



Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming
t.a.v. mevrouw 5.1.2e
Postbus 16001
2500 BA Den Haag

Contactpersoon
5.1.2e

Telefoon
+31 (0) 5.1.2e

E-mail
5.1.2e@nrg.eu

Petten, 29 juni 2022

Onze referentie : K6001/22.238488 DIR/FSD/AJ
Uw referentie : [Klik om te wijzigen]
Status : Definitief

Onderwerp : Zienswijze afvoertermijn radioactief afval

Geachte mevrouw 5.1.2e,

Van 17 mei 2022 tot en met 29 juni 2022 ligt de wijziging van de ANVS-verordening basisveiligheidsnormen stralingsbescherming ter consultatie in verband met de vaststelling van de maximale duur van de periode dat radioactieve afvalstoffen en splijtstoffen of ertsen bevattende afvalstoffen mogen worden bewaard alvorens zij afgevoerd moeten worden. In het voorstel, meer specifiek artikel 3.21 van de Verordening, wordt voor deze termijn als uitgangspunt standaard twee jaar genomen voor alle typen afval. NRG maakt van deze internetconsultatie gebruik om zienswijzen met betrekking tot de voorgestelde toevoeging (artikel 3.21) in te dienen.

NRG Petten
T +31 (0)224 56 4950
Westerduinweg 3
P.O. Box 25
1755 ZG Petten
The Netherlands

NRG Arnhem
T +31 (0)26 356 8524
Utrechtseweg 310
B50-West
P.O. Box 9034
6800 ES Arnhem
The Netherlands

Trade Register
37082135

www.nrg.eu

Hooftachtend. 5.1.
5.1.2e
5.1.2e
5.1.2e
CEO Stichting NRG

Bijlage met zienswijzen

Zienswijzen

De wijziging van de ANVS-verordening basisveiligheidsnormen stralingsbescherming bevat een toegevoegd artikel 3.21 (afvoertermijn) waarin onder lid 1 een maximale afvoertermijn van ten hoogste twee jaren is opgenomen voor alle type radioactief of splijtstoffen bevattend afval.

NRG kan hier niet met elke afvalstroom aan voldoen, omdat de maximale termijn van opslag, zoals nu omschreven, geen onderscheid maakt tussen de verschillende afvalstromen die onderling verschillen in aard en hoeveelheid radioactieve stoffen. Dit onderscheid wordt wel gemaakt door de Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval (COVRA) als het gaat om het transport naar en opslagmogelijkheden bij COVRA van de verschillende afvalstromen.

Er is een mogelijkheid om van de termijn van twee jaar af te wijken, maar dit vereist een aanpassing van de voorschriften in de Kew-vergunning, dus een vergunningswijziging. De zeer diverse bedrijfsvoering bij NRG, vergunninghouder van twee artikel 15 onder b van de wet afgegeven vergunningen, en daaruit volgende complexe afvalstromen kunnen aanleiding geven tot het veelvuldig moeten wijzigen van de Kew-vergunningen. Dit betekent, anders dan wordt gesuggereerd in de toelichting behorende bij de wijziging, wel degelijk een toename van de administratieve lasten, zowel bij de vergunninghouder als de vergunningverlener.

In algemene zin stelt NRG dat, los van het zogenaamde kortlevende afval, er geen termijn kan worden gesteld voor de afvoer van radioactief afval en als radioactief afval aangemerkte splijtstoffen. De afvalstromen worden eerst geoptimaliseerd volgens ALARA. Hierin zijn

- optimalisatie van blootstelling van mens en milieu (inclusief transport),
- optimalisatie van de bedrijfsvoering, en
- optimalisatie van transport naar en opslag bij COVRA,

de belangrijkste onderbouwingen voor de vaststelling van de afvoerroutes naar de COVRA voor de verschillende afvalstromen. Dit is **maatwerk** en vereist per afvoerroute afspraken met COVRA in verband met acceptatie van het afval en de ANVS. Hieruit kan per afvalstroom alleen de minimaal benodigde opslagtermijn worden afgeleid. De daadwerkelijke opslagtermijn per afvalstroom zal vaak langer zijn en is tevens afhankelijk van o.a. de beschikbaarheid van transport-verpakkingen, optimale vulgraad van verpakkingen die bij COVRA worden opgeslagen en eventueel benodigde vergunningen bij het transport van splijtstoffen.

Zienswijze 1

NRG verwacht van de Autoriteit dat zij zich conformeert aan het Nationale Programma voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen. Meer specifiek: zich houdt aan in paragraaf 3.3 genoemde indeling en begeleidende tekst. Daarin wordt een maximale opslagtermijn van twee jaar aangegeven voor de categorie “kortlevend afval”, d.w.z. radioactief afval met een halfwaardetijd van minder dan 100 dagen.

Er staat: In Nederland wordt radioactief afval in vier categorieën onderverdeeld: hoogradioactief afval, laag- en middelradioactief afval (inclusief NORM-afval), kortlevend afval en vrijgesteld afval. Deze categorieën zijn gebaseerd op activiteit en halfwaardetijd.

In het nationale programma wordt gesproken over 4 categorieën¹, die hieronder (ver)kort zijn beschreven.

1. Hoogradioactief afval (HRA)

Het grootste deel van het HRA bestaat uit afval dat afkomstig is van de opwerking van verbruikte splijtstofstaven uit de kernenergiereactoren van Borssele en Dodewaard (ca. 70%). Daarnaast bestaat het uit splijtstofelementen uit onderzoeksreactoren uit Petten en Delft en afval afkomstig van de productie van medische isotopen (30%).

2. Laag- en middelradioactief afval (LMRA) en NORM-afval

LMRA bestaat uit zowel langlevend als kortlevend afval. Er wordt onderscheid gemaakt tussen vier soorten LMRA: alfa-houdend afval, afval afkomstig van een kernenergiecentrale, afval met een halfwaardetijd langer dan 15 jaar en afval met een halfwaardetijd korter dan 15 jaar. Een bijzondere categorie van het LMRA vormt het NORM-afval (...).

3. Kortlevend afval

Radioactief afval met een halfwaardetijd van minder dan 100 dagen mag voor een periode van maximaal 2 jaar worden opgeslagen in een geschikte ruimte bij de producent. De inspectie houdt hier toezicht op. Als het afval na deze periode tot onder de vrijgavegrenzen is vervallen, kan het als conventioneel afval worden beheerd. (...)

4. Vrijgesteld afval

Vrijgesteld afval is afval dat onder de vrijgavegrenzen valt. (...)

Voor de eerste twee categorieën, HRA en LMRA, geldt dat vanwege de stralingsniveaus en halfwaardetijd een maximale opslagperiode van 2 jaar onvoldoende is om dit afval te hanteren, laat staan te transporteren. Voor dit type afval zal, in ieder geval door de nucleaire inrichtingen, dus een specifiek vergunningsvoorschrift al aanwezig zijn of moeten worden opgenomen, waarbij

¹ COVRA houdt ook deze categorie-indeling aan, vastgelegd in hun “oranje boekje”.

ook verschillende opslagtermijnen zullen gelden voor de verschillende soorten afvalstromen. Zoals eerder opgemerkt is dit maatwerk en laat zich niet in een vooraf vastgestelde termijn vastleggen.

NRG verzoekt de ANVS zich te houden aan de categorie-indeling van het hiervoor genoemde nationale programma m.b.t. radioactief afval en de termijn van 2 jaar uitsluitend te hanteren voor categorie 3, dus kortlevend radioactief afval met een halveringstijd korter dan 100 dagen. Dit is reeds verwoord in het Bbs, art. 10.7, lid 4. Naar mening van NRG zou de wijziging van de ANVS-verordening om invulling te geven aan het Bbs art. 10.7, lid 3 zich moeten richten op het proces om te komen tot het genoemde maatwerk voor de categorieën HRA en LMRA i.p.v. generiek een niet-reële termijn van 2 jaar als uitgangspunt te nemen.

Er dient wel te worden opgemerkt dat er dan een duidelijke definitie moet worden gegeven van het kortlevende afval met een halveringstijd korter dan 100 dagen. Bij radioactief afval met daarin één type radionuclide is dit duidelijk: de halfwaardetijd van het radioactief afval is gelijk aan de halveringstijd van het betreffende radionuclide. Maar hoe zit dat bij een mengsel van diverse radionucliden? Dienen alle aanwezige radionucliden een halveringstijd korter dan 100 dagen te hebben? Wat als er sporen van radioactieve stoffen met een halveringstijd groter dan 100 dagen in het afval aanwezig zijn (bijvoorbeeld een *an sich* vrijgestelde hoeveelheid van deze stof)?

Zienswijze 2

NRG verzoekt het gestelde in art. 3.21, lid 1, onder b. m.b.t. gebruikte splijtstof te schrappen.

Als eerste betreft het een definitiekwestie: splijtstofhoudend afval is niet gedefinieerd in de vigerende wet- en regelgeving en daarom roept de gehanteerde zinsnede 'splijtstof of erts bevattende afvalstof' vragen op. Is een vat met radioactief afval met daarin sporen van splijtstof een 'splijtstof of erts bevattende afvalstof'? Of: is 'splijtstof of erts bevattende afvalstof' pas afval indien het 0,1 massa-% uranium of plutonium bevat, gerekend over de gehele hoeveelheid afval? Op deze manier is er zowel wettelijk als operationeel geen basis voor het gestelde in lid 1, onder b. Daarom is eerst definiëring van de terminologie 'splijtstof of erts bevattende afvalstof' noodzakelijk.

Daarnaast is de vraag of het 'gebruikte' of 'verbruikte' splijtstof wordt bedoeld. De laatste als vertaling van 'spent fuel'. Dit geeft direct meer inzicht in wat daaronder wordt verstaan. In het nationaal programma wordt de term verbruikte splijtstof gebruikt. De afvoer van 'verbruikte splijtstof' is per definitie maatwerk. Als voor verbruikte splijtstof hergebruik (opwerking) is voorzien, behoeft het dus ook niet als afval te worden aangemerkt.

Ten tweede zal dit type tot de eerste twee categorieën, HRA en LMRA, zoals gedefinieerd in het nationale programma, behoren. Hiervan is bekend dat de afvoer van dit type afval niet binnen de gestelde termijn van 2 jaar kan worden afgevoerd. Vanuit dat oogpunt is het zinloos om daarvoor een standaard afvoertermijn van 2 jaar op te leggen aangezien dat voorbij gaat aan de huidige praktijk en ervaringen met deze typen afval. Zie ook de opmerking bij zienswijze 1: Naar mening van NRG zou de wijziging van de ANVS-verordening om invulling te geven aan het Bbs art. 10.7, lid 3 zich moeten richten op het proces om te komen tot maatwerk voor de afvoer van de categorieën HRA en LMRA i.p.v. generiek een niet-reële afvoertermijn van 2 jaar als uitgangspunt te nemen.

Zienswijze 3

NRG verzoekt de overgangstermijn, zoals bedoeld in art. 3.21, derde lid, van 2 jaren voor houders van een vergunning op basis van artikel 15 onder b van de wet te schrappen en deze termijn te stellen op minimaal 2 jaar of tot zolang het moment dat een aanvraag tot wijziging of revisie van de dan vigerende Kew-vergunning wordt ingediend.

In de Toelichting (ANVS-2022/4468) wordt aangegeven op pagina 2: *“Voor de invoering van de standaardtermijn voor de houders van vergunningen op grond van artikel 15, onder b, van de wet wordt een overgangstermijn gehanteerd. Het is de verwachting dat een eventuele aanvraag van een wijziging van een bestaande vergunning, teneinde daarin een specifieke termijn op te laten nemen, binnen de overgangstermijn kan samenvallen met reguliere wijzigingen. Daardoor zullen deze vergunninghouders als gevolg van deze verordening geen extra vergoeding op grond van het Besluit vergoedingen Kernenergiewet verschuldigd zijn (zie artikel 11 van dat besluit).”* Deze verwachting, al dan niet terecht, komt op NRG opportunistisch over als het gaat om het toetsen van administratieve lasten. Hier dient volgens NRG de wijziging zelfstandig te worden beoordeeld, ongeacht verwachtingen met betrekking tot vergunningswijzigingen die geen betrekking hebben op artikel 3.21.

In die verwachting zit ook de veronderstelling dat de benodigde vergunningswijziging eenmalig is. Binnen de kaders van de vigerende Kew-vergunningen kunnen bij NRG nieuwe afvalstromen ontstaan die mogelijk niet binnen de (nieuw) gestelde opslagtermijn kunnen worden afgevoerd en daarmee wederom een vergunningswijziging noodzakelijk maken.

De ervaring leert dat vergunningswijzigingen met betrekking tot radioactief afval maatschappelijk gevoelig liggen. Dit bemoeilijkt c.q. verlengt het vergunningenproces (en dus van vergunningswijzigingen die in een gecombineerde aanvraag zijn opgenomen en geen relatie hebben met radioactief afval). Het zou daarom waarschijnlijk de voorkeur hebben om een dergelijke vergunningswijziging separaat aan te vragen.

Daarnaast heeft NRG ervaren dat bij recente vergunningswijzigingen het vooroverleg met de vergunningverlener ook wel een jaar kan duren, waardoor de 'netto overgangstermijn' (beduidend) korter is dan twee jaar.

Bovendien zit hier een vorm van rechtsongelijkheid in. De rechtsongelijkheid heeft betrekking op de administratieve lasten. Vergunninghouders met een vergunning op grond van artikel 29 van de wet kunnen veelal via de normale procedure een kosteloze vergunningswijziging aanvragen, terwijl voor houders van een vergunning op basis van artikel 15 onder b van de wet de procedure normaal gesproken uitgebreider is en er op grond van het Besluit vergoedingen Kernenergielwet ook kosten aan zijn verbonden.

Zienswijze 4

NRG verzoekt duidelijkheid te geven over de geldigheid van bestaande vergunningsvoorschriften met betrekking tot afvoer van radioactieve afvalstoffen en waarin niet expliciet een afvoertermijn wordt genoemd.

Dit betreft specifiek het volgende vergunningsvoorschrift uit de Kew-vergunning NRG-Petten:

D.3 a) Tijdelijke opslag van radioactieve afvalstoffen is voor een periode van maximaal twee jaar, uitsluitend na beoordeling en schriftelijke instemming door de Algemeen Coördinerend Deskundige, toegestaan met het oog op verval tot niet radioactieve afvalstoffen of uit overwegingen die een efficiënte wijze van het zich ontdoen naar een erkende ophaaldienst beogen.

b) Als uit een rapportage blijkt dat op grond van ALARA-overwegingen een langere bewaarperiode noodzakelijk is, kan worden afgeweken van de maximale periode van twee jaar. Een dergelijke rapportage dient te allen tijde beschikbaar te zijn voor de ANVS.

In artikel 3.21, 2^{de} lid wordt aangegeven dat "De Autoriteit kan met het oog op de stralingsbescherming van werknemers of leden van de bevolking in een aan de vergunning verbonden voorschrift van de in het eerste lid genoemde termijn afwijken". De vraag is of het voorschrift D.3 uit de Kew-vergunning van NRG-Petten (overige faciliteiten) invulling geeft als de Algemeen Coördinerend Deskundige in plaats van de ANVS de afvoertermijn vaststelt.

Als hiermee inderdaad invulling wordt gegeven aan artikel 3.21 lid 2 dan verzoekt NRG de bewoording van art. 3.21, lid 2 zodanig aan te passen dat duidelijk is dat ook het systeem van interne toestemming invulling geeft aan artikel 3.21, 2^{de} lid en 3^{de} lid.

NRG heeft een programma voor de afvoer van het historisch afval. Vanuit dit programma is naar voren gekomen dat de COVRA op dit moment onvoldoende

opslagcapaciteit heeft om het LMRA-afval van NRG op te slaan. Daarom is de COVRA het 'Multifunctioneel Opslag Gebouw' (MOG) aan het realiseren. Het mag duidelijk zijn dat het (met de COVRA) komen tot een afvoerroute voor bijzondere afvalstromen alleen al meer dan twee jaar kan duren (inclusief fabricage van overslag- en opslagmiddelen).

Deze vorm van maatwerk onderstreept de noodzaak tot flexibiliteit, d.w.z. het afzien van het opnemen van een gefixeerde termijn voor de afvoer van radioactieve afvalstoffen in een vergunningsvoorschrift.

In de Kew-vergunning NRG-Petten is voorschrift D.4 opgenomen dat recht doet aan het maatwerk en de flexibiliteit d.m.v. een plan van aanpak:

Het radioactief afval dat valt onder de deelplannen (... .) en de overige onderhanden afvalstromen (ook wel historisch afval genoemd), zoals beschreven in het laatstelijk goedgekeurde Plan van Aanpak (...), dient te worden afgevoerd conform de werkwijzen en tijdlijnen beschreven in dit goedgekeurde Plan van Aanpak (...).

Als naar oordeel van de ANVS het werken met interne toestemmingen niet een invulling is van "... een door de Autoriteit gestelde termijn", zoals genoemd in artikel 10.7, derde lid van het Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming, dan kan een dergelijk voorschrift, zoals voorschrift D.4 uit de Kew-vergunning NRG-Petten, toegevoegd worden aan Kew-vergunningen, waarvan op voorhand duidelijk is dat de afvoer van radioactief afval maatwerk is (bijv. HRA en LMRA), zoals dit het geval is bij de artikel 15 onder b vergunninghouders.

Dit zou, vanwege het maatwerk en de flexibiliteit die dit voorschrift biedt, ook ambtshalve door de Autoriteit kunnen worden toegevoegd aan Kew-vergunningen van artikel 15 onder b vergunninghouders. Door deze ambtshalve wijziging wordt tevens de hierboven aangegeven zienswijze 3 gepareerd.