomen activiteit in beschouwing te nemen.

In hoofdstuk 7 van het MER is een vergelijking gemaakt van de milieugevolgen van de voorgenomen activiteit en de alternatieven, waarbij gelet is op de aspecten stralingsbelasting, veiligheid, hoeveelheid splijtstofelementen en radioactief afval. Wij zijn het met NV EPZ eens dat alternatieven die voor onderzoek in aanmerking komen zich in dit geval beperken tot alternatieven met afwijkende verrijgingsgraden. Gelet op de resultaten van de vergelijkingen van alternatieven kunnen wij ons verenigen met de door de NV EPZ getrokken conclusies dat de voorgenomen wijzigingen (VW) tevens het meest milieuvriendelijke alternatief (MMA) inhouden en de optimale keuze inhouden. Dat wil zeggen dat geen der beschouwde alternatieven wezenlijk beter is voor veiligheid of milieu. Er is dan ook geen aanleiding om van NV EPZ te verlangen één der alternatieven tot uitvoering te brengen.

I. De bedenkingen naar aanleiding van de ontwerpbeschikking

Naar aanleiding van de terinzagelegging van de ontwerpbeschikking zijn schriftelijke bedenkingen ingediend door:

- J. van der Veen te Delft;
- J.M. Nijsten tezamen met W.H.J.A. Nijsten-Luijks, P. de Winter en A.I. van Overbeeke, allen te Borssele; en
- de Stichting Miljoenen Zijn Tegen en de Stichting Leefbaar Zeeland, vertegenwoordigd door N.M.P. Steijnen, advocaat te Zeist, alsmede door N.Werri te 's-Heerenhoek.

Er is geen verzoek ingediend om een mondelinge gedachtenwisseling over de ontwerpbeschikking.

De door Van der Veen ingebrachte bedenkingen zijn grotendeels een herhaling van eerder ingebrachte opmerkingen naar aanleiding van het MER en bedenkingen uit de eerdere procedure die tot de vernietigde beschikking heeft geleid.

De door Nijsten c.s. ingebrachte bedenkingen omvatten de in de eerdere procedure ingebrachte bedenkingen.

Met betrekking tot de door de Stichting Miljoenen Zijn Tegen en de Stichting Leefbaar Zeeland en N.Werri ingebrachte bedenkingen stellen wij vast dat deze primair gericht zijn tegen de gevolgde procedure omdat indieners van mening zijn dat een ieder eerst in de gelegenheid gesteld had moeten worden om opnieuw reacties met betrekking tot het MER in te brengen en dat de nu gevolgde handelswijze in strijd met de wet is.

Wij zijn het hier niet mee eens en zijn van mening dat er van rechtswege geen redenen zijn aan te voeren die ons zouden verplichten om de procedure van het begin af aan te herhalen, mede gelet op onze conclusie ten aanzien van de ontvankelijkheid. De bedenking is ook niet gemotiveerd en geeft niet aan waarom dit strijdig zou zijn met de wet. Het feit ligt er dat de eerdere beslissing op de aanvraag (de vergunning van 1994) op formele gronden is vernietigd en dat er dus opnieuw een besluit over de aanvraag genomen moet worden. De beoordeling van het MER op zich staat hier buiten; behoudens de overweging als verwoord onder E. dat wij hebben vastgesteld dat dit MER nog steeds - en dus opnieuw- kan dienen als basis voor de besluitvorming over de betrokken aanvraag. Deze bedenking vormt voor ons dus geen aanleiding om de eis van de indieners daarvan te volgen.

Verder kondigen indieners nader aan te voeren bedenkingen aan tegen het MER zodra zij daartoe officieel in de gelegenheid zullen worden gesteld. Met betrekking tot deze nader aan te voeren bedenkingen stellen wij vast dat -gelet op de in afdeling 3.5 van de Awb vastgelegde procedure voor inspraak- in deze procedure daar geen gelegenheid meer voor zal bestaan.

De door de Stichting Miljoenen Zijn Tegen ingebrachte bedenkingen omvatten verder een herhaling van de in de eerdere procedure tot verlening van de thans vernietigde vergunning van 1994 ingediende opmerkingen naar aanleiding van het MER, bedenkingen tegen de ontwerpbeschikking en gronden voor het ingestelde beroep.

Ingevolge artikel 3:24, Awb en artikel 17a, tweede lid Kew dienen bedenkingen hun motieven te ontleen aan vrees voor nadelige gevolgen voor mensen, dieren, planten en goederen.

Vastgesteld moet worden dat een deel van de ingebrachte opmerkingen en bedenkingen niet voldoet aan het hiervoor vermelde criterium of niet direct betrekking heeft op de onderwerpelijke beschikking. Waar die bedenkingen duidelijk kunnen worden onderscheiden van bedenkingen ontleend aan vrees voor nadelige gevolgen voor mensen, dieren, planten of goederen, achten wij het niet nodig om op die bedenkingen in te gaan

In bijlage B, welke integraal onderdeel uitmaakt van deze beschikking, wordt ingegaan op de overige terzake van de ontwerpbeschikking ingebrachte bedenkingen.

De ingebrachte bedenkingen hebben niet geleid tot een wijziging ten opzichte van de ontwerpbeschikking.

J. Slotoverwegingen en conclusies

Onder G hebben wij geconstateerd dat de uitvoering van de voorgenomen wijzigingen gerechtvaardigd is en er toe zullen leiden dat de kernenergiecentrale Borssele op economischer wijze kan worden bedreven waarbij de veiligheid voor mens en milieu niet noemenswaardig wordt beïnvloed en waarbij er over de gehele bedrijfsduur genomen minder afval zal ontstaan.

Tevens hebben wij geconstateerd dat de in het MER beschreven alternatieven niet tot een wezenlijk betere uitkomst voor mens en milieu leiden.

Bezien vanuit het milieu- en veiligheidsoogpunt zijn wij derhalve van mening dat het verantwoord is om de voorgestelde wijzigingen uit te voeren.

Het geheel overziende concluderen wij:

- dat de aanvragen uit 1993 en 1997, inclusief bijlagen waaronder veiligheidsrapport en MER, nog steeds voldoende actueel zijn en derhalve kunnen dienen als basis voor verdere besluitvorming terzake;
- dat de gevolgde procedures ter beoordeling van het MER en ter verkrijging van de gevraagde vergunning voldoen aan het gestelde in de desbetreffende wetgeving;
- dat de ingebrachte opmerkingen met betrekking tot de inhoud van het MER niet van dien aard zijn dat het MER -ook naar het oordeel van de Commissie MER- als onvoldoende moet worden gekwalificeerd;
- dat het MER aan de daaraan te stellen eisen voldoet en dat de aanvraag als ontvankelijk moet worden beschouwd;
- dat in de aanvraag en de bijlagen, waaronder de aanvulling op het bestaande veiligheidsrapport, de relevante aspecten van de wijzigingen in voldoende mate zijn beschreven;

- dat de wijzigingen waarvoor thans vergunning wordt gevraagd voldoende gerechtvaardigd zijn en er overigens geen eerder genomen besluiten of beleidsmatige overwegingen zijn die zich verzetten tegen de voorgenomen wijzigingen;
- dat NV EPZ heeft aangetoond dat in voldoende mate toepassing is gegeven aan de meest recente stralingshygiënische uitgangspunten, aan het ALARA-beginsel en de van toepassing zijnde Nucleaire Veiligheidsregels en -richtlijnen;
- dat de door het in werking hebben van de inrichting te veroorzaken stralingsbelasting bij normaal bedrijf voldoet aan de normstelling zoals die is neergelegd in het besluit van 17 januari 1996 (Stb. 1996, 44);
- dat uit het veiligheidsrapport en de probabilistische veiligheidsanalyse blijkt dat ook de risico's van ontwerpbasis-ongevallen en van ernstige ongevallen voldoen aan de daaraan te stellen criteria;
- dat door gebruikmaking van de gevraagde vergunning mogelijk te veroorzaken nadelige gevolgen voor mensen, dieren, planten en goederen voldoende kunnen worden ondervangen door de aan deze vergunning te verbinden voorschriften;
- dat mede daardoor de mogelijk te veroorzaken nadelige gevolgen voor mensen, dieren, planten en goederen binnen aanvaardbare grenzen blijven; en
- dat de ingediende bedenkingen naar aanleiding van de ontwerpbeschikking niet van dien aard zijn dat de gevraagde vergunning moet worden geweigerd.

Gelet op de artikelen 15-21 van de Kernenergiewet, de Algemene wet bestuursrecht, de hoofdstukken 4, 7, 13 en 20 van de Wet milieubeheer en het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen;

BESLUITEN :

I. VERLENING VERGUNNING:

Aan N.V. Elektriciteits-Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ, Postbus 711, 5600 AS Eindhoven, wordt krachtens artikel 15, onder a en b, van de Kew, vergunning verleend voor het wijzigen van haar kernenergiecentrale te Borssele (gemeente Borsele) zoals omschreven in hoofdstuk 4 van de bij de aanvraag d.d. 5 februari 1996 met kenmerk MOD96-002, behorende bijlage "Beschrijving van de voorgenomen wijziging van de hoeveelheid en de maximale verrijkingsgraad van de splijtstof van de kernenergie-eenheid centrale Borssele", kenmerk MODdoc nr. 051-003, rev. 2.

De beschrijvingen van de gebouwen, de inrichting daarvan, de systemen en de componenten als vermeld in de paragrafen 1.2, 3.6, 4.2, 4.3, 5.1, 5.2, 6.1 tot en met 6.8, 7.1 tot en met 7.7, 8.1 tot en met 8.5, 9.1 tot en met 9.5, 10.1 tot en met 10.6, 11.2 tot en met 11.4, 12.3, 18.4 en 20.4 van het bij de aanvraag van 20 december 1993 gevoegde veiligheidsrapport VR-KCB93,

- als gewijzigd en aangevuld met de bij de aanvraag d.d. 5 februari 1996 gevoegde veiligheidsrapport-aanvullingen met kenmerk VR-KCB93 REV.1,
 - en vervolgens als gewijzigd en aangevuld met de bij de aanvraag d.d. 4 december 1997 gevoegde veiligheidsrapport-aanvullingen met kenmerk VR-KCB93.REV.2,
- maken deel uit van de vergunning voor het in werking brengen en houden van de kernenergiecentrale te Borssele.

II. WIJZIGING BESCHIKKING KRACHTENS ARTIKEL 15, onder a, Kew:

In de beschikking voor het oprichten van de kernenergiecentrale Borssele en voor het voorhanden hebben van splijtstoffen in die inrichting van de Ministers van Economische Zaken en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne van 23 maart 1972, nr. 372/352/EEK, zoals nader vastgesteld bij Koninklijk besluit van 8 september 1975, nr. 16, en laatstelijk gewijzigd bij beschikking van 18 april 1980, nr. 380/II/330/EEK 2488, zoals nader vastgesteld bij Koninklijk besluit van 12 november 1986, nr.26., wordt met betrekking tot de toegestane hoeveelheid splijtstoffen en de verrijking daarvan als gegeven in voorschrift A.c uit voornoemd Koninklijk besluit en in artikel III uit vermelde wijzigingsbeschikking, de daarbij toegestane maximale verrijkingsgraad van 3,3% gewijzigd in 4%.

III. VOORSCHRIFTEN:

De voorschriften verbonden aan de vergunning, als verleend bij beschikking nr. E/EE/KK/99004681, van gelijke datum als de onderhavige beschikking, worden als volgt gewijzigd en aangevuld:

- a. Voorschrift I.1 luidt thans als volgt:

Voorzover in deze vergunning niet anders is bepaald dient de kernenergiecentrale na voltooiing van de wijzigingen te zijn ingericht en te worden bedreven in overeenstemming met het gestelde in paragraaf 1.4 en de hoofdstukken 3 tot en met 21 van het bij de aanvraag d.d. 20 december 1993 gevoegde veiligheidsrapport VR-KCB93,

- als gewijzigd en aangevuld met de bij de aanvraag d.d. 5 februari 1996 gevoegde veiligheidsrapport- aanvullingen met kenmerk VR-KCB93 REV.1,

- en vervolgens als gewijzigd en aangevuld met de bij de aanvraag d.d. 4 december 1997 en aanvulling daarop d.d. 6 maart 1998, gevoegde veiligheidsrapport- aanvullingen met kenmerk VR-KCB93.REV.2.

- b. Voorschrift II.A.2 luidt thans als volgt:

De verrijgingsgraad van de voor herladingen toegepaste splijtstof mag niet meer bedragen dan 4,0 gewichtsprocent U-235.

- c. Voorschrift II.A.4 luidt thans als volgt:

Indien alle opslagrekken in het splijtstofopslagbassin als compactrekken zijn uitgevoerd, is opslag tot ten hoogste 500 splijfstofelementen toegestaan.

- d. Toegevoegd wordt voorschrift II.A.9 luidende als volgt:

De gemiddelde opbrand per splijtstofstaaf mag niet meer bedragen dan 60 MW dag/kg uranium.

- e. Toegevoegd wordt voorschrift II.A.10 luidende als volgt:

Om zeker te stellen dat het materiaal van de splijtstofomhulling gekwalificeerd blijft in het gebied van de hogere opbranden (meer dan 40 MW dag/kg uranium), dient NV EPZ een daartoe geëigend programma op te stellen en uit te voeren voor afsluitende kwalificatie. Dit programma dient voorafgaande aan de toepassing van hogere opbranden te worden voorgelegd aan de Directeur KFD. De resultaten van dit programma dienen regelmatig (tenminste jaarlijks) te worden gerapporteerd aan de Directeur KFD.

- f. Toegevoegd wordt voorschrift II.A.11 luidende als volgt:

De keuze van de opslagposities in de droge opslagruimte en in het splijtstofopslagbassin die vanwege de toepassing van splijtstofelementen met een verrijkingsgraad van meer dan 3,3% buiten gebruik worden gesteld in verband met de vereiste onderkriticaliteit, alsmede de wijze waarop dat zal geschieden, dienen voorafgaande aan de ontvangst van zulke elementen te worden voorgelegd aan de Directeur KFD en de Inspecteur Milieuhygiëne. Als uitgangspunt geldt hierbij dat te allen tijde verzekerd blijft dat de vermenigvuldigingsfactor k-effectief van de opgeslagen splijtstof de waarde 0,95 niet overschrijdt.

- g. Met betrekking tot het realiseren van de wijzigingen wordt aan deze vergunning het volgende voorschrift verbonden:

De Directeur KFD en de Inspecteur Milieuhygiëne dienen regelmatig, dat wil zeggen tenminste éénmaal per kwartaal, te worden geïnformeerd over de voortgang van de voorgenomen wijzigingen.

NV EPZ is verplicht te voldoen aan nadere eisen die door deze functionarissen aan de informatieverstrekking kunnen worden gesteld.

III. EVALUATIE MER:

Ter voldoening aan de artikelen 7.37, tweede lid, en 7.39 t/m 7.43 van de Wet milieubeheer zal een onderzoek plaatsvinden naar de gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteiten.

Voor deze evaluatie zal een onderzoekprogramma worden uitgevoerd dat erop gericht is na te gaan of er geen grotere of andere effecten optreden dan die zijn beschreven in het milieu-effectrapport.

Hoofdpunten in het evaluatieprogramma zullen in ieder geval zijn:

- de ontwikkeling van het milieu ter plaatse van de kernenergiecentrale te Borssele;
- de bij de besluitvorming gehanteerde uitgangspunten inzake veiligheid en de uitvoering van het ALARA-beginsel;
- verificatie van de voorspellingen van de reactorfysische en thermohydraulische veiligheidscriteria met betrekking tot de splijtstofelementen, met name tijdens de overgangperiode;
- de bevindingen in relatie tot voorschrift e;

- gebeurtenissen waarbij zich een (onmiddellijke dreiging van een) buitennormale lozing voordeed en die overeenkomstig voorschrift II.B.25, II.D.6 of II.D.8 van de vergunning als verleend bij beschikking nr. E/EE/KK/99004681, gemeld is.

Het onderzoek zal de periode bestrijken vanaf het moment dat een hogere opbrand dan 40 MW dag/kg uranium wordt bereikt tot 2 jaar daarna.

Het bevoegd gezag zal over de resultaten van het onderzoek een verslag opstellen. Het verslag zal worden toegezonden aan NV EPZ, de Commissie voor de milieu-effectrapportage, de wettelijke adviseurs en de betrokken overheidsorganen. Tevens zal het verslag worden bekendgemaakt conform artikel 7.20, derde lid, onder a. en c. van de Wet milieubeheer.

IV. INWERKINGTREDING:

Deze vergunning geldt met ingang van de dag waarop deze beschikking overeenkomstig artikel 20.3 van de Wet milieubeheer van kracht wordt.

Van het verlenen van deze beschikking wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.

mw. A. Jorritsma-Lebbink
Minister van Economische Zaken

J.P. Pronk
Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

mr. K.G. de Vries
Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

BIJLAGE A, behorende bij beschikking E/EE/KK/99004680 t.b.v. de kernenergiecentrale Borssele (NV EPZ).

INSPRAAK TEN AANZIEN VAN HET MILIEU-EFFECTRAPPORT

Hieronder wordt ingegaan op de ingebrachte opmerkingen ten aanzien van het MER alsmede naar aanleiding van de aanvraag. Daarbij wordt tevens verwezen naar hetgeen over deze onderwerpen in de beschikking onder A tot en met J wordt overwogen.

1. Schriftelijke reacties ingebracht door J. van der Veen te Delft:
 - a. Het MER schiet te kort in verband met het achterwege laten van beschouwingen omtrent veiligheid bij zowel lagere als hogere verrijgingspercentages (en versplijtingsgraden) dan de in het MER beschouwde 3,3 tot 4,2%.
 - b. Het toegestane verrijgingspercentage moet duidelijk worden vastgelegd.
 - c. Door een verhoogde bijdrage van de plutoniumsplijtingen neemt de veiligheid af.
 - d. Verhoogde opbrand leidt tot verminderde materiaalbestendigheid van de splijtstofstaven.
 - e. Het niet toepassen van gadolinium vermindert de veiligheid.
 - f. De vermindering in kosten wordt niet juist voorgesteld en is niet de ware reden van de verhoging van de verrijgingsgraad.
 - g. Uit de vele (50) ongeplande snelafschakelingen blijkt al dat het proces onvolledig wordt beheerst. Verhoging van de verrijgings- en versplijtingsgraad zal de veiligheid nog verder aantasten.
 - h. Bij verhoging van de verrijgingsgraad zullen de groepsrisiconormen worden overschreden. Late doden moeten worden meegenomen in het groepsrisico; er moeten andere (groeps)risiconormen komen.
 - i. Er wordt te weinig aandacht geschonken aan de mogelijkheid van reactiviteitsongevallen, zoals een (LS)NER.
 - j. Er moeten bepaalde voorschriften ("de kernindustrie, de nodige voorschriften") aan de vergunning worden verbonden.
 - k. Vanwege de te verwachten toename van het scheepvaartverkeer op de Westerschelde moet de veiligheid opnieuw bezien worden; met name in relatie tot LPG-transporten.

overweging:

- a. Mede gebaseerd op het terzake door de Commissie MER gegeven advies hebben wij de richtlijnen voor het MER vastgesteld. Wij zijn daarbij van mening dat het volgens deze richtlijnen tot stand gekomen MER in voldoende mate alternatieven heeft geëvalueerd op de consequenties voor veiligheid en milieu. Zoals in het MER (§ 4.4) aangegeven zijn nog hogere verrijgingsgraden of nog hogere opbrand voor NV EPZ geen reëel alternatief omdat dit niet tot de stand der techniek is te rekenen

en bovendien door aanvullend noodzakelijke maatregelen waarschijnlijk aanzienlijke extra kosten met zich mee zou brengen. Wij zijn het hier mee eens. Lagere verrijking en lagere opbrand zijn geen volwaardig alternatief omdat hiermee niet aan de doelstelling verlaging van splijtstofkosten kan worden voldaan.

- b. Zoals uit de onder II gegeven wijziging van de vergunning krachtens artikel 15, onder a, Kew en het aan deze vergunning verbonden voorschrift b (en uit het veiligheidsrapport) blijkt, is de maximaal toegestane verrijkingsgraad vastgesteld op 4,0%, zodat eventuele beschouwingen over de verschillen tussen 4% en 4,0% niet aan de orde zijn.
- c. Bij de evaluatie van de beheersing van de ontwerp-ongevallen zijn de gevolgen van een verhoogde bijdrage van de plutonumsplijtingen verdisconteerd. Zo zijn ten behoeve van de analyses onder andere de levensduur van de prompte neutronen en het aandeel van de vertraagde neutronen aangepast aan de nieuwe situatie met een verhoogd aandeel van plutonumsplijtingen.
Het proces van plutoniumproductie in de splijtstofelementen en de invloed hiervan op het neutronenfysisch gedrag van de kern is overigens een goed begrepen fenomeen daar dit proces ook in de huidige splijtstofelementen optreedt.
- d. Uit onderzoek en uit ervaringen opgedaan in andere kernenergiecentrales is gebleken dat de materiaalbestendigheid van de splijtstofomhulling bij de beoogde opbrand geen enkel probleem behoeft op te leveren. Het betreft een "stand der techniek" materiaal waarvan is aangetoond dat de bestendigheid in ruime mate aan de geldende conservatieve ontwerpcriteria ten aanzien van mechanisch-thermisch gedrag voldoet. Omdat het hier een eerste toepassing in de kernenergiecentrale Borssele betreft, is overigens ter meerdere zekerstelling van de gewenste bestendigheid van de splijtstofstaven, in voorschrift e van de vergunning vastgelegd dat NV EPZ een daartoe geëigend programma voor afsluitende kwalificatie moet initiëren om aan te tonen dat het materiaal van de splijtstofomhulling gekwalificeerd blijft in het gebied van de hogere opbranden. Bovendien is in voorschrift d ook nog een limiet aan de opbrand gesteld.
- e. Voor het aspect van gadoliniumtoevoeging verwijzen wij naar het gestelde in de overwegingen onder H.
- f. Voor het opwerken van de initieel tot 4% verrijkte splijtstof behoeven geen nieuwe contracten te worden afgesloten. De kosten daarvan zijn NV EPZ dus precies bekend. Met betrekking tot de hoeveelheden plutonium die in de voor de opwerking aan te bieden splijtstofelementen aanwezig zijn, is het overigens zo dat de verschillen tussen 3,3% verrijkte splijtstof met een opbrand van 34 MW dag/kg uranium en 4,0% verrijkte splijtstof met een opbrand van 50 MW dag/kg uranium gering zijn (de facto neemt de jaarlijks te ontladen hoeveelheid van het splijtbare Pu-isotoop 239 duidelijk af bij toenemende verrijking, zie tabel 6.5.3 van het MER) en dus niet de invloed kunnen hebben die in de reactie wordt verondersteld. De in de reactie geuite stelling dat de ware reden van de verhoging van de verrijkingsgraad een opstap vormt naar een door de kernindustrie gewenste

toepassing van plutonium in verse splijtstofelementen, wijzen wij van de hand. Hier zijn geen aanwijzingen of bewijzen voor aanwezig. Bovendien vereist de toepassing van plutonium in verse splijtstofelementen een wijziging van de vergunning.

- g. Gedurende de periode 1982 tot en met 1991 hebben er 9 reactorsnelafschakelingen en 21 handmatige ongeplande reactorafschakelingen plaatsgevonden (tabel 1.3/1 uit het veiligheidsrapport). Gedurende de laatste 10 jaren voorafgaande aan het indienen van de onderhavige aanvraag (1986 tot en met 1995) hebben 13 reactorsnelafschakelingen en 13 handmatige ongeplande reactorafschakelingen plaatsgevonden.

Deze snelafschakelingen werden veroorzaakt door onder andere verkeerde bedieningsacties of (hulp-)stelsystemstoringen. Geen enkele afschakeling heeft plaatsgevonden als gevolg van een reactiviteitsverstoring. De opgetreden afschakelingen staan dan ook volledig los van de voorgenomen activiteit. Alle afschakelingen worden aan de toezichthouder van het bevoegd gezag gemeld. De toezichthouder heeft naar aanleiding van deze meldingen geen aanvullende eisen nodig gevonden.

- h. Het groepsrisico wordt uitgedrukt in aantallen gelijktijdige acute dodelijke slachtoffers ten gevolge van een ongeval. Begrenzing van dit groepsrisico beoogt maatschappelijke ontwrichting te voorkomen. In de Vervolgotitie ORS (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 483, nr.15) wordt (op blz. 10) uitgebreid ingegaan op het al dan niet meenemen van late doden in het groepsrisico. Hiertoe is onder meer bezien of er een verband is tussen sterfgevallen gedurende vele jaren na een ongeval en maatschappelijke ontwrichting. Geconcludeerd is dat er geen reden is om een relatie tussen late doden en maatschappelijke ontwrichting te veronderstellen en er dus ook geen reden is om late doden op te nemen in het groepsrisico dat speciaal ontwikkeld is voor de beoordeling van maatschappelijke ontwrichting.

Het overleg met de Tweede Kamer over het risicobeleid milieu, waarbij de vervolgotitie één van de discussie stukken vormde heeft niet tot andere uitkomsten geleid (Tweede Kamer, 1993-1994, 22 666, nr.5). Overlijden tengevolge van stochastische effecten ("late doden") wordt overigens wel meegenomen in het individueel risico; op deze wijze is de individuele burger voldoende beschermd.

Uit het MER blijkt dat er tengevolge van het toepassen van de aangevraagde wijzigingen geen wijzigingen in de externe gevaarzetting optreden, dus ook niet in het groepsrisico. Voor het overige verwijzen wij naar het gestelde onder F.

Verder kan het met betrekking tot het groepsrisico op zich interessant zijn om nieuwe definities en begrippen te introduceren, maar in de beoordeling van het MER en de behandeling van deze aanvraag dient te worden uitgegaan van de regelgeving en het beleid als uiteengezet in de overwegingen onder F.

- i. Dit onderwerp is niet nieuw in de reacties van Van der Veen naar aanleiding van m.e.r.-rapportages of (ontwerp)beschikkingen voor diverse nucleaire inrichtingen. De inhoud van zijn opmerkingen is telkenmale dezelfde ongeacht over welke

installatie het gaat, zonder dat daarbij aangetoond wordt dat de omstandigheden die het fenomeen (LS)NER in zijn ogen mogelijk zouden maken, zich überhaupt in die reactor voor zouden kunnen doen. Onze reactie hierop is dan ook in overeenstemming met hetgeen in eerdere vergunningprocedures naar voren is gebracht. Kort gezegd betekent dat:

- NV EPZ heeft geen vrijheid in de keuze van de toe te passen splijtstof en de wijze van bedrijfsvoering. Dit is in de vergunning en het bijbehorende veiligheidsrapport vastgelegd.

- Het ontwerp van de reactorkern en daarmee de reactiviteitscoëfficiënten bepalen tezamen met een gelijkmatige vermogensverdeling de gevoeligheid voor (locale) vermogensexcursies. Het veiligheidsrapport geeft aan dat deze coëfficiënten aan voorwaarden zijn gebonden zodanig dat een verstoring van de normale bedrijfscondities steeds inherent, dat wil zeggen door het nucleaire proces zelf, wordt tegengewerkt. Jaarlijks wordt voor de nieuwe kernconfiguratie aangetoond dat aan deze voorwaarden wordt voldaan. Een vermogensexcursie wordt daarmee voorkomen.

- Bij alle veiligheidsanalyses is, waar nodig, ook met de aanwezigheid van de juiste hoeveelheid plutonium en de verdeling ervan over de kern rekening gehouden.

- In het kader van de veiligheidsanalyses zijn ondanks alle preventieve voorzieningen diverse reactiviteitsverstoringen gepostuleerd. Daarbij is aangetoond dat storingen en ongevallen beheerst worden dan wel dat de gevolgen acceptabel zijn.

- j. Alhoewel deze reactie geen betrekking heeft op het MER en hier thans dus geen verdere behandeling behoeft (de opmerkingen kunnen in feite eerst in reactie op de ontwerp-beschikking aan de orde worden gesteld) daarover toch het volgende. Ook dit onderwerp is niet nieuw in de reacties van Van der Veen naar aanleiding van m.e.r.-rapportages of (ontwerp)beschikkingen voor diverse nucleaire inrichtingen. Ook hier is de inhoud ervan telkens hetzelfde ongeacht over welke installatie het gaat, en zonder dat daarbij aangetoond wordt waarom deze voorschriften nu aanvullend nodig en mogelijk zijn buiten de al geldende. Indien Van der Veen in een volgende fase van de vergunningprocedure een verdergaande inhoudelijke behandeling van dan eventueel in te brengen bedenkingen op grondiger wijze mogelijk wil maken, zullen dergelijke voorstellen inhoudelijk beter gemotiveerd moeten zijn en zich bovendien tot de installatie in kwestie moeten richten. Ter verduidelijking kan daaraan toegevoegd worden dat de voorgestelde voorschriften vooral als middelvoorschriften zijn te zien zonder dat daarbij beargumenteerd wordt hoe deze bijdragen om een beoogde doel te bereiken. In enige achtergrondinformatie wordt weliswaar aangegeven welke gevaren Van der Veen ziet, maar tot direct daarop gerichte (doel)voorschriften komt hij niet. Dit maakt het bijkans onmogelijk om op zulke voorschriften nader in te gaan.
- k. In de PSA zijn ook ongevallen met externe oorzaak geanalyseerd. Uit het MER van december 1993 voor het project modificaties bleek bijvoorbeeld dat de kans op

kernbeschadiging bij grote LPG-explosies aan boord van schepen waarbij een overdruk meer dan 0,3 bar wordt veroorzaakt, circa $3 * 10^{-7}$ per jaar is. Zoals onder G.2.d is aangegeven hebben verdere analyses geleid tot de resultaten zoals die thans in het MER zijn weergegeven. Deze resultaten geven aan dat ruimschoots voldaan wordt aan de daaraan te stellen criteria. Het is ons inziens niet goed voor te stellen dat toekomstige ontwikkelingen in het scheepvaartverkeer op de Westerschelde hier een wezenlijke invloed op zullen hebben. Daarenboven wordt door NV EPZ de PSA voortdurend "levend" gehouden. Daardoor zullen eventuele van belang zijnde wijzigingen in het risicoprofiel tijdig kunnen worden onderkend en zonodig maatregelen kunnen worden getroffen.

2. Schriftelijke reacties ingebracht door de Stichting Miljoenen Zijn Tegen, vertegenwoordigd door N.M.P. Steijnen, advocaat te Zeist.
 - a. In het MER wordt ten onrechte niet vermeld dat er geen toetsing aan het justificatie en ALARA-beginsel heeft plaatsgevonden.
 - b. De gegevens met betrekking tot het groepsrisico zijn onjuist.
 - c. Het groepsrisico neemt toe met hogere verrijking; dit wordt verzwegen in het MER.
 - d. De verhoging van de tritiumlozingen is onaanvaardbaar.
 - e. De stralingsgevolgen bij ongevallen zullen toenemen en de gevolgen zouden in een radiotoxicologische analyse moeten worden gepresenteerd.
 - f. Het zou strijdig zijn met ALARA en justificatie om de toegestane stralingslimieten te verhogen.
 - g. De vermogensdichtheid neemt toe en dat geeft een grotere kans op ongevallen.
 - h. De opwerkingsoptie wordt niet in het MER behandeld.
 - i. De KEMA had niet als opsteller van dit MER mogen fungeren.

overweging:

- a. Zoals onder E is vastgesteld zijn wij -evenals de Commissie MER- van mening dat het MER voldoet aan de daaraan krachtens de Wm en de richtlijnen te stellen regels. De in de reactie bedoelde toetsing wordt voorafgaande aan de vergunningverlening door het bevoegd gezag uitgevoerd en is geen primaire vereiste voor beschouwingen in het MER (Op pagina 7.5 van het MER wordt hier overigens wel op ingegaan). Voor de bedoelde toetsing verwijzen wij naar onderdeel G van deze beschikking.
- b. Zoals in het MER onder meer op bladzijde 5.22 is vermeld, is er door verdere detaillering en het meebeschuwen van interne ongevalsmanagement maatregelen, een wijziging in de resultaten ten opzichte van de eerder gepresenteerde waarden in het MER voor de modificaties. Onder G.2.d hebben wij vastgesteld dat wij met deze gewijzigde resultaten kunnen instemmen.
In het rapport "Gevolgen hogere verrijking voor de resultaten van de ontwerp- en buiten-ontwerpongevallen" is op bladzijde 20 een grafiek opgenomen die aangeeft dat er bij een kans van optreden van 10^{-10} per jaar minder dan 10 acute dodelijke

slachtoffers zijn te verwachten. Op basis hiervan is de uitspraak dat er feitelijk geen sprake is van groepsrisico juist. In het MER zijn evenwel de resultaten voor nog kleinere kansen gepresenteerd. Dan blijkt (bladzijde 5.21) dat bij een kans van 10^{-11} per jaar er circa 40 slachtoffers te verwachten zijn. De juiste bijbehorende conclusie staat onderaan op bladzijde 5.20; namelijk dat het groepsrisico bij geen enkel risiconiveau de grenswaarde-lijn van het toelaatbare groepsrisico-criterium overschrijdt.

- c. Het is ons nergens gebleken dat de veronderstelling van indieners dat het groepsrisico toe zal nemen bij hogere verrijgingsgraad juist is. Indieners geven hier ook geen verder onderbouwing voor en gaat in haar reactie ook uit van onjuiste veronderstellingen. Het is bijvoorbeeld niet zo dat de temperatuur, druk of vermogensdichtheid zullen toenemen of dat de ongevalsbronterm op significante wijze zal veranderen.
- d. Omdat bij hogere verrijgingsgraden de boorzuurconcentratie in het primaire systeem toeneemt, wordt ook de tritiumproductie verhoogd. Tritium is niet of nauwelijks door filter- of reinigingssystemen af te vangen. Het wordt daardoor direct in lucht en water geloosd. Tritium is echter een radioactieve stof met een zeer lage radiotoxiciteit. Een toename van circa 20% in de tritiumlozingen leidt tot een toename van circa 3% in de maximale individuele dosis. Deze verhoogde lozing blijft ruim binnen de vigerende lozingslimieten. Deze limieten worden dan ook niet gewijzigd. Zoals aangegeven onder G.2.b en in de vergunning van 2 augustus 1994, komen lozingen met een omvang van de vergunde limietwaarden overeen met een individueel risico van $2 * 10^{-8}$ per jaar. Het individueel risico ten gevolge van de te verwachten werkelijke lozingen liggen in het algemeen tussen een factor 10 en 100 daar beneden. Mede gezien de voordelen van de aangevraagde wijziging achten wij een verhoging van de zeer geringe individuele dosis met circa 3% zeer wel aanvaardbaar en niet strijdig met het ALARA-principe.
- e. De wijziging in de stralingsgevolgen bij ongevallen wordt vermeld in hoofdstuk 6 van het MER. Voor de ontwerp-ongevallen kunnen we daaruit afleiden dat de ongevalsgevolgen licht afnemen (bladzijde 6.11) en voor de ernstige ongevallen mag geconcludeerd worden dat de gevolgen in enkele gevallen marginaal, niet significant toe zullen nemen. In feite mag hier globaal genomen geconcludeerd worden dat de gevolgen zich niet zullen wijzigen.
Radioactieve belastingen uitgedrukt in becquerel geven inderdaad geen direct inzicht in de radiotoxiciteit. Daarom worden ook de radiologische gevolgen van de blootstelling aan die radioactiviteit berekend. Op de internationaal gebruikelijke wijze worden de schadelijke gevolgen uitgedrukt in effectieve dosiswaarden in sievert of in individuele risico's. Voor deze berekening is gebruik gemaakt van de nieuwste berekeningsmethode met behulp van radiotoxiciteitseenheden en dosis-conversiecoëfficiënten (dit zijn de "vervangers" van de in de reactie genoemde ALI-waarden) zodat ons inziens een adequaat beeld van de gevolgen voor mens en milieu wordt gegeven.

- f. In zijn algemeenheid gaat de door indieners geponeerde stelling niet op. In het proces van afweging van voor en nadelen, kunnen, mits de dosislimieten niet worden overschreden, de voordelen zo groot zijn dat een zeker nadeel wordt geaccepteerd. Het is dus ook niet zo dat per definitie elke wijziging tot verlaging van omgevingsbelasting moet leiden.
In het onderhavige geval is dit echter geheel niet aan de orde. De op bladzijde 11.2-1 van de aanvulling op het veiligheidsrapport genoemde lozingen, betreffen de vergunningslimieten. Die behoeven zoals hiervoor onder e. is vermeld geen wijziging.
- g. Op dit punt heerst er kennelijk een misverstand. De vermogensdichtheid wordt als gevolg van de verhoging van de verrijgingsgraad niet verhoogd en blijft gelijk. Ter verduidelijking: met vermogensdichtheid wordt in het algemeen bedoeld het vermogen dat per volume-eenheid wordt opgewekt. Welnu, het vermogen blijft gelijk (maximaal 1365,6 MW thermisch) en het volume van de splijtstofstaven blijft gelijk; dus ook de vermogensdichtheid.
- h. Dat de opwerkingsoptie niet verder in dit MER wordt behandeld is in overeenstemming met de richtlijnen voor het MER. Het wijzigen van de verrijgingsgraad heeft geen directe invloed op het besluit om de splijtstofelementen al dan niet op te werken omdat een wijziging in de opwerking vooral beperkt wordt door de reeds afgesloten opwerkingscontracten. Een indirect effect is overigens dat door het verhogen van de verrijgingsgraad het aantal op te werken elementen zal afnemen. Dit effect is wel in het MER nader beschreven.
- i. Het MER wordt gemaakt onder volledige verantwoordelijkheid van de aanvrager. In dit geval dus NV EPZ. De aanvrager is vrij in de keuze van wie daarbij ingeschakeld wordt. Het bevoegd gezag draagt geen enkele verantwoordelijkheid voor het MER en voor ons is slechts van belang in hoeverre het MER voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

BIJLAGE B, behorende bij beschikking E/EE/KK/99004680 t.b.v. de kernenergiecentrale Borssele (NV EPZ).

INGEBRACHTE BEDENKINGEN NAAR AANLEIDING VAN DE ONTWERP-BESCHIKKING

Hieronder wordt ingegaan op de ingebrachte bedenkingen. Daarbij wordt tevens verwezen naar hetgeen over deze onderwerpen in de beschikking onder A tot en met J wordt overwogen.

1. Bedenkingen ingebracht door de Stichting Miljoenen Zijn Tegen, vertegenwoordigd door N.M.P. Steijnen, advocaat te Zeist.

Voorzover deze bedenkingen de herhaling betreffen van eerder ingediende opmerkingen naar aanleiding van het MER wordt verwezen naar onze reactie als gegeven in bijlage A.

Daarnaast worden alle bedenkingen herhaald welke eerder zijn ingebracht in 1994. Verder zijn door de Stichting Miljoenen Zijn Tegen bedenkingen ingebracht, welke gelijklopend zijn aan de door de Stichting Miljoenen Zijn Tegen e.a. ingebrachte beroepsgronden tegen de vergunning van 20 december 1996. Het betreft het beroepschrift gericht aan de Voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 23 januari 1997. Deze beroepsgronden die thans als bedenkingen worden ingebracht, betreffen merendeels hetzelfde als eerder ingebrachte opmerkingen naar aanleiding van het MER of de overige bedenkingen zoals hiervoor vermeld.

De bedenkingen betreffen:

- a. Er is onvoldoende tegemoet gekomen aan de eis van rechtvaardiging.
- b. De veronderstelde vermindering van de afvalhoeveelheid is speculatief.
- c. Er is onvoldoende tegemoet gekomen aan de eis van ALARA; met name vanwege de risico's van de tritiumlozingen.
- d. Het MER geeft geen goed beeld van de risico's en het meest milieuvriendelijke alternatief (MMA) is onjuist uitgewerkt.

overweging:

- a. Zoals onder G.1 is aangegeven is het beginsel van rechtvaardiging slechts van toepassing op de wijzigingen. Daarbij dient vastgesteld te worden of het nut van de desbetreffende handelingen opweegt tegen de nadelige gevolgen van blootstelling aan ioniserende straling (art. 18 Bkse). Noch de Kew, noch de Euratom-richtlijnen geven een nadere kwantitatieve invulling aan de toetsingsmaatstaven. Wij zijn van oordeel dat een economischer bedrijfsvoering tezamen met de verlaging in afvalproductie in voldoende mate opwegen tegen een niet significante verhoging van risico's, temeer omdat zoals onder G. wordt vastgesteld het resterende risico van

beperkte omvang is en ruimschoots onder de wettelijke en beleidsmatige limietwaarden blijft. Overigens moet tevens in aanmerking worden genomen dat in feite de rechtvaardiging slechts betrekking heeft op activiteiten of handelingen en niet op wijzigingen in de wijze van uitvoering van die activiteiten. In dat laatste geval zijn ALARA beschouwingen het eerstaangewezen toetsingskader.

- b. Uit de aanvraagdocumenten (onder meer § 4.3 van het MER) blijkt overduidelijk dat het jaarlijkse aantal voor verdere bedrijfsvoering benodigde verse splijtstofelementen vermindert door het toepassen van een verhoogde verrijgingsgraad. Dat heeft niets te maken met de verlaagde opslagcapaciteit in het splijtstofopslagbassin. De gebruikte splijtstofelementen worden namelijk regelmatig voor opwerking afgevoerd naar het buitenland zodat er altijd ruimte over is in het opslagbassin, ook in het geval dat er een aantal posities voor opslag geblokkeerd zullen zijn. Overigens kan -en zal- dit blokkeren zodanig geschieden dat dit "fool-proof" is en elk criticaliteitsrisico in het opslagbassin daarmee uitgesloten is. Omdat het aantal nieuwe per jaar benodigde splijtstofelementen minder wordt, wordt daardoor ook de hoeveelheid afval minder die bij de opwerking vrij komt en te zijner tijd bij COVRA N.V. zal worden opgeslagen. De wijziging in nuclidensamenstelling ten opzichte van de thans gebruikte splijtstofelementen is zoals uit het MER volgt slechts van relatief beperkte omvang en heeft daardoor geen invloed op de hoeveelheid of de tijdsduur dat dit afval bewaard zal moeten worden, noch op de kosten daarvan. Overigens blijkt dat de jaarlijks geproduceerde hoeveelheid plutonium (en met name het splijtbare Pu-239) bij verhoging van de verrijgingsgraad juist afneemt in tegenstelling tot hetgeen hierover in de bedenkingen wordt beweerd (zie MER tabel 6.5.3).
- c. Onder F.1 is aangegeven wat ALARA betekent. Noch in de Kew, noch in de Euratom-richtlijnen is een nadere kwantitatieve invulling van het optimalisatieprincipe uitgewerkt. Waarom wij van mening zijn dat in voldoende mate aan het ALARA-beginsel wordt tegemoet gekomen is uiteengezet onder G.2. De ingebrachte bedenkingen geven ons geen aanleiding om daar op terug te komen. Ter verdere verduidelijking verwijzen wij nog naar hetgeen over het verwaarloosbaarheidsniveau en secundaire niveau is opgemerkt in § 1 van de Nota van Toelichting bij de laatste wijziging van het BsK (Stb. 1996, 44). Uit deze toelichting blijkt dus onder meer dat het verwaarloosbaarheidsniveau geen rol meer speelt bij de vergunningverlening en dat het secundaire niveau (dat overeenkomt met een individueel risico van 10^{-8} per jaar) als criterium zal gelden waaronder de verantwoordelijkheid voor het redelijkerwijs criterium meer bij de vergunninghouder zal worden gelegd. Ook het in de bedenkingen genoemde streven naar het bereiken van het secundaire niveau in het jaar 2000 is geen beleidsuitgangspunt meer. Zoals uit art. 82e van het BsK en de daarbij behorende toelichting blijkt, is er slechts de verplichting om in bestaande gevallen in het jaar 2000 te voldoen aan de dosislimieten als genoemd in de art. 37a en 37b van het BsK.

De aan NV EPZ vergunde lozingslimieten kunnen bij volledige gebruikmaking daarvan aanleiding geven tot een stralenbelasting overeenkomend met een individueel risico van $2 \cdot 10^{-8}$ per jaar. Dat is circa 1% van de wettelijke limiet. De daadwerkelijke lozingen vanuit de kernenergiecentrale zijn echter, mede door de onder verantwoordelijkheid van NV EPZ getroffen ALARA-maatregelen, nog beduidend lager. Het feit dat de gevolgen van de lozingen een zo beperkte omvang hebben ten opzichte van de wettelijke normen is hierbij al een eerste indicatie dat aan het ALARA-beginsel wordt voldaan. Verder is er het gegeven dat NV EPZ gebruik maakt van als "stand der techniek" te kwalificeren technieken en procedures. Er zijn ons ook geen andere technieken bekend die reëel gesproken toepasbaar zouden zijn en een nog verder gaande substantiële verbetering met zich mee zouden brengen. Zodoende is de conclusie gerechtvaardigd dat een goede invulling aan het ALARA-beginsel wordt gegeven.

Daarbij nog het volgende. Het afvangen van tritium uit de lucht- en waterlozingen is een technisch haast onmogelijke opdracht omdat filter- of reinigingssystemen nauwelijks effectief zijn. Verder is het zo dat de stralenbelasting die het geloosde tritium veroorzaakt van ondergeschikte betekenis is in het totaal van de lozingen (zie onder meer MER § 5.7 en § 6.2). Met ondergeschikt wordt bedoeld dat de bijdrage van tritium in het individuele risico ten gevolge van de gemiddeld te verwachten lozingen van $2 \cdot 10^{-10}$ /jaar verhoogd wordt tot $2,06 \cdot 10^{-10}$ /jaar; en dat terwijl dit niveau van $2 \cdot 10^{-10}$ op zich al zo laag is dat dit overeenkomt met circa 1/10.000 van de wettelijk toegestane limietwaarde. Met betrekking tot de radiotoxiciteit van tritium gaan we daarbij uit van de onder meer door de ICRP en Euratom gegeven waarden die gebaseerd zijn op onderzoeken van erkende wetenschappers en die ook door de wetenschappelijke instituten in Nederland (zoals TNO) worden onderschreven. Er zijn ons geen in brede wetenschappelijke kring gedragen inzichten bekend die dit niet onderschrijven. Eén en ander leidt tot de conclusie dat verdere inspanningen met betrekking tot het afvangen van tritium in de lozingen niet redelijk geacht worden.

Met betrekking tot de bedenking dat uit het veiligheidsrapport zou blijken dat de lozingslimieten zijn verhoogd, merken wij op dat dit niet juist is. De thans in § 11.2.1 van het VR-KCB93 REV.1 gegeven waarden zijn de waarden zoals die gelden vanaf het verlenen van de vergunning voor de modificaties in 1994 en nu via de gedoogbeschikking nog steeds gelden. In de destijds voor die vergunning ingediende eerste versie van veiligheidsrapport VR-KCB93 (REV 0) waren de toentertijd (dus vóór 1994) geldende waarden vermeld. Ter gelegenheid van de onderhavige aanvraag is het VR-KCB93 op dit punt aangepast aan de situatie zoals die dus toen ontstaan is en is er nu absoluut geen sprake van wijziging van de lozingslimieten.

Met betrekking tot de opmerkingen aangaande de kernenergiecentrale Krümmel in Duitsland merken wij op dat het bij de bedenkingen gevoegde krantenbericht van de NRC d.d. 22 augustus 1996 geen goede weergave van de feiten geeft. Een artikel in

Nuclear Fuel no 18 van 26/8/96 (pag 1,9,10) geeft een veel uitgebreidere en juistere weergave van de feiten.

Met betrekking tot de rechterlijke uitspraak over de Duitse kernenergiecentrale Krümmel bij Hamburg merken wij het volgende op. In het artikel van Nuclear Fuel wordt de gang van zaken rondom de vergunningverlening voor hogere opbrand bij Krümmel toegelicht. In 1991 heeft Krümmel een vergunning gekregen voor toepassing van hogere opbrand waarvoor andere splijfstofelementen ingezet worden. In 1994 heeft de administratieve rechtbank van Sleeswijk-Holstein een bezwaarschrift van de milieubeweging afgewezen. Op 21 augustus 1996 heeft de hoogste administratieve rechtbank (BundesVerwaltungsGericht, BVerwG) zich in hoger beroep uitgesproken over de beslissing van de administratieve rechtbank van Sleeswijk-Holstein. Volgens het BVerwG heeft de rechtbank van Sleeswijk-Holstein een procedurefout gemaakt door de gevolgen voor de omgeving niet te onderzoeken. In het gerefereerde artikel wordt dan ook gemeld dat het BVerwG géén oordeel heeft uitgesproken over een mogelijk verband tussen de situatie in Krümmel en de leukemiegevallen in de omgeving van Hamburg. Deze leukemiegevallen openbaarden zich vlak voor de oorspronkelijke vergunningverlening, dus nog voordat de nieuwe elementen ingezet waren. Bij de uitspraak heeft het BVerwG de zaak weer terugverwezen naar de administratieve rechtbank van Sleeswijk-Holstein voor heroverweging. De uitspraak hield overigens ook niet in dat het nieuwe type splijstofelementen verwijderd moest worden of dat de centrale uit bedrijf moest worden genomen.

- d. Op zich betreft deze bedenking in de eerste plaats het MER. Onder D, E en H hebben wij al aangegeven wat onze overwegingen met betrekking tot het MER en de onderzochte alternatieven zijn. Wij zien geen reden om op onze conclusies daaromtrent terug te komen. Ter aanvulling nog het volgende.
- Het in de bedenkingen genoemde rapport "Gevolgen hogere verrijking voor de resultaten van de ontwerp- en buiten-ontwerpongevallen" (64378-NUC 95-9179) is een NV EPZ document dat bedoeld is om nadere achtergrondinformatie te verschaffen. Het maakt ook geen deel uit van de formele aanvraagdocumenten. De verschillen met de PSA resultaten als gepresenteerd in het MER zijn terug te voeren op de afkapgrens in de presentaties van de resultaten. In voornoemd rapport zijn in de figuren 9.1, 9.2 en 9.3 de gevolgen gepresenteerd voor kansen van 10^{-10} en hoger. In het MER is dit kansengebied verder uitgebreid tot nog kleinere kansen (10^{-11}). Daardoor wordt zichtbaar gemaakt dat in dit zeer kleine kansengebied er nog een geringe toename in de gevolgen kan worden verwacht tot circa 40 directe slachtoffers. De uitspraak in voornoemd rapport dat er geen sprake is van een groepsrisico omdat er sprake is van minder dan 10 slachtoffers, is in het kader van dat rapport dan ook juist. In de officiële aanvraagstukken waaronder het MER is dit echter niet herhaald vanwege de hiervoor geschetste gevolgen in het kansengebied kleiner dan 10^{-10} . Verder moet gewezen worden op het feit dat genoemde grafieken op bladzijden 5.21 en 6.15 van het MER een logaritmische verdeling op de assen

hebben zodat het genoemde getal van circa 40 weldegelijk hier uit volgt. Dat beide grafieken verschillen is overigens niet meer dan logisch; ze hebben betrekking op twee verschillende situaties: vóór en na de aangevraagde wijziging. Uit vergelijking van deze twee grafieken blijkt bovendien dat het groepsrisico niet stijgt tengevolge van de wijzigingen, zoals door indieners wordt gesteld. In deze grafische resultaten zijn, zoals in een PSA verwacht mag worden, alle ongevalsscenario's met hun verschillende oorzaken verwerkt, dus ook de kriticaliteits-ongevallen. De kans op kriticaliteitsongevallen verandert overigens nauwelijks als gevolg van de wijziging; dat blijkt ook uit de ongewijzigde kernbeschadigingsfrequentie. Over de in de bedenkingen genoemde "verfijningen" is onder meer bericht in § 5.4.4.1 van het MER. Zo wordt op bladzijde 5.16 ook melding gemaakt van het feit dat de verbeterde analyses onder meer geleid hebben tot 16 in plaats van 6 bronterm-groepen; dit wordt ook zichtbaar gemaakt in bijlage K van het MER. Er is hier geen sprake van verheimelijking van gegevens.

2. Bedenkingen ingebracht door J. van der Veen te Delft:

Voor het merendeel richten de bedenkingen en opmerkingen van Van der Veen zich niet zozeer op de onderwerpelijke ontwerp-beschikking, maar meer in het algemeen op de kernenergiecentrales Borssele en Dodewaard en andere kerninstallaties alsmede op andere industriële activiteiten en het terzake gevoerde beleid in het algemeen. Deze onderwerpen behoeven hier in het kader van de onderhavige vergunning voor NV EPZ geen verdere bespreking. Daarbuiten zijn veel opmerkingen of bedenkingen niet op zodanige wijze gemotiveerd of onderbouwd dat het mogelijk is om op elke geponeerde stelling adequaat te reageren en zijn ze veelal niet anders te beschouwen als speculatieve vrijblijvende opmerkingen.

Tevens bevatten de bedenkingen een ruime (letterlijke) herhaling van opmerkingen die reeds eerder zijn gemaakt in het kader van opmerkingen ten aanzien van het MER (zie bijlage A). Daarmee wordt door de inbrenger van deze bedenkingen ook niet gereageerd op een wijze zoals bedoeld is met het onder 1.j van bijlage A door ons gestelde. Er is in de ingebrachte bedenkingen geen verdere onderbouwing en bewijsvoering gegeven van de door Van der Veen geponeerde stellingen. Tenslotte merken wij op dat thans uitsluitend de gevraagde wijziging aan de orde is en de voorschriften zich ook daartoe richten; overige voorschriften en onderwerpen met betrekking tot bedrijfsvoering blijven derhalve in deze beschikking buiten behandeling.

Voor overwegingen terzake verwijzen wij aldus wederom naar die bijlage A.

Voor het overige betreffen de ingebrachte bedenkingen aldus:

- a. Onvoldoende "standvastheid" van de vergunningen en voorschriften.
- b. Toepasselijkheid van de Nucleaire Veiligheidsregels.
- c. Onvoldoende aandacht voor gevaren van reactiviteitsongevallen.

- d. Late doden moeten worden meegenomen in het groepsrisico; er moeten andere (groeps)risiconormen komen.
- e. Belangrijke voorschriften ontbreken.
- f. In de vergunning moeten algemene randvoorwaarden waarbinnen bedrijf gevoerd mag worden, goed vastgelegd worden. Doelvoorschriften bieden de bedrijver hiervoor onvoldoende duidelijkheid. Het is bedenkelijk als onvoldoende kundigheid tot de vergunningverlening wordt toegelaten en de inspraak onvoldoende in behandeling wordt genomen.

overweging:

- a. De wijze waarop het bevoegd gezag vergunningen verleend en daaraan voorschriften verbindt, laat aan duidelijkheid niets te wensen over. Indien de wijzigingen grote invloed hebben op de onderliggende documenten en bestaande voorschriften waardoor een onoverzichtelijke situatie kan ontstaan, zal in het algemeen ervoor gekozen worden om in de af te geven beschikking allereerst de wijziging op zich te vergunnen met bij de wijziging behorende voorschriften. Vervolgens wordt de na het uitvoeren van de wijziging ontstane situatie in zijn totaliteit opnieuw in de vergunning vastgelegd inclusief de bij die situatie behorende voorschriften. In sommige gevallen wordt er voor gekozen om alleen de herziene voorschriften opnieuw in zijn totaliteit op te sommen. In dergelijke gevallen worden dus als het ware de wijzigings- en revisievergunning in één document ondergebracht. Voorbeelden hiervan zijn de modificatie-vergunningen voor de kernenergiecentrales Borssele en Dodewaard. Indien de wijziging van beperktere betekenis is, wordt daarentegen volstaan met een wijzigingsvergunning. Voorbeeld daarvan is de onderhavige wijzigingsvergunning in verband met de optimalisatie van de verrijkingsgraad van de kernenergiecentrale Borssele. Naar onze mening is dit een doelmatige en voldoende "standvastige" wijze van vergunningverlening.
- b. In de bedenkingen wordt gesignaleerd dat telkenmale de nucleaire veiligheidsregels van toepassing worden verklaard, tenzij dat "redelijkerwijs niet kan worden verlangd", zodat de toepassing aan de vergunninghouder wordt overgelaten, terwijl de vergunning daar meer duidelijkheid over zou moeten brengen. Daarover het volgende. De NVR's waarnaar de voorschriften II.B.7 (zie modificatievergunning) verwijzen, gelden in aanvulling op de vergunning, de overige voorschriften en het veiligheidsrapport. Naar analogie van artikel 15c, derde lid, Kew (ALARA-beginsel) is ook bij het van toepassing verklaren van de NVR's het redelijkheids criterium opgenomen. De NVR's zijn immers geschreven voor nieuw te bouwen centrales, zodat het onredelijk zou zijn die regels ongeclausuleerd voor te schrijven voor al langer bestaande centrales. Voorts kunnen de concrete consequenties van toekomstige NVR's op het moment van de vergunningverlening nog niet worden beoordeeld en in het licht van het ALARA-beginsel afgewogen.

- c. In de bedenkingen wordt gesteld dat bij de vergunningverlening helemaal niet is ingegaan op de gevaren van reactiviteitsongevallen (Tsjernobyl, Windscale en Tomsk); belangrijke veiligheidsverhoging bepalende voorschriften aangaande reactiviteit zijn weggelaten.
- Bij de vergunningverlening is wel degelijk ingegaan op de mogelijkheid en de gevaren van reactiviteitsongevallen. Dit blijkt al uit diverse voorschriften van de (modificatie)vergunning die zijn opgenomen met het doel die ongevallen te voorkomen of te beheersen. Specifiek op de vaak door Van der Veen besproken veiligheid van de reactorkern heeft bijvoorbeeld voorschrift II.A.8 (zie modificatievergunning) betrekking. De belangrijkste limieten waarover dit voorschrift spreekt, zijn opgenomen in het veiligheidsrapport dat door verwijzing grotendeels deel uitmaakt van de vergunningvoorschriften. Verder dient te worden vermeld dat ook in de ongevallenanalyses in het veiligheidsrapport het mogelijk optreden van reactiviteitsongevallen is meegenomen (categorie 5 van de ontwerpongevallen in hoofdstuk 15 van het veiligheidsrapport). Hierbij is gebleken dat in voldoende mate uitgesloten mag worden geacht dat een dergelijk ongeval zich kan voordoen. Geconcludeerd mag worden dat bij de vergunningverlening en bij het toezicht op de uitvoering van de vergunning ruim en op herkenbare wijze aandacht is en wordt besteed aan de veiligheid inzake reactiviteit.
- d. Met betrekking tot opmerkingen over het groepsrisico verwijzen wij naar het gestelde onder 1.h van bijlage A.
- e. In aanvulling op het gestelde onder 1.j van bijlage A, daarover het volgende. Van der Veen meent dat alle redelijke veiligheidsbepalende voorschriften in de vergunning moeten worden opgenomen, met name de door hem voorgestelde voorschriften ("de kernindustrie, de nodige voorschriften" en dergelijke). Zoals al hiervoor is gebleken, wordt bijvoorbeeld de veiligheid inzake reactiviteitsongevallen wel degelijk adequaat geregeld in de vergunning.
- Over de door Van der Veen voorgestelde voorschriften moet in de eerste plaats worden vastgesteld dat die voorbijgaan aan de veiligheidsfilosofie die bij de vergunningverlening wordt gevolgd. In die filosofie staat de integrale veiligheid van de centrale voorop. Dat wil zeggen dat de centrale zo wordt ontworpen, gebouwd en bedreven dat de reactorkern (met de splijtstof) niet wordt beschadigd en dat de omgeving van de centrale daardoor niet aan een te hoge dosis straling wordt blootgesteld. Teneinde de integrale veiligheid te beoordelen en te verbeteren worden mogelijke ongevallen doorgerekend en, met name de voor een bepaald soort reactor "maatgevende" ernstige ongevallen. De centrale en de bedrijfsvoering worden zo opgezet dat de kans op een ongeval zoveel mogelijk wordt uitgesloten en dat de mogelijkheden om een eventueel ongeval te beheersen worden geoptimaliseerd. Aldus worden alle systemen, componenten, processen en wijzen van bedrijfsvoering optimaal afgestemd op de resulterende veiligheid. Dit proces van optimalisatie heeft bovendien een dynamisch karakter; voortdurend wordt gezien of verbeteringen nog gewenst en mogelijk zijn. In de voorstellen van Van der Veen worden tamelijk

willekeurig minimum- of maximumwaarden gegeven voor een groot aantal ook weer tamelijk willekeurig gekozen parameters van componenten of processen. De uiteindelijke resulterende veiligheid wordt daardoor echter niet duidelijk, afgezien van het feit dat de veiligheid met sommige van die voorgestelde waarden zelfs niet wordt gediend.

Voorts zijn de voorgestelde voorschriften onnodig gedetailleerd en leggen zij in weerwil van artikel 15d Kew technische middelen vast, waar een objectief controleerbaar doelvoorschrift eerder op zijn plaats is. In enige achtergrondinformatie geeft Van der Veen weliswaar aan welke gevaren hij ziet, maar tot een systematische benadering van voorschriften komt hij niet. Ook voor de door hem gewenste waarden in getalsmatige voorschriften ontbreekt een sluitende argumentatie. Zie overigens ook onze hierna volgende overweging onder f.

- f. Alhoewel in de voorafgaande inleiding onder 2. al gereageerd is op deze bedenkingen onder verwijzing naar 1.j van bijlage A, geven wij hier nog een korte toelichting op de wijze van bedrijfsvoering van de kernenergiecentrale. De kernenergiecentrale Borssele wordt bedreven binnen een afgebakend gebied. Dit gebied wordt niet alleen gekarakteriseerd door procesvariabelen met grenswaarden, maar omvat ook voorwaarden waaraan systemen, componenten van systemen en de organisatie van de bedrijfsvoering moeten voldoen. De gehele installatie met karakteristieke gegevens alsmede de belangrijkste grenswaarden en voorwaarden zijn beschreven in het veiligheidsrapport dat onderdeel van de vergunning is. De uitwerking in meer gedetailleerde en systeemspecifieke waarden vinden we vervolgens onder meer terug in de krachtens voorschrift II.B.2 van de modificatievergunning (E/EE/KK/99004681) vereiste Technische specificaties. Daarnaast zijn er verschillende (bedrijfs)handboeken die gedetailleerd beschrijven hoe het bedienend personeel in voorkomende gevallen, zowel bij normaal bedrijf als bij storingen en ongevallen, dient te handelen. Dit geheel vormt ook de concrete uitwerking van de aan de vigerende vergunning verbonden voorschriften die veelal meer doelstellend van aard zijn binnen de toegestane randvoorwaarden. De toezichthouder let er op dat deze specificaties en handboeken niet in strijd zijn met de vergunning en de veiligheid optimaal ten goede komen. Met dit stelsel van vergunning met veiligheidsrapport, Technische specificaties en handboeken met bedrijfsvoorschriften zijn er op alle noodzakelijke niveaus voldoende en duidelijke randvoorwaarden gegeven voor een veilige bedrijfsvoering. Ook de handhaving van de vergunning en het daarbij bepaalde, kan op deze wijze eenvoudig en doeltreffend worden uitgevoerd.

Met betrekking tot de opmerking over deskundigheid bij het bevoegd gezag kunnen wij slechts opmerken dat naar onze mening zowel met betrekking tot juridische, bestuurlijke als technische onderwerpen voldoende kennis bij het bevoegd gezag aanwezig is. De bedenking dat de inspraak onvoldoende in behandeling zou zijn genomen, zonder vermelding van concrete zaken, wijzen wij dan ook van de hand.

3. Bedenkingen ingebracht door J.M.Nijsten, W.H.J.A. Nijsten-Luijks, A.I. van Overbeeke en P. de Winter te Borssele:
 - a. Risico's voor de omgeving zullen toenemen door verhoogde tritiumlozingen, andere emissies en verhoogde externe straling. Ook het individueel ongevalsrisico neemt toe en door de opslag in het splijtstofopslagbassin ontstaat ook meer risico. Dit is strijdig met ALARA.
 - b. In de rechtvaardigingsafweging heeft het te behalen economisch voordeel te zwaar meegewogen.
 - c. In de ontwerpvergunning is te weinig geregeld ten opzicht van de nadelen naar de directe omgeving.
 - d. Er is te weinig rekening gehouden met het omgevingsbeleid.
 - e. Er is geen verplichting betreffende een hogere aansprakelijkheids-dekking ingebouwd.

overweging:

- a. De wijzigingen in het risico voor de omgeving als gevolg van de wijzigingen zijn uitgebreid geanalyseerd in het MER. In de overwegingen van de onderhavige beschikking onder G.2 en onder 2.d van bijlage A is hier door ons op ingegaan en geconcludeerd dat dit niet of nauwelijks verandert en binnen aanvaardbare grenzen blijft. Wij zijn derhalve van mening dat het ALARA-beginsel niet onjuist wordt toegepast.
- b. Onder verwijzing naar het gestelde onder G.1 voegen wij daar nog aan toe dat wij niet inzien dat deze wijziging, gegeven het feit dat niet of nauwelijks sprake is van een verhoging van de risico's terwijl een aanzienlijk economisch belang gehaald kan worden, niet gerechtvaardigd zou zijn.
- c. In deze bedenking wordt niet duidelijk gemaakt waar deze nadelen precies uit bestaan. Wij zijn van mening dat door naleving van de aan de eerder verleende vergunning en de onderhavige vergunning verbonden voorschriften in voldoende mate bescherming van mens en milieu wordt geboden.
- d. Het feit dat er ter plaatse een kernenergiecentrale in bedrijf is staat thans niet ter discussie. Het betreft hier slechts een wijziging van de vergunning op grond van de Kew en niet een besluit in verband met streekplannen of bestemmingsplannen.
- e. Krachtens de vigerende vergunning moet NV EPZ voldoen aan de vereisten van de Wet aansprakelijkheid kernongevallen (Wako). Dit voorschrift is en wordt door NV EPZ nageleefd zodat EPZ daarmee aan haar wettelijke verplichtingen aangaande aansprakelijkheid bij kernongevallen heeft voldaan.
