
328

Besluit van 25 juni 2013 tot wijziging van het Besluit in-, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen, het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen en het Besluit stralingsbescherming in verband met de implementatie van richtlijn 2011/70/Euratom

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Economische Zaken van 21 maart 2013, nr. WJZ / 13039319;

Gelet op richtlijn 2011/70/Euratom van de Raad van 19 juli 2011 tot vaststelling van een communautair kader voor een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval (PbEU 2011, L 199) en op de artikel 67, eerste lid, van de Kernenergiewet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 23 mei 2013, nr. W15.13.0075/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Economische Zaken van 21 juni 2013, nr. WJZ / 13093854;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit in-, uit- en doorvoer radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, eerste lid, worden op alfabetische volgorde twee definities ingevoegd, luidende:

eindberging: de plaatsing van radioactieve afvalstoffen of verbruikte splijtstoffen in een inrichting zonder de bedoeling die afvalstoffen of splijtstoffen terug te halen;

verbruikte splijtstof: kernsplijtstof die bestraald is en permanent uit een reactorkern is verwijderd;

B

In artikel 3, eerste lid, onderdelen a en d, wordt de zinsnede «radioactieve afvalstoffen of bestraalde splijtstoffen» vervangen door: radioactieve afvalstoffen, bestraalde splijtstoffen of verbruikte splijtstoffen.

C

Onder vervanging van de punt aan het slot van artikel 13, eerste lid, onderdeel c, door een puntkomma, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. de radioactieve afvalstoffen of de verbruikte splijtstoffen bestemd zijn voor eindberging in een andere lidstaat en met deze lidstaat geen overeenkomst over het gebruik van een inrichting voor eindberging is gesloten.

D

Onder vervanging van de punt aan het slot van artikel 39, eerste lid, onderdeel f, door een puntkomma, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

g. indien de radioactieve afvalstoffen of de verbruikte splijtstoffen bestemd zijn voor eindberging in een derde staat en met deze derde staat geen overeenkomst over het gebruik van een inrichting voor eindberging is gesloten.

ARTIKEL II

Het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid worden op alfabetische volgorde twee definities ingevoegd, luidende:

beheer van verbruikte splijtstoffen: alle activiteiten die te maken hebben met het hanteren, de voorbehandeling, de behandeling, het conditioneren, de opslag of de eindberging van verbruikte splijtstoffen, met uitzondering van het vervoer buiten het terrein van de faciliteit;

verbruikte splijtstof: kernsplijtstof die bestraald is en permanent uit een reactorkern is verwijderd;

2. In het tweede lid wordt na ««effectieve dosis»» ingevoegd ««eindberging»,» en wordt na «radiotoxiciteitsequivalent,» ingevoegd: »richtlijn 2011/77/Euratom»,.

B

Na artikel 30f wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 30g

De vergunninghouder stelt de kosten die hij in rekening brengt voor het in werking houden van een inrichting waarin splijtstoffen worden opgeslagen als bedoeld in artikel 15, onder b, van de wet, die op grond van artikel 42, derde lid, onderdeel e, door Onze Minister is aangewezen, vast op een transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze. Tot de

kosten behoren ook kosten die de vergunninghouder maakt voor onderzoek en ontwikkeling voor het beheer van verbruikte splijtstoffen, zoals dit in het nationaal programma, bedoeld in artikel 40a, is opgenomen.

C

Na artikel 40 wordt hoofdstuk ingevoegd, luidende:

HOOFDSTUK IVA. NATIONAAL PROGRAMMA

Artikel 40a

1. Onze Minister stelt een programma als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel a, van richtlijn 2011/70/Euratom, vast voor het beheer van verbruikte splijtstoffen.

2. Het programma bevat een uitwerking van de volgende uitgangspunten:

- a. de beperking van het ontstaan van verbruikte splijtstoffen tot het praktisch haalbare minimum, zowel wat de activiteit als het volume betreft;
- b. de onderlinge afhankelijkheden van alle stappen in het ontstaan en het beheer van verbruikte splijtstoffen;
- c. het veilig beheer van verbruikte splijtstoffen;
- d. voor de lange termijn passieve veiligheidsmaatregelen;
- e. een graduele aanpak bij de uitvoering van de maatregelen;
- f. de kosten voor het beheer van verbruikte splijtstoffen komen ten laste van degene die deze afvalstoffen hebben laten ontstaan;
- g. een empirisch onderbouwd en gedocumenteerd besluitvormingsproces in alle stadia van het beheer van verbruikte splijtstoffen.

3. Het programma bevat tevens:

- a. de beleidsdoelstelling ten aanzien van het beheer van alle typen verbruikte splijtstoffen;
- b. de mijlpalen die voor de uitvoering van het programma nodig zijn en het tijdpad voor het bereiken van deze mijlpalen;
- c. een inventarisatie van alle verbruikte splijtstoffen en ramingen van toekomstige hoeveelheden;
- d. concepten, plannen en technische oplossingen voor het beheer van verbruikte splijtstoffen, van ontstaan tot eindberging;
- e. concepten of plannen voor de periode na de sluiting van een inrichting voor eindberging;
- f. onderzoeks-, ontwikkelings- en demonstratieactiviteiten die nodig zijn om oplossingen voor het beheer van verbruikte splijtstoffen toe te passen;
- g. de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het programma en de essentiële prestatie-indicatoren voor toezicht op de voortgang van de uitvoering van het programma;
- h. een beoordeling van de kosten van het nationale programma en de onderliggende basis en hypothesen voor deze beoordeling, met inbegrip van een tijdsprofiel;
- i. de financieringsregelingen ter uitvoering van het programma;
- j. het beleid ten aanzien van het verstrekken van informatie met betrekking tot het beheer van verbruikte splijtstoffen aan werknemers en het publiek;
- k. een overzicht van met andere lidstaten en derde landen gesloten overeenkomsten over het beheer van verbruikte splijtstoffen.

ARTIKEL III

Het Besluit stralingsbescherming wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, eerste lid, worden op alfabetische volgorde drie definities ingevoegd, luidende:

beheer van radioactieve afvalstoffen: alle activiteiten die te maken hebben met het hanteren, de voorbehandeling, de behandeling, het conditioneren, de opslag of de eindberging van radioactieve afvalstoffen, met uitzondering van het vervoer buiten het terrein van de inrichting;

eindberging: de plaatsing van radioactieve afvalstoffen of verbruikte splijtstoffen in een inrichting zonder de bedoeling die afvalstoffen of splijtstoffen terug te halen;

richtlijn 2011/77/Euratom: richtlijn 2011/70/Euratom van de Raad van 19 juli 2011 tot vaststelling van een communautair kader voor een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval (Pb EU 2011, L 199);

B

Na artikel 20f wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 3.5. Kosten opslag radioactieve afvalstoffen

Artikel 20g

De vergunninghouder stelt de kosten die hij in rekening brengt voor het in werking houden van een inrichting waarin splijtstoffen worden opgeslagen als bedoeld in artikel 15, onder b, van de wet, die op grond van artikel 37, achtste lid, door Onze Minister is aangewezen, vast op een transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze. Tot de kosten behoren ook de kosten die de vergunninghouder maakt voor onderzoek en ontwikkeling voor het beheer van radioactieve afvalstoffen, zoals dit in het nationaal programma, bedoeld in artikel 20h, is opgenomen.

C

Na artikel 20g wordt een nieuw hoofdstuk ingevoegd, luidende:

HOOFDSTUK 3A. NATIONAAL PROGRAMMA

Artikel 20h

1. Onze Minister stelt een programma als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel a, van richtlijn 2011/70/Euratom, vast voor het beheer van radioactieve afvalstoffen.

2. Het programma bevat een uitwerking van de volgende uitgangspunten:

a. de beperking van het ontstaan van radioactieve afvalstoffen tot het praktisch haalbare minimum, zowel wat de activiteit als het volume betreft;

b. de onderlinge afhankelijkheden van alle stappen in het ontstaan en het beheer van radioactieve afvalstoffen;

c. het veilig beheer van radioactieve afvalstoffen;

d. voor de lange termijn passende veiligheidsmaatregelen;

e. een graduele aanpak bij de uitvoering van de maatregelen;

f. de kosten voor het beheer van radioactieve afvalstoffen komen ten laste van degene die deze afvalstoffen hebben laten ontstaan;

g. een empirisch onderbouwd en gedocumenteerd besluitvormingsproces in alle stadia van het beheer van radioactieve afvalstoffen.

3. Het programma bevat tevens:

a. de beleidsdoelstelling ten aanzien van het beheer van alle typen

radioactieve afvalstoffen;

b. de mijlpalen die voor de uitvoering van het programma nodig zijn en het tijdpad voor het bereiken van deze mijlpalen;

c. een inventarisatie van alle radioactieve afvalstoffen en ramingen van toekomstige hoeveelheden;

d. concepten, plannen en technische oplossingen voor het beheer van radioactieve afvalstoffen, van ontstaan tot eindberging;

e. concepten of plannen voor de periode na de sluiting van een inrichting voor eindberging;

f. onderzoeks-, ontwikkelings- en demonstratieactiviteiten die nodig zijn om oplossingen voor het beheer van radioactieve afvalstoffen toe te passen;

g. de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het programma en de essentiële prestatie-indicatoren voor toezicht op de voortgang van de uitvoering van het programma;

h. een beoordeling van de kosten van het nationale programma en de onderliggende basis en hypothesen voor deze beoordeling, met inbegrip van een tijdsprofiel;

i. de financieringsregelingen ter uitvoering van het programma;

j. het beleid ten aanzien van het verstrekken van informatie met betrekking tot het beheer van radioactieve afvalstoffen aan werknemers en het publiek;

k. een overzicht van met andere lidstaten en derde landen gesloten overeenkomsten over het beheer van radioactieve afvalstoffen.

ARTIKEL IV

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 25 juni 2013

Willem-Alexander

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

Uitgegeven de *eerste* augustus 2013

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbij behorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Dit besluit strekt tot implementatie van richtlijn nr. 2011/70/Euratom van de Raad van 19 juli 2011 tot vaststelling van een communautair kader voor een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval (PbEU L 199) (verder: de richtlijn). De uitvoering van de richtlijn, voor zover deze betrekking heeft op het wijzigen van wet- en regelgeving, moet uiterlijk op 22 augustus 2013 zijn gerealiseerd. Ter uitvoering van de richtlijn moet er ook een nationaal programma radioactief afval (verder: nationaal programma) worden opgesteld. Dit nationale programma moet uiterlijk op 23 augustus 2015 gereed zijn.

Dit besluit wijzigt hiertoe:

- het Besluit in-, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen,
- het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen en
- het Besluit stralingsbescherming.

In de transponeringstabel in de bijlage bij deze toelichting is aangegeven of en waar de verschillende onderdelen van de richtlijn in de Nederlandse wet- en regelgeving zijn uitgevoerd.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de inhoud van de richtlijn en de gevolgen die de richtlijn heeft voor het Nederlandse beleid voor radioactief afval. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 dieper ingegaan op de wijzigingen van wet- en regelgeving waartoe de richtlijn leidt. In hoofdstuk 4 worden de gevolgen van dit besluit voor de administratieve lasten en de nalevingskosten besproken. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de reacties die op het ontwerpbesluit zijn ontvangen. Ten slotte wordt in hoofdstuk 6 nog kort ingegaan op de inwerkingtreding van dit besluit.

2. De richtlijn

2.1. Overwegingen ten grondslag aan de richtlijn

Aan de richtlijn liggen onder meer de volgende overwegingen ten grondslag. Het staat de lidstaten vrij om hun eigen energiemix vast te stellen. Indien lidstaten in hun energiemix voor kernenergie kiezen, is iedere lidstaat vrij om zijn eigen beleid over de splijtstofcyclus te bepalen. Daarbij kan verbruikte splijtstof worden beschouwd als een waardevolle bron die kan worden opgewerkt, of als radioactief afval dat voor eindberging is bestemd. In Nederland wordt die keuze overgelaten aan de vergunninghouder van de reactor.

Een belangrijk uitgangspunt dat aan de richtlijn ten grondslag ligt, is dat opslag van radioactief afval, inclusief opslag voor de lange termijn, een tijdelijke oplossing is die geen alternatief is voor eindberging. Onder *opslag* verstaat de richtlijn het onderbrengen van radioactief afval of bestraalde splijtstof in een inrichting met de bedoeling dat afval of die splijtstof terug te halen. Onder (eind)berging verstaat de richtlijn de plaatsing van bestraalde splijtstof of radioactief afval in een inrichting zonder de bedoeling die splijtstof of dat afval terug te halen. Het verschil tussen opslag en eindberging zit in het oogmerk van terughalen. Bij eindberging ontbreekt dat oogmerk. Daarbij geldt verder dat in technische zin algemeen wordt aanvaard dat diepe geologische eindberging op dit ogenblik de meest veilige en duurzame keuze is voor het beheer van hoogactief afval en van als afval beschouwde verbruikte splijtstof.

Elke lidstaat heeft de ethische plicht ervoor te zorgen dat toekomstige generaties geen onnodige last ondervinden van het radioactieve afval en de verbruikte splijtstof. Met de uitvoering van de richtlijn tonen de lidstaten aan redelijke stappen te hebben gezet om de verwezenlijking van deze doelstelling te garanderen.

Een ander belangrijk uitgangspunt in de richtlijn is het principe dat elke lidstaat eindverantwoordelijk is voor de veiligheid van het beheer van *zijn eigen* radioactief afval en verbruikte splijtstof. Dat de eindverantwoordelijkheid bij de lidstaten ligt neemt niet weg dat degene die het radioactieve afval of de verbruikte splijtstof heeft laten ontstaan hier uiterst zorgvuldig mee om moet gaan. Evenmin betekent dit uitgangspunt dat onderlinge samenwerking tussen lidstaten uitgesloten is.

Tot slot is transparantie belangrijk bij het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof. Daarom moet voor een doeltreffende voorlichting van burgers en overige betrokkenen worden gezorgd. Voorts moeten zij de nodige gelegenheid krijgen om daadwerkelijk deel te nemen aan het besluitvormingsproces over het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof.

2.2. Doel van de richtlijn

Het doel van de richtlijn is het beleid voor een verantwoord en veilig beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof te harmoniseren. De lidstaten moeten daartoe een nationaal programma opstellen waarin zij aangeven hoe zij hieraan uitvoering gaan geven. Daarbij moeten de lidstaten de maatregelen nemen, die leiden tot een hoog veiligheidsniveau om werknemers en de bevolking te beschermen tegen de gevaren van ioniserende straling.

2.3. Inhoud van de richtlijn

Ter uitvoering van de doelstelling het beleid voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof te harmoniseren komen in de richtlijn de volgende onderwerpen aan de orde. Allereerst wordt een aantal algemene beginselen vastgesteld, waarvan de belangrijkste is dat iedere lidstaat eindverantwoordelijk is voor de veiligheid van het beheer van zijn eigen radioactief afval en verbruikte splijtstof. Daarbij omvat het *beheer van radioactief afval of verbruikte splijtstof* alle activiteiten die te maken hebben met het hanteren, de voorbehandeling, de behandeling, de conditionering, de opslag of de eindberging van radioactief afval of verbruikte splijtstof, met uitzondering van het vervoer buiten het terrein van de inrichting. Onder *radioactief afval* wordt al het radioactieve materiaal verstaan, waarvoor de desbetreffende ondernemer of lidstaat geen verder gebruik meer voorziet of overweegt, en dat door de lidstaat als radioactief afval wordt beschouwd. *verbruikte splijtstof* is verbruikte splijtstof die permanent uit een reactorkern is verwijderd. Verbruikte splijtstof kan worden beschouwd als een bruikbare bron, die kan worden opgewerkt, of als radioactief afval dat voor eindberging is bestemd. In dat laatste geval ziet het beleid voor het beheer van radioactief afval ook op verbruikte splijtstof.

De richtlijn stelt voorwaarden aan het nationale wettelijk, regelgevend en organisatorische kader. De verdere invulling hiervan wordt aan de lidstaten overgelaten. De lidstaten moeten een bevoegde regelgevende autoriteit aanwijzen. Voorts is een belangrijk onderdeel van de richtlijn de verplichting voor de lidstaten een nationaal programma voor het beheer van radioactief afval op te stellen. De richtlijn schrijft voor aan welke voorwaarden dit nationale programma moet voldoen. Tevens vereist de richtlijn dat burgers in de gelegenheid worden gesteld om aan de besluitvorming rondom het nationale programma deel te nemen. Tot slot

kent de richtlijn een aantal bepalingen over opleiding en training van personeel, onderzoek en ontwikkeling, en financiële middelen.

De onderdelen van de richtlijn die uitvoering in Nederlandse wet- en regelgeving behoeven komen in de paragrafen 3.1, 3.2 en 3.3 uitvoeriger aan de orde.

3. De betekenis van de richtlijn voor het Nederlandse beleid voor radioactief afval en verbruikte splijtstof

Alvorens in te gaan op de betekenis die de richtlijn heeft voor het Nederlandse beleid voor radioactief afval en verbruikte splijtstof worden kort de uitgangspunten van dat beleid geformuleerd.

3.1. Het huidige Nederlandse beleid voor radioactief afval

Het huidige Nederlandse beleid voor radioactief afval is vervat in een aantal kabinetsstandpunten en brieven aan de Tweede Kamer. De Nota Radioactief afval van 1984 (Kamerstukken II, 1983/84, 18 343, nrs. 1–2) en het beleidsstandpunt uit 2002 (Kamerstukken II, 2002/03, 28 674, nr. 1) over het eindrapport van de Commissie Opslag Radioactief afval «terugneembare berging, een begaanbaar pad?» zijn daarvan de belangrijkste. Hierbij worden verbruikte splijtstofelementen, die niet voor opwerking zijn bestemd, als (hoog)radioactief afval beschouwd. Daarbij wordt overigens de keuze voor wel of niet opwerken aan de vergunninghouder van de kernreactor overgelaten.

Uit de genoemde documenten zijn de volgende uitgangspunten voor het Nederlandse beleid voor radioactief afval te destilleren. Allereerst moet het ontstaan van radioactief afval zoveel als redelijkerwijs mogelijk worden voorkomen. Wanneer dit niet mogelijk is, moet de nadruk liggen op milieuhygiënisch verantwoord hergebruik. Indien eenmaal radioactief afval is ontstaan, maakt het beleid voor het beheer van dit afval deel uit van het algemene beleid voor stralingshygiëne. Dat beleid is erop gericht om de mens en zijn omgeving te beschermen tegen de nadelige effecten van blootstelling aan ioniserende straling.

In aanvulling op dit algemene beleid voor stralingshygiëne is er ook specifiek beleid voor het beheer van radioactief afval. Dit beheer moet plaatsvinden volgens de criteria van isolatie, beheersing en controle, totdat het afval niet meer radioactief is, of totdat er een verwijderingmethode is toegepast waardoor de kans, dat een onaanvaardbare hoeveelheid activiteit in een biologische kringloop terecht komt, verwaarloosbaar klein is. Daartoe wordt al het radioactieve afval gedurende ten minste 100 jaar op één locatie veilig opgeslagen in speciaal daarvoor ontworpen gebouwen. Gedurende die periode kunnen de financiële middelen worden gespaard die nodig zijn voor de realisatie van een eindberging en is er voldoende tijd om het onderzoek te doen dat nodig is om een inrichting voor eindberging te kunnen realiseren. Ten slotte moet het radioactieve afval in een inrichting voor eindberging worden ondergebracht. Aan een dergelijke inrichting wordt de eis gesteld dat het afval dat daarin wordt gebracht, zolang als dat noodzakelijk wordt geacht, terugneembaar is.

De uitvoering van het beleid voor radioactief afval is aan één centrale organisatie toevertrouwd. Hiervoor is de Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval (COVRA) opgericht. Naast het conditioneren en opslaan van radioactief afval, is de COVRA ook belast met andere uitvoeringstaken op het gebied van radioactief afval, waaronder het doen van onderzoek naar verantwoorde eindbergingmethoden.

Het beginsel dat de vervuiler betaalt is in principe van toepassing op alle kosten die zijn verbonden aan het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof.

3.2. De gevolgen van de richtlijn voor het Nederlandse beleid

De richtlijn is een ondersteuning van het Nederlandse beleid voor radioactief afval. Voor Nederland is het tot stand brengen van een nationaal programma het belangrijkste onderdeel uit de richtlijn. In dit programma wordt aangegeven hoe Nederland uitvoering gaat geven aan de doelstelling van de richtlijn om een verantwoord en veilig beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof te waarborgen. Dit is echter niet een wijziging van het Nederlandse beleid, maar eerder een opdracht om het bestaande Nederlandse beleid verder uit te werken en aan te vullen. Daarnaast leidt de richtlijn tot een verscherping van de voorwaarden waaronder radioactief afval kan worden geëxporteerd naar andere landen. De richtlijn leidt voorts tot een regeling van de financiële middelen voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen. In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de wijzigingen in wet- en regelgeving waartoe de richtlijn leidt.

4. Wijziging van wet- en regelgeving

In dit hoofdstuk worden de wijzigingen van de Nederlandse wet- en regelgeving naar aanleiding van de richtlijn inhoudelijk besproken: het nationale programma (par. 4.1), de uitvoer van radioactief afval (par. 4.2), de regeling van financiële middelen (par. 4.3).

4.1. Het nationale programma

4.1.1. Procedure nationaal programma

De richtlijn verplicht tot het opstellen en uitvoeren van een nationaal programma voor het beheer van radioactief afval. Aangezien de Minister van Economische Zaken (hierna: de Minister) de bevoegde minister is voor het beleid voor radioactief afval, wordt de bevoegdheid tot vaststelling van het nationale programma in het Besluit stralingsbescherming en in het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen aan hem toegekend. In de artikelsgewijze toelichting wordt ingegaan op de noodzaak om het vaststellen van het nationale programma in beide besluiten op te nemen. Hoewel de bevoegdheid tot het opstellen in twee besluiten is opgenomen, zal er één samenhangend nationaal programma voor zowel radioactief afval als verbruikte splijtstof komen.

Burgers, bedrijven en overheden zullen worden betrokken bij de vormgeving van het beleid voor het beheer van verbruikte splijtstoffen en radioactief afval. De Minister betreft de uitkomsten van deze participatie bij het opstellen van het ontwerp voor het nationale programma. De Minister legt het ontwerp voor het nationale programma ter goedkeuring voor aan de ministerraad.

Daarna krijgt een ieder de mogelijkheid om op het ontwerp voor het nationale programma in te spreken. Tegelijkertijd met de inspraak wordt het ontwerp overgelegd aan de beide Kamers van de Staten-Generaal. Na het verwerken van de op het ontwerp verkregen reacties stelt de Minister het nationale programma vast.

De Europese Commissie moet uiterlijk op 23 augustus 2015 voor de eerste keer in kennis worden gesteld van het nationale programma. De Europese Commissie is vervolgens bevoegd om binnen zes maanden na die kennisgeving om verduidelijking te verzoeken en/of haar standpunt bekend te maken over de vraag of de inhoud van het nationale programma in overeenstemming is met de eisen die de richtlijn daaraan stelt. De lidstaten moeten daarna binnen zes maanden de gevraagde verduidelijking verstrekken en de Europese Commissie informeren over een eventuele herziening van het nationale programma. Ook alle

belangrijke latere wijzigingen van het nationale programma moeten aan de Europese Commissie worden gemeld.

4.1.2. Inhoud van het nationale programma

De richtlijn schrijft voor dat in het nationale programma alle beleidsmaatregelen worden beschreven die nodig zijn voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof. Beleid, zoals het realiseren en bedrijven van een eindberging na een periode van opslag van het afval, moet worden omgezet in duidelijke maatregelen en procedures die ertoe leiden dat alle fasen van het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof daadwerkelijk en tijdig worden gerealiseerd. Het programma omvat alle soorten radioactief afval en verbruikte splijtstof. Het programma is van toepassing vanaf het ontstaan tot en met de eindberging daarvan.

De volgende voorwaarden en uitgangspunten voor het beleid voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof moeten in het nationale programma worden uitgewerkt:

- beperking van het ontstaan van radioactief afval tot het praktisch haalbare minimum,
- rekening houden met de onderlinge afhankelijkheid van alle stappen in het ontstaan en het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof,
- het op een veilige manier beheren van radioactief afval en verbruikte splijtstof,
- een graduele aanpak bij de uitvoering van de te nemen maatregelen,
- het principe dat de kosten voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof ten laste komen van degene die dit heeft laten ontstaan,
- in alle stadia van het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof wordt een besluitvormingsproces gevolgd dat empirisch is onderbouwd en gedocumenteerd is.

Het nationale programma zal zelf ook aan deze voorwaarden en uitgangspunten moeten voldoen.

- Tevens gaat het nationale programma in het bijzonder in op, of bevat:
- de globale doelstellingen van het beleid voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof,
 - de belangrijkste mijlpalen en de perioden waarin deze worden bereikt,
 - een inventaris van al het radioactieve afval en verbruikte splijtstof en een raming van de toekomstige hoeveelheden daarvan,
 - plannen voor de periode na de sluiting van de eindberging,
 - een onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma voor het realiseren en exploiteren van een eindberging,
 - wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van het nationale programma en hoe de voortgang van de uitvoering wordt gemonitord.
 - een begroting van de kosten van het nationale programma en de veronderstellingen die hieraan ten grondslag liggen, met inbegrip van een tijdsplan,
 - de regelingen waarmee het nationale programma wordt gefinancierd en
 - de wijze waarop burgers en overige betrokkenen worden geïnformeerd over het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof en de wijze waarop zij worden betrokken bij de totstandkoming van het nationale programma.

Het nationale programma is hiermee een programma waarin het beleid voor het huidige en toekomstige beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen wordt uiteengezet. Ook wordt erin aangegeven hoe dat beleid zal worden uitgevoerd. Het nationale programma als zodanig

heeft daarmee geen rechtsgevolgen en is daarmee geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Wel zullen voor de uitvoering van onderdelen van het nationale programma besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht nodig zijn, zoals de vergunningverleningen voor het bouwen en exploiteren van een inrichting voor eindberging. Voor de totstandkoming van deze besluiten zullen de daartoe voorgeschreven procedures met de daarbij behorende inspraak worden gevolgd.

4.1.3. Actualisering van het nationale programma

Het nationale programma moet regelmatig worden beoordeeld en geactualiseerd. Bij de vergelijkbare verplichting om het nationale kader voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof te actualiseren, noemt de richtlijn een termijn van ten minste om de tien jaar. Het ligt in de rede om voor de evaluatie van het nationale programma van eenzelfde termijn uit te gaan. Bij de actualisatie van het nationale programma wordt, indien nodig, rekening gehouden met de relevante, technische en wetenschappelijke vooruitgang, aanbevelingen, de lessen en goede praktijken van andere landen en de uitkomsten van zelfevaluaties en collegiale toetsingen.

4.2. *Uitvoer van radioactief afval voor eindberging*

Uitgangspunt van de richtlijn is dat de eindberging van radioactief afval en verbruikte splijtstof geschiedt in de lidstaat waar het is ontstaan. De richtlijn laat echter de mogelijkheid open dat de eindberging in een andere lidstaat of een derde land plaatsvindt. In een dergelijk geval is een overeenkomst vereist tussen het land van herkomst en de ontvangende lidstaat of het derde land, op grond waarvan de eindberging in die andere lidstaat of derde land plaatsvindt. De lidstaten moeten daarbij rekening houden met de criteria die zijn opgenomen in Aanbeveling nr. 2008/956/Euratom van de Europese Commissie van 4 december 2008 betreffende criteria voor de uitvoer van radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstof naar derde landen. Aan de hand van deze criteria kan worden nagegaan of is voldaan aan de voorwaarden voor de uitvoer van radioactief afval, die zijn opgenomen in Richtlijn nr. 2006/117/Euratom van de Raad van 20 november 2006 betreffende toezicht en controle op overbrenging van radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstof. Deze voorwaarden zijn geïmplementeerd in het Besluit in-, uit en doorvoer van radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstoffen.

Wanneer de eindberging in een derde land geschiedt, moet de uitvoerende lidstaat vóór de overbrenging de inhoud van het overeenkomst melden bij de Europese Commissie. Daarnaast moet deze lidstaat ervoor zorgen dat:

- het land van bestemming partij is bij het op 5 met 1997 te Wenen tot stand gekomen Gezamenlijke Verdrag inzake de veiligheid van het beheer van verbruikte splijtstof en inzake de veiligheid van het beheer van radioactief afval (Trb. 1999, 164), of een inhoudelijk vergelijkbare overeenkomst met Euratom heeft gesloten,
- de doelstellingen voor het veiligheidsniveau van het beheer van radioactief afval of verbruikte splijtstof in het land bestemming gelijkwaardig zijn aan de doelstellingen hiervoor in de richtlijn en
- de inrichting voor eindberging in het land van bestemming operationeel is, en gemachtigd is om de over te brengen radioactief afval of verbruikte splijtstoffen te ontvangen, voordat de overbrenging plaatsvindt en
- het beheer plaatsvindt overeenkomstig de voorschriften die daarvoor in dat land gelden.

De eis dat het ontvangende land partij is bij het bovengenoemde Gezamenlijk verdrag, of een inhoudelijk vergelijkbare overeenkomst heeft gesloten met Euratom, waarborgt dat er internationaal toezicht kan worden gehouden op de naleving door het ontvangende land van de internationaal aangenomen veiligheidseisen. Indien het ontvangende land niet voldoet aan deze eisen, wordt er geen overeenkomst gesloten.

Dit gedeelte van de richtlijn wordt uitgevoerd door aanpassing van het Besluit in-, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstoffen. Op grond van dat besluit is het verboden om zonder vergunning van de Minister radioactief afval of verbruikte splijtstoffen uit te voeren naar een andere lidstaat van de Europese Unie (artikel 13, eerste lid) of naar een derde staat (artikel 39, eerste lid). Aan de weigeringsgronden voor deze vergunningen wordt een nieuwe weigeringsgrond toegevoegd. Deze bepaalt dat een dergelijke vergunning wordt geweigerd wanneer het uit te voeren radioactief afval of de verbruikte splijtstoffen bestemd zijn voor eindberging in de andere lidstaat of in het derde land en er met deze lidstaat of dit derde land geen overeenkomst is gesloten over het gebruik van een eindberging.

Uit artikel 4, vierde lid, van de richtlijn volgt dat een dergelijke overeenkomst met een derde land in principe alleen kan worden gesloten wanneer er in dat land een operationele eindberging is en waarvan de doelstelling qua hoog veiligheidsniveau gelijkwaardig zijn aan die criteria van de EU. Dit voorkomt uitvoer vanuit de EU naar landen, die het invoeren van radioactief afval als een bron van inkomsten beschouwen zonder te letten op de gevolgen daarvan voor toekomstige generaties.

4.3. Regeling van financiële middelen

De richtlijn verplicht de lidstaten er onder meer voor te zorgen dat het nationale kader voorschrijft dat er voldoende financiële middelen beschikbaar moeten zijn voor het uitvoeren van het nationale programma en in het bijzonder voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof. Daarbij moet voldoende rekening worden gehouden met de verantwoordelijkheid van degenen die radioactief afval of verbruikte splijtstof hebben laten ontstaan.

In Nederland wordt hieraan uitvoering gegeven doordat de COVRA de kosten voor de conditionering, tijdelijke opslag en de toekomstige eindberging van radioactief afval op een kostendekkende wijze in rekening brengt bij haar klanten. De kosten voor onderzoek en ontwikkeling van een inrichting voor eindberging zijn daarin momenteel nog niet verdisconteerd. Ook is er nog geen wettelijke regeling voor de tarifiering door COVRA.

Dit besluit vult de bestaande Nederlandse praktijk op dit gebied op de twee genoemde punten aan. De tarifiering voor het beheer van radioactief afval wordt opgenomen in het Besluit stralingsbescherming en voor splijtstof of erts bevattende afvalstoffen in het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen. Daarnaast wordt van COVRA vereist dat deze haar tarieven op een transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze vaststelt. Tevens wordt daarbij voorgeschreven dat tot de kosten, die in rekening moeten worden gebracht, ook de kosten horen die de COVRA maakt voor onderzoek en ontwikkeling voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen.

In de brief van 11 februari 2011 van de Minister van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2010/11, 32 645, nr. 1, blz. 13) is de herziening van het Bijdragenbesluit Kernenergiewet 1981 aangekondigd. De financiering van onderzoek en ontwikkeling voor het beheer van radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstof wordt in dat kader nader gezien.

5. Onderdelen van de richtlijn die niet tot wijziging van regelgeving leiden

Een aantal onderdelen van de richtlijn leidt niet tot wijzigingen van de wet- en regelgeving, omdat:

1. deze zich naar hun aard daar niet toe lenen (bijvoorbeeld de artikelen 1 (doel van de richtlijn) en de artikelen 13 tot en met 17 (slotartikelen),
2. een directe instructie aan de lidstaat, al dan niet voor een feitelijk handelen, zijn waarvoor geen verdere uitvoering in nationale wet- en regelgeving voor nodig is, omdat de lidstaat door de richtlijn bepaling verplicht is tot uitvoering (bijvoorbeeld de artikelen 6, (bevoegde regelgevende autoriteit) en 10, tweede lid (publieksparticipatie), of
3. de bestaande regelgeving reeds voldoende in de uitvoering voorziet (bijvoorbeeld de artikelen 5, eerste lid, met uitzondering van onderdeel f (nationale kader), 7 (vergunninghouders) en 8 (deskundigheid en bekwaamheid).

Voor de duidelijkheid wordt voor een aantal bepalingen hieronder nader toegelicht hoe hier mee zal worden omgegaan. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- de toewijzing van de verantwoordelijkheden bij de verschillende stadia van het beheer van verbruikte splijtstoffen en radioactief afval (artikel 5, eerste lid, onderdeel f),
- voorlichting en deelname van het publiek (artikel 5, eerste lid, onderdeel g),
- de bevoegde regelgevende autoriteit (artikel 6), en
- de vergunninghouders (artikel 7).

5.1. De toewijzing van verantwoordelijkheden

Er zijn in de kernenergiewetgeving drie partijen die een rol toegewezen hebben gekregen met betrekking tot het beheer van verbruikte splijtstoffen en radioactief afval. Dat zijn de minister van Economische Zaken, de vergunninghouders en de COVRA.

Op basis van de kernenergiewetgeving is een systeemverantwoordelijkheid met betrekking tot radioactieve stoffen, splijtstoffen en ertsen, en dus ook voor verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen voor de minister van Economische Zaken af te leiden. Op basis van de Kernenergiewet is voor alle denkbare handelingen met nucleaire installaties, radioactieve stoffen, splijtstoffen en ertsen een vergunning van de minister van Economische Zaken vereist (artikelen 15b, onderdelen a en b, en 29 Kernenergiewet (Kew)). Bij die vergunningverlening toetst de minister van Economische Zaken de aanvraag onder meer aan de bescherming van mens, dier, plant en goederen. Zo nodig verbindt hij op deze grond voorschriften aan de vergunning (artikelen 15c, derde lid, en 31, eerste lid, van de Kew). Verder is de minister van Economische Zaken degene die ophaaldiensten voor radioactieve afvalstoffen en splijtstof of erts bevattende afvalstoffen kan erkennen en instellingen voor de ontvangst van deze stoffen kan aanwijzen (artikel 37, zevende en achtste lid, van het Besluit stralingsbescherming en 42, derde lid, onder d en e, van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen). Ten slotte heeft de minister van Economische Zaken hier een grote verantwoordelijkheid bij de wet- en regelgeving (zie onder meer artikel 26, eerste lid, van de Kew). Deze systeemverantwoordelijkheid is de «verantwoordelijkheid voor de lidstaat» zoals de richtlijn die beschrijft.

De hoofdverantwoordelijkheid van de vergunninghouders voor de veiligheid van faciliteiten en activiteiten inzake het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval is *niet* expliciet (met gebruik van deze woorden) in de kernenergiewetgeving op genomen. Wel blijkt deze

verantwoordelijkheid uit het geheel van regelgeving die in het kader van veiligheid (de Kernenergiewet gebruikt hiervoor de woorden «de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen») op hen van toepassing is. Zo is er op grond van de Kernenergiewet een vergunningplicht voor handelingen met – waaronder het opslaan en/of bergen van – verbruikte splijtstoffen. Dit is te rekenen onder «het voorhanden hebben van splijtstoffen» in artikel 15, onderdeel a, van de Kew en van radioactieve (afval)stoffen in artikel 29 van de Kew. De minister van Economische Zaken is bij deze vergunningverlening verplicht voorschriften op te nemen ter bescherming van (kort gezegd) mens, dier, plant en goederen. Deze verplichting is opgenomen in de artikelen 15c, eerste lid, en 31, eerste lid, van de Kew. Daarnaast zijn op de vergunninghouders ook alle regels over stralingsbescherming uit het Besluit stralingsbescherming en het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen, zoals het ALARA-beginsel, dosislimieten, specifieke bescherming van werknemers, van toepassing. Overigens gaan deze twee besluiten daarbij uit van een normadressaat die ruimer is dan alleen de vergunninghouder, namelijk de ondernemer (zie art. 1, eerste lid, van het Besluit stralingsbescherming).

Het geheel aan regelgeving en de vergunningverlening in het bijzonder is erop gericht de veiligheid te garanderen en normeert de minister bij zijn vergunningverlening. Uit dit stelsel kan de systeemverantwoordelijkheid van de lidstaat én de in de richtlijn bedoelde verantwoordelijkheid van de vergunninghouder worden afgeleid, zonder dat in de regelgeving het woord verantwoordelijkheid zelf wordt gebruikt of hoeft te worden gebruikt.

Ten slotte mag een vergunninghouder zich alleen van radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstoffen ontdoen door afgifte aan de COVRA. Deze norm is reeds opgenomen in artikel 37, achtste lid, van het Besluit stralingsbescherming en artikel 42, derde lid, onder e, van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen, in combinatie met het feit dat alleen COVRA is aangewezen als instelling waaraan radioactieve afvalstoffen of verbruikte splijtstoffen mogen worden afgegeven. De verantwoordelijkheid voor de veiligheid gaat daarmee over van de vergunninghouder(/producent) van de radioactieve afvalstof of verbruikte splijtstof naar de COVRA.

5.2. Voorlichting en deelname van het publiek

Artikel 5, eerste lid, onderdeel g, van de richtlijn behoeft geen wijziging van wet- en regelgeving. Op grond van de artikelen 17, eerste lid, en 29a, eerste lid, van de Kew is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht) van toepassing op de voorbereiding van de beschikking op de aanvraag om een vergunning voor opslag of berging van verbruikte splijtstoffen of radioactieve afvalstoffen en zijn paragraaf 3.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en afdeling 13.2 van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing. Hiermee is de deelname van het publiek bij de vergunningverlening gegarandeerd.

5.3. Bevoegde regelgevende autoriteit

Artikel 6 van de richtlijn verplicht de lidstaten om een bevoegde regelgevende autoriteit aan te wijzen. Daarvoor is een definitie van het begrip «bevoegde regelgevende autoriteit» op nationaal niveau echter niet nodig. Volstaan kan worden met het toekennen van bepaalde bevoegdheden/taken aan een met name genoemd bestuursorgaan. In het geval van het veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactieve afvalstoffen volgt uit de Kernenergiewet dat de minister van Economische Zaken het bevoegde bestuursorgaan is. In paragraaf 5.1 is hier uitgebreid op ingegaan.

5.4. Vergunninghouders

Op de verantwoordelijkheid van de vergunninghouders is in paragraaf 5.1 ingegaan. De eisen die de richtlijn verder in artikel 7 aan de vergunninghouders stelt, kunnen op grond van het bestaande wettelijke kader aan de vergunninghouder worden gerealiseerd of worden reeds gesteld in de Regeling implementatie richtlijn nr. 2009/71/Euratom inzake nucleaire veiligheid. Dat kader is hiervoor in paragraaf 5.1 reeds beschreven.

6. Regeldruk en overige bedrijfseffecten

6.1. Regeldruk: administratieve lasten en nalevingskosten

Dit besluit heeft betrekking op de verplichting voor de Minister om een nationaal programma te maken en op de uitbreiding van de weigeringsgronden voor de aanvraag om een vergunning voor de uitvoer van radioactief afval of verbruikte splijtstoffen naar een andere lidstaat van de Europese Unie of een derde land ten behoeve van de eindberging daarvan. Deze wijzigingen leiden niet tot wijzigingen in de verplichtingen van bedrijven of burgers. Er zijn daarmee geen wijzigingen van de administratieve lasten voor bedrijven of burgers, evenmin zijn er hierdoor wijzigingen van de nalevingskosten.

Dit besluit leidt voorts tot de verplichting voor de houder van een vergunning om splijtstoffen op te slaan om de kosten die hij in rekening brengt vast te stellen op een transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze. Deze verplichting bevat geen informatieverplichting aan de overheid en leidt daarmee dus niet tot een wijziging van de administratieve lasten. Verder zijn de bestaande tarieven van COVRA, het enige bedrijf in Nederland dat over een dergelijke vergunning beschikt, reeds in overeenstemming met deze verplichting. Deze maatregel leidt daardoor niet tot een wijziging van de nalevingskosten.

6.2. Overige bedrijfseffecten

Nieuw is de verplichting voor COVRA om ook de kosten voor het onderzoek naar eindberging in rekening te brengen. Nu worden deze kosten op incidentele en vrijwillige basis door de betrokkenen betaald. Door dit besluit worden deze kosten structureel in rekening gebracht. Naar verwachting zal dit tot een stijging van die kosten leiden.

7. Reacties op het ontwerp

Het ontwerp voor dit besluit is op 14 december 2012 op grond van artikel 76, eerste lid, van de Kernenergiewet overgelegd aan de beide Kamers van de Staten-Generaal (Kamerstukken II 2012/13, 25 422, nr. 97).

Voorts is het ontwerp voor dit besluit op 3 januari 2013 in de Staatscourant (Stcrt. 110) gepubliceerd. Naar aanleiding hiervan zijn binnen de gestelde termijn negen zienswijzen, waaronder van de Stichting Laka, de Stichting Noordelijke Ondergrond Afvalvrij en de provincie Groningen, ingediend. Overigens waren de overige zes zienswijzen inhoudelijk gelijklopend.

De zienswijzen van de genoemde stichtingen bevatten hoofdzakelijk (rand)voorwaarden waaraan volgens hen moet zijn voldaan alvorens met een discussie over de eindberging kan worden begonnen. Dit onderwerp valt buiten de reikwijdte van het ontwerpbesluit. Wel zijn de (rand)voorwaarden ter kennisgeving aangenomen.

Met het ontwerpbesluit wordt uitvoering gegeven aan de richtlijn. Het is kabinetsbeleid om bij de implementatie van Europese richtlijnen meer te regelen dan op grond van de desbetreffende richtlijn is voorgeschreven

(zogenaamde nationale koppen). De zienswijze van de Stichting Noordelijke Ondergrond Afvalvrij over een verbod van in- of uitvoer van radioactief afval zou tot een dergelijke nationale kop leiden en wordt om die reden niet overgenomen. Overigens zij er op gewezen dat door het artikel I, onderdeel C, van het ontwerpbesluit de mogelijkheid om radioactief afval vanuit Nederland te exporteren al verder wordt beperkt.

Uit de overige zes zienswijzen blijkt twijfel over het voortbestaan van de eis van terugneembaarheid. De richtlijn maakt een onderscheid tussen opslag en eindberging. Bij opslag is de intentie van het terugnemen van radioactief afval aanwezig, terwijl bij eindberging die intentie juist ontbreekt. Dat wil echter niet zeggen dat bij eindberging terugneembaarheid per definitie is uitgesloten. Maar tevens is terugneembaarheid bij eindberging ook geen vereiste van de richtlijn. Als nu terugneembaarheid in het ontwerpbesluit wordt opgenomen als eis waaraan een eindberging moet voldoen, zou dat een nationale kop bij de implementatie van de richtlijn zijn.

Overigens laat de richtlijn de lidstaten wel de ruimte om terugneembaarheid in hun beleid op te nemen. Het is reeds jarenlang het beleid in Nederland dat aan een inrichting voor eindberging van radioactief afval de eis wordt gesteld dat het radioactief afval dat er in wordt gebracht terugneembaar is. Het ontwerpbesluit verandert dat niet. De provincie Groningen heeft aangegeven dit een belangrijk uitgangspunt te vinden, waarbij de opmerking wordt gemaakt dat de provincie niet wil meewerken aan eindberging in Groningen.

Met de artikelen 40a, tweede lid, onder f, van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en erts en 20h, tweede lid, onder f, van het Besluit stralingsbescherming wordt uitvoering gegeven aan het in artikel 4, derde lid, onder e, van de richtlijn genoemde uitgangspunt waarop het nationale beleid moet zijn gebaseerd. Noch dit artikel noch het in de zienswijze genoemde artikel 9 van de richtlijn vereisen terugwerkende kracht. Het opnemen in het ontwerpbesluit van het in de zienswijze gevraagde eis van terugwerkende kracht voor het huidige afval zou daarmee tot een zogenoemde nationale kop leiden.

Terugneembaarheid is noodzakelijk om voor toekomstige generaties de mogelijkheid open te houden om bijvoorbeeld andere beheermethoden voor radioactief afval toe te passen als deze beschikbaar komen zoals hergebruik van het afval en/of omzetten van het afval in minder schadelijke stoffen. Ook kan het noodzakelijk zijn om de bergingsmethode te toetsen en zondig aan te passen.

De verplichting uit artikel 10, tweede lid, van de richtlijn het publiek te laten deelnemen aan het besluitvormingsproces geldt voor de rijks-overheid al op grond van de richtlijn en hoeft om die reden niet in het ontwerpbesluit te worden opgenomen. In paragraaf 4.1.1 is aangegeven hoe aan deze eis uitvoering zal worden gegeven.

8. Vaste verandermomenten

Dit besluit treedt niet in werking op een van de vaste verandermomenten, omdat het implementatie betreft. Deze uitzondering is gerechtvaardigd op grond van het kabinetsstandpunt inzake vaste verandermomenten.

II. Artikelen

Artikel I, onderdeel A

In het Besluit in-, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen worden de definities opgenomen van eindberging en van verbruikte splijtstoffen. De definitie van eindberging is ontleend

aan de richtlijn, maar is niet letterlijk overgenomen. De richtlijn hanteert het begrip berging. Bij de implementatie is het in Nederland gebruikelijke woord eindberging gebruikt. Berging zou mogelijk kunnen worden verward met opslag, terwijl eindberging duidelijker aangeeft dat het niet om opslag gaat. Opslag is naar zijn aard tijdelijk. Eindberging is in principe het eindpunt voor het beheer van (langlevende) hoogactieve radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstoffen.

Verder is er een definitie van het begrip verbruikte splijtstoffen toegevoegd. Deze definitie lijkt sterk op het reeds gedefinieerde begrip bestraalde splijtstoffen. Aan het begrip bestraalde splijtstoffen is echter de clausulering «en voor opwerking bedoeld zijn» toegevoegd. Het begrip bestraalde splijtstoffen heeft daarmee een beperktere reikwijdte dan dat van verbruikte splijtstoffen, omdat niet alle verbruikte splijtstoffen voor opwerking zijn bedoeld. Voor een juiste uitvoering van de richtlijn in het Besluit in-, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen is het ruimere begrip verbruikte splijtstoffen nodig.

Artikel I, onderdelen B, C en D

In de richtlijn is het principe opgenomen dat iedere lidstaat verantwoordelijk is voor de eindberging van radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstoffen. Dit principe neemt niet weg dat de eindberging in een inrichting voor eindberging kan plaatsvinden die buiten de lidstaat ligt. De richtlijn vereist dat in een dergelijk geval er een overeenkomst moet zijn gesloten tussen de lidstaat van herkomst en de lidstaat of de derde staat waar de eindberging plaats zal vinden. Deze verplichting wordt opgenomen in het Besluit in-, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstoffen. Op grond van artikel 3, eerste lid, onderdelen a en d, van dit besluit is er altijd een vergunning vereist voor de uitvoer van radioactieve stoffen en bestraalde splijtstoffen naar een andere lidstaat en een derde staat. De uitvoer van verbruikte splijtstoffen naar een andere lidstaat en een derde staat wordt ook onder deze vergunningplicht gebracht. Aan de gronden om een uitvoervergunning te weigeren wordt in de artikelen 13, eerste lid en 39, eerste lid, een nieuwe weigeringsgrond toegevoegd. Indien met de desbetreffende lidstaat of derde staat door Nederland geen overeenkomst over het gebruik van een inrichting voor eindberging is gesloten, wordt de vergunning altijd geweigerd.

Artikelen II, onderdeel C en III, onderdeel C

De verplichting om een nationaal programma op te stellen wordt zowel in het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen als in het Besluit stralingsbescherming opgenomen. Dit heeft als reden dat in de Kernenergiewet onder het begrip radioactieve stoffen geen splijtstoffen worden begrepen. Dit wijkt af van wat internationaal gebruikelijk is. Splijtstoffen zijn in de Kernenergiewet apart gedefinieerd. Dit heeft als consequentie dat splijtstof dat afvalstof is geworden, niet valt onder de definitie van radioactieve afvalstoffen. Onder dat laatste begrip vallen alleen radioactieve stoffen die afvalstoffen worden. Splijtstof dat afvalstof is geworden valt onder de indeling van de kernenergiewetgeving onder splijtstof of erts bevattende afvalstof. Gezamenlijk zijn de begrippen radioactieve afvalstoffen en splijtstof of erts bevattende afvalstof wel gelijk aan het begrip radioactief afval zoals dat in de richtlijn is gedefinieerd.

In de lagere regelgeving is het onderscheid tussen radioactieve (afval)stoffen enerzijds en splijtstof of erts bevattende afvalstof anderzijds doorgevoerd en zijn er twee algemene maatregelen van bestuur die regels stellen aan onder meer het voorhanden hebben, bewerken, verwerken en opslaan van genoemde stoffen. In het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen worden deze regels gesteld voor splijtstoffen en erts bevattende

afvalstoffen. In het Besluit stralingsbescherming worden deze regels gesteld voor radioactieve (afval)stoffen.

In de nieuwe artikelen 40a van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen en artikel 20h van het Besluit stralingsbescherming wordt de taak voor Onze Minister opgenomen een nationaal programma op te stellen. Deze artikelen bevatten de onderwerpen die in ieder geval in het nationale programma aan de orde moeten komen. Ze zijn overgenomen uit de artikelen 4 en 12 van de richtlijn. Daarbij wordt opgemerkt dat het nationale programma een samenhangend geheel moet zijn en dat het programma zelf ook aan de genoemde uitgangspunten moet voldoen. De richtlijn schrijft niet voor dat het nationale programma uit één document moet bestaan. Een aantal documenten die tezamen voldoen aan de voorwaarden en uitgangspunten wordt ook als nationaal programma geaccepteerd.

Artikel II, onderdeel B en artikel III, onderdeel B

De opslag van radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstoffen in Nederland vindt plaats bij COVRA, de enige vergunninghouder voor het in werking houden van een inrichting waarin deze stoffen opgeslagen mogen worden en die tevens over de vereiste aanwijzing voor opslag beschikt. In de vergunning zijn de voorwaarden opgenomen waarin COVRA moet voldoen. De onderlinge relatie tussen COVRA en de aanbieders van radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstoffen wordt niet door de Kernenergiewet gereguleerd. In privaatrechtelijke overeenkomsten worden de afspraken tussen COVRA en de aanbieders geregeld. Een onderdeel van die afspraken betreft de prijs die aanbieders moeten betalen voor de verwerking, opslag en eindberging van hun radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstoffen. Deze prijs bestaat grotendeels uit de daadwerkelijke kosten die hiermee gemoeid zijn. Die kosten zijn verschillend voor verschillende typen radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstoffen, onder meer afhankelijk van de vervaltijden en hoeveelheid straling. Deze handelswijze sluit aan bij de uitgangspunten van de richtlijn dat degene die de radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstoffen hebben laten ontstaan, de kosten daarvan moeten dragen.

Daarnaast brengt COVRA ook kosten in rekening voor het doen van onderzoek naar veilige opslag- en eindbergingsmethoden. De richtlijn schrijft voor dat de kosten die hiermee gepaard in rekening worden gebracht bij de aanbieders. Het in rekening brengen van de kosten voor onderzoek en ontwikkeling voor het beheer van radioactieve afvalstoffen en splijtstoffen is beperkt tot dat onderzoek en die ontwikkeling die in het nationaal programma zijn opgenomen.

In het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen en in het Besluit stralingsbescherming wordt vastgelegd dat COVRA de kosten op objectieve, transparante en niet-discriminatoire wijze vaststelt.

III. Transponeringstabel

In de onderstaande transponeringstabel is voor de artikelen van richtlijn nr. 2011/70/Euratom van de Raad van 19 juli 2011 tot vaststelling van een communautair kader voor een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval (PbEU 2011 L 199). aangegeven in welk besluit ze worden geïmplementeerd, dan wel, op welke wijze ze reeds geïmplementeerd zijn. In de tabel zijn de volgende afkortingen gebruikt: Biudrabs (Besluit in-, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen), Bkse (Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen) en Bs (Besluit stralingsbescherming).

Voor geen van de te implementeren artikelen geldt dat er beleidsruimte is in de implementatie. Er is dan ook geen aparte kolom hiervoor opgenomen in de tabel.

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft
Artikel 1	Naar aard geen implementatie nodig (algemene doelen richtlijn)
Artikel 2, eerste lid	Reeds geïmplementeerd in het Vrijstellingsbesluit defensie Kernenergiewet
Artikel 2, tweede lid	Naar aard geen implementatie nodig (toepassingsbereik)
Artikel 2, derde lid	Naar aard geen implementatie nodig (toepassingsbereik)
Artikel 2, vierde lid	Naar aard geen implementatie nodig (toepassingsbereik)
Artikel 3	Definitie van «berging» is geïmplementeerd in artikel 1 Biudrabs en artikel 1 Bs. Definities van «verbruikte splijtstof», is geïmplementeerd in artikel 1 Biudrabs, artikel 1 Bkse en artikel 1 Bs De overige definities behoeven geen implementatie
Artikel 4, eerste lid	Artikel 40a Bkse en artikel 20h Bs
Artikel 4, tweede lid	Artikel 40a Bkse en artikel 20h Bs
Artikel 4, derde lid	Artikel 40a Bkse en artikel 20h Bs
Artikel 4, vierde lid	Artikelen 13, eerste lid en 39, eerste lid, Biudrabs
Artikel 5, eerste lid, onderdeel a	Artikel 40a Bkse en artikel 20h Bs
Artikel 5, eerste lid, onderdeel b	Reeds geïmplementeerd in Bs en art. 19 Bkse, vergunningvoorschriften in vergunning COVRA o.g.v. artikel 15e, eerste lid, Kernenergiewet
Artikel 5, eerste lid, onderdeel c	Reeds geïmplementeerd in de artikelen 15, onder a en b, en 29 Kernenergiewet
Artikel 5, eerste lid, onderdeel d	Artt. 59 Kernenergiewet, 120 Bs, 19 Bkse, de Regeling administratieve en organisatorische maatregelen stralingsbescherming, het Besluit voor toezichtambtenaren Kernenergiewet, vergunningvoorschriften COVRA.
Artikel 5, eerste lid, onderdeel e	Reeds geïmplementeerd in de artikelen 15e, eerste lid 19, eerste lid, 20a, eerste lid en 59 Kernenergiewet
Artikel 5, eerste lid, onderdeel f	Reeds geïmplementeerd in de artt. 15b, onderdelen a en b, 15c, derde lid, 29 en 31, eerste lid, Kew, in het Bs (met name de artt. 35–38), art. 19 Bkse, de artikelen 37, zevende en achtste lid, Bs, jo art. 42, derde lid, onder d en e, Bkse jo. de Beschikking van 10 december 2007 Erkenning COVRA (Stcrt. 246)
Artikel 5, eerste lid, onderdeel g	Reeds geïmplementeerd in de artikelen 17, eerste lid, en 29a, eerste lid, Kernenergiewet
Artikel 5, eerste lid, onderdeel h	Reeds geïmplementeerd in artikel 30g Bkse en artikel 20g Bs
Artikel 5, tweede lid	Behoeft geen implementatie (instructie aan lidstaat)
Artikel 6	Behoeft geen implementatie (instructie aan lidstaat)
Artikel 7	Reeds geïmplementeerd in de artikelen 15 en 29 Kernenergiewet en 2 tot en met 7 van de Regeling implementatie richtlijn nr. 2009/71/Euratom inzake nucleaire veiligheid
Artikel 8	Reeds geïmplementeerd in de artikelen 9, 15 en 17 Bs
Artikel 9	Artikel 30g Bkse en artikel 20g Bs
Artikel 10, eerste lid	Reeds geïmplementeerd in de Wet openbaarheid van bestuur
Artikel 10, tweede lid	Behoeft geen implementatie (feitelijk handelen)
Artikel 11	Artikel 40a Bkse en artikel 20h Bs
Artikel 12	Artikel 40a Bkse en artikel 20h Bs
Artikel 13	Naar aard geen implementatie nodig (kennisgeving aan Commissie)
Artikel 14	Naar aard geen implementatie nodig (rapportering aan Commissie)
Artikel 15	Naar aard geen implementatie nodig (implementatietermijn)
Artikel 16	Naar aard geen implementatie nodig (inwerkingtreding)
Artikel 17	Naar aard geen implementatie nodig (adressaten)

Biudrabs – Besluit in-, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen
Bs – Besluit stralingsbescherming
Bkse – Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp