

Nota van toelichting

I. Algemeen

1. Inleiding

In de wet van 19 november 2009 tot wijziging van de Kernenergiewet in verband met vereenvoudiging van het bevoegd gezag, invoering van een verplichting tot financiële zekerheidstelling en enkele andere wijzigingen¹ (Stb. 2010, 18) (verder: Wijziging van de Kernenergiewet) is een aantal onderwerpen geregeld die aanleiding geven tot wijziging van een aantal algemene maatregelen van bestuur. Het gaat daarbij om de volgende onderwerpen:

1. Vereenvoudiging van het bevoegd gezag voor de vergunningverlening voor nucleaire inrichtingen en voor handelingen met splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen. Waar hier voorheen drie tot zes ministers het bevoegd gezag waren, is in het vervolg alleen de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) het bevoegd gezag.
2. Het introduceren van de mogelijkheid om regels te kunnen stellen over de buitengebruikstelling en ontmanteling van nucleaire inrichtingen.
3. Het opnemen van de verplichting voor vergunninghouders van kerncentrales tot financiële zekerheidstelling voor de kosten van ontmanteling en buitengebruikstelling.

Ter completering van de vereenvoudiging van het bevoegd gezag voor de vergunningverlening voor nucleaire inrichtingen, splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen is het nodig een aantal bepalingen in algemene maatregelen van bestuur te wijzigen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het schrappen van bepalingen die voorschrijven dat een aanvraag om een vergunning wordt ingediend bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Hiertoe zijn het Bijdragenbesluit Kernenergiewet 1981, het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (Bkse), het Besluit stralingsbescherming (Bs) en het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen (Bvser) op enige plaatsen aangepast. Aangezien het hier om volledig technische aanpassingen gaat, zijn deze wijzigingen meegenomen in een VROM-verzamelbesluit.²

Wel is in het onderhavige besluit in navolging van de Wijziging van de Kernenergiewet het bevoegd gezag voor een aantal andere beschikkingen en voor een aantal meldingsplichten in de kernenergiewetgeving vereenvoudigd. Het gaat hierbij om beschikkingen waarbij de bevoegdheid op het niveau van algemene maatregelen van bestuur is geregeld. Ook een aantal bevoegdheden tot het stellen van regels bij ministeriële regeling is in dit besluit vereenvoudigd.

Hiertoe zijn het Besluit detectie radioactief besmet schroot (artikel I), het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (artikel II, onderdelen I, J en K), het Besluit stralingsbescherming (artikel III), het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen (artikel IV, onderdelen B, D, E, F, G, H, I en M) en het Vrijstellingsbesluit defensie Kernenergiewet (VdK) gewijzigd.

Voorts is in dit besluit gebruikgemaakt van de door de Wijziging van de Kernenergiewet geboden mogelijkheid om regels te stellen over de buitengebruikstelling en ontmanteling van nucleaire inrichtingen. Evenzo is gebruikgemaakt van de nieuwe mogelijkheid regels te stellen over de aanvraag om goedkeuring van de te stellen financiële zekerheid voor de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling van nucleaire inrichtingen waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt. Hiertoe is het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen aangepast (artikel II, onderdelen C, D, E, F, G en L).

Verder is in dit besluit uitvoering gegeven aan het in de memorie van toelichting bij de Wijziging van de Kernenergiewet aangekondigde voornemen een expliciete verplichting in het

¹ Stb. 2010, 18.

² Besluit van PM tot intrekking van het Besluit geluidinformatie huishoudelijke apparaten en herstel van gebreken van wetstechnische en inhoudelijk ondergeschikte aard in enkele besluiten op de beleidsterreinen van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Stb. PM).

Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen op te nemen voor de vergunninghouders van nucleaire inrichtingen om tijdig een voorziening te treffen voor het radioactieve afval dat door het gebruik van die inrichting ontstaat (artikel II, onderdeel H).³

Ten slotte is de in het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen voorkomende mogelijkheid voor de Minister van VROM om een instantie aan te wijzen, waaraan afschriften van meldingen moeten worden gezonden of die nadere eisen kan stellen, geschrapt. Van deze mogelijkheid tot aanwijzing is nooit gebruikgemaakt. Gebruik hiervan wordt ook in de toekomst niet meer verwacht (artikel IV, onderdelen F, G, K en L). Tevens is op een aantal plaatsen in dit besluit een redactionele verbetering aangebracht (artikel IV, onderdelen A, C en M). Ook in het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen is een redactionele verbetering aangebracht (artikel II, onderdeel B) en is de inmiddels overbodig geworden begripsomschrijving van "Onze Ministers" geschrapt (artikel II, onderdeel A, onder 1).

2. Vereenvoudiging van het bevoegd gezag

Met de Wijziging van de Kernenergiewet is het bevoegd gezag voor de vergunningverlening voor nucleaire inrichtingen en voor handelingen met splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen vereenvoudigd.

In de op de Kernenergiewet (Kew) gebaseerde algemene maatregelen van bestuur kwamen echter nog meerdere andere beschikkingen voor waarvoor meerdere ministers het bevoegd gezag waren. Ook kwamen er meldingsplichten voor waarbij hetzelfde aan meerdere ministers moest worden gemeld. Ten slotte waren er mogelijkheden om bij ministeriële regeling regels te stellen, waarbij meer dan één minister het bevoegd gezag was. In navolging van de vereenvoudiging in de Kernenergiewet van het bevoegd gezag voor de vergunningverlening voor nucleaire inrichtingen en voor handelingen met splijtstoffen, ertsen of radioactieve stoffen, wordt in dit besluit ook het bevoegd gezag voor beschikkingen, meldingsplichten en ministeriële regelingen zoveel mogelijk vereenvoudigd. Van de gelegenheid wordt gebruikgemaakt om in een aantal gevallen in het Besluit stralingsbescherming, waar dat nog niet was gebeurd, te expliciteren welke minister(s) bevoegd is of zijn bij ministeriële regeling regels te stellen.

Daar waar het toegevoegde waarde heeft dat meer dan één minister bevoegd gezag is, is het bevoegd gezag ongewijzigd gebleven. Een voorbeeld hiervan is te vinden in de regeling van financiële zekerheid voor de kosten van het afvoeren van hoogactieve bronnen. De Minister van VROM is hiervoor de eerstverantwoordelijke minister. Bij de beoordeling of andere vormen van financiële zekerheid dan bankgaranties of verzekeringsovereenkomsten kunnen worden aanvaard, blijft echter de Minister van Financiën vanwege zijn deskundigheid op dit gebied mede bevoegd gezag (art. 20d, tweede lid, onder c en d, Bs).

Beschikkingen waarvoor het bevoegd gezag door dit besluit is vereenvoudigd, zijn:

- de typegoedkeuring van ingekapselde bronnen, bepaalde toestellen of toestellen die voor onderwijsdoeleinden worden gebruikt en die onder normale bedrijfsomstandigheden op 0,1 meter van enige bereikbare buitenzijde daarvan geen hoger omgevingsdosis-equivalenttempo veroorzaken dan 1 µSv per uur (en die daarmee kunnen worden vrijgesteld van de meldings- of vergunningplicht) (artt. 41a, eerste lid, onder a, Bkse en 21, tweede lid, onder d, 23, derde lid, onder c, en 26, eerste lid, Bs),
- de erkenning van ophaaldiensten van splijtstof of erts bevattende of radioactieve afvalstoffen (artt. 42, derde lid, onder d, Bkse en 37, zevende lid, Bs),
- de aanwijzing van instellingen voor de ontvangst van splijtstof of erts bevattende of radioactieve afvalstoffen (artt. 42, derde lid, onder e, Bkse en 37, achtste lid, Bs),
- de verlening van toestemming dat een stralingsbeschermingseenheid voor verschillende ondernemers taken verricht (art. 12, derde lid, Bs),
- het verlenen van ontheffing van de controle- en administratieplicht op het toevoegen van radioactieve stoffen aan aanwijsinstrumenten (art. 31, derde lid, Bs), en
- de afgifte van certificaten van goedkeuring of erkenning van het model van de te vervoeren colli als bedoeld in onderdeel 5.1.5.3.1 van bijlage 1 bij de Regeling vervoer over de spoorweg

³ Kamerstukken II 2005/06, 30 429, nr. 3, blz. 4.

van gevaarlijke stoffen (artt. 3, eerste lid, onder h, onder 1°, 5, eerste lid, onder b, en 6, eerste lid, onder b, onder 1°, Bvser).

In al deze gevallen is de Minister van VROM voortaan het bevoegd gezag, waar dit eerst de Ministers van VROM en van SZW gezamenlijk waren.

De Minister van VROM is voortaan tevens het bevoegd gezag voor het verlenen van ontheffing van de voorschriften in paragraaf 3.3 (voorschriften voor toestellen en radioactieve stoffen) en de artikelen 120 en 121 (administratieverplichting) (art. 123, eerste lid, Bs). Hier waren de Ministers van SZW, van Volkgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), indien het radiologische verrichtingen betreft, van Defensie, indien het de krijgsmacht betreft, en van Economische Zaken (EZ), indien het mijnbouw betreft, mede bevoegd gezag.

Ten slotte zal de beoordeling, of een andere voorziening geschikt kan worden bevonden als financiële zekerheid voor de dekking van de kosten van het afvoeren van een hoogradioactieve bron, in het vervolg geschieden door de Ministers van VROM en van Financiën. De Minister van SZW is hierbij niet meer betrokken (art. 20d, tweede lid, onder d, Bs).

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in het op 15 april 2009 in werking getreden Besluit in -, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen (Stb. 2009, 168) het bevoegd gezag voor de vergunningverlening voor de in-, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen reeds is vereenvoudigd. Genoemd besluit vervangt vanaf die datum het Besluit in-, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen.

Meldingsplichten, kennisgevingen en verplichtingen tot informatieverstrekking waarvoor het bevoegd gezag door dit besluit is vereenvoudigd, zijn:

- de melding van handelingen met een toestel (art. 21, eerste lid, Bs),
- de kennisgeving van latere wijzigingen in een melding van handelingen met een toestel (art. 41, vijfde lid, Bs),
- de melding van werkzaamheden (met natuurlijke bronnen) die geen lozing zijn of de beëindiging van dergelijke werkzaamheden (artt. 103, eerste lid, en 104, eerste lid, Bs),
- de melding van het vervoer of de in- of uitvoer van radioactieve stoffen (artt. 4c, eerste lid, en 32, eerste lid, Bvser), en
- het op verzoek verstrekken van nadere gegevens in verband met de melding van het vervoer van radioactieve stoffen (art. 4d, vierde lid, Bvser).

In al deze gevallen kan in het vervolg worden volstaan met melding, kennisgeving, of verstrekking van nadere gegevens aan de Minister van VROM en hoeft dit niet meer ook aan de Minister van SZW te worden gedaan.

Tevens komt de overlegverplichting van artikel 8 van het Vrijstellingsbesluit defensie Kernenergiewet voor de Minister van Defensie met de Ministers van SZW, van VROM en van VWS te vervallen. Ook kan de Minister van Defensie in geval van zoekraken, diefstal of ongewilde verspreiding van splijtstoffen, ertsen of radioactieve stoffen in het vervolg volstaan met een melding bij de Minister van VROM. De gelijktijdige melding aan de Ministers van SZW en van VWS is komen te vervallen (art. 9 VdK).

Ministeriële regelingen en vergelijkbare besluiten waarvoor het bevoegd gezag door dit besluit is vereenvoudigd, zijn:

1. Regelingen waarvoor de Ministers van VROM en van SZW bevoegd waren en waarvoor nu alleen de Minister van VROM bevoegd is:

- regels over detectieapparatuur, de wijze waarop en de omstandigheden waaronder de metingen worden verricht (art. 5, tweede lid, Besluit detectie radioactief besmet schroot),
- regels over de reikwijdte van de vrijstelling op het verbod op handelingen met splijtstoffen en ertsen zonder vergunning, ingeval van een te hoog risico van blootstelling van werknemers of leden van de bevolking of ingeval van een beperkt risico van blootstelling van mensen (art. 41, vierde en vijfde lid, Bkse),
- regels over de typegoedkeuring van ingekapselde bronnen en voor de opslag en verwijdering van deze bronnen (artt. 41a, tweede lid, Bkse en 26, tweede lid, Bs),
- regels over de bepaling van de omgevingsdosisequivalenten, de equivalente en de effectieve doses bij natuurlijke bronnen, die gelijkwaardig zijn aan die in het eerste lid van artikel 3 Bs en in plaats daarvan kunnen worden toegepast (art. 3, tweede lid, jo. 101, Bs),
- het rechtvaardigen van handelingen en werkzaamheden en het stellen van regels over de bekendmaking ervan (artt. 4, eerste, tweede en zevende lid, en 101 Bs),

- regels over de controle van de integriteit van hoogactieve bronnen (art. 11, vierde lid, Bs),
- de aanwijzing van de ondernemers, de soorten ondernemingen of locaties waarin een stralingsbeschermingseenheid aanwezig is en het stellen van regels over de taken, bevoegdheden en werkwijzen van een stralingsbeschermingseenheid (art. 12, eerste lid, Bs),
- de vaststelling van een minimumbedrag waarvoor per volume-eenheid af te voeren hoogactieve bron, de daarbij behorende bronhouder en de vaste afscherming financiële zekerheid wordt gesteld (art. 20d, derde lid, Bs),
- het aanwijzen van producten bestemd voor gebruik op of in de directe omgeving van personen waaraan radioactieve stoffen zijn toegevoegd waarbij deze toegevoegde radionucliden niet worden betrokken bij de sommatie, bedoeld in artikel 25, derde lid, Bs (art. 25, vijfde lid, Bs),
- het aanwijzen van handelingen die beperkt risico van blootstelling voor mensen tot gevolg hebben en daarom kunnen worden vrijgesteld van de vergunningplicht voor handelingen met toestellen (art. 25, zesde lid, Bs),
- het aanwijzen van andere methoden voor het bepalen en het toetsen van de schade in gevallen waarin de activiteitsconcentratie in combinatie met de activiteit van een radioactieve stof geen juiste indicatie geeft van de schade die de bij een handeling betrokken radioactieve stoffen kunnen veroorzaken (art. 25, zevende lid, Bs),
- het vaststellen van een waarschuwingsteken voor ioniserende straling dat na herstel- of onderhoudswerkzaamheden aan een aanwijsinstrument, dat daarvoor toegestane radioactieve stoffen bevat, wordt aangebracht (art. 30, tweede lid, Bs),
- regels over de voorschriften die kunnen worden verbonden aan een vergunning voor handelingen met aanwijsinstrumenten, waaraan radioactieve nucliden zijn toegevoegd voor verlichtingsdoeleinden, indien dit aanwijsinstrument voorhanden is voor een tentoonstelling of de ondernemer er zich van ontdoet na een tentoonstelling (art. 30, vierde lid, Bs),
- regels over de controle van aanwijsinstrumenten waaraan voor verlichtingsdoeleinden radioactieve stoffen zijn toegevoegd en over de mogelijkheid van ontheffing van de verplichtingen daaromtrent (art. 31, vijfde lid, Bs),
- nadere regels over de gegevens van de aanvraag van een vergunning voor een handeling met een radioactieve stof (art. 44, negende lid, Bs),
- het bekendmaken in de Staatscourant van een lijst van werkzaamheden, waarvan het mogelijk is dat bij het verrichten van die werkzaamheden bepaalde waarden worden overschreden (art. 102, eerste lid, Bs),
- regels over de gegevens die een melding van (het stoppen met) werkzaamheden met natuurlijke bronnen bevat en de situaties waarin een nieuwe melding is vereist (artt. 105, tweede lid, en 106, tweede lid, Bs),
- het bepalen van gevallen met het oog op de stralingsbescherming waarin de uitzondering op het verbod natuurlijke bronnen te lozen in verband met lage activiteit niet geldt (art. 108, vierde lid, Bs),
- nadere regels over de gegevens die een aanvraag om een vergunning voor werkzaamheden met natuurlijke bronnen bevat (art. 109, tweede lid, Bs),
- regels over de uitvoering van meldingsplichtige werkzaamheden met natuurlijke bronnen (art. 110, eerste lid, Bs),
- regels over het hergebruik en de opslag van afval van natuurlijke bronnen waarvan de activiteitsconcentratie hoger is dan de in bijlage 1, tabel 1, bij het Bs aangegeven gevallen (art. 110, tweede lid, Bs),
- (nadere) regels over de inhoud en de bewaartermijnen van de administratie die een ondernemer van zijn handelingen met radioactieve stoffen moet bijhouden (art. 120, derde lid, Bs), en
- nadere regels over de inhoud van en de tijdstippen waarop gegevens over hoogactieve bronnen aan de Minister van VROM moeten worden verstrekt (art. 120a, tweede lid, Bs),
- regels over de reikwijdte van het Bvser voor radioactieve stoffen, splijtstoffen of ertsen in producten bestemd voor gebruik op of in de directe omgeving van personen (art. 1a, onder d, Bvser),
- het bepalen van uitzonderingen op de vrijstelling van de vergunningplicht voor het vervoeren of in- of uitvoeren van splijtstoffen of ertsen wanneer er sprake is van een te hoog risico van blootstelling van werknemers of leden van de bevolking (artt. 2, vierde lid, en 23, vierde lid, Bvser),

- regels over de reikwijdte van de meldingsplicht voor het vervoer van radioactieve stoffen wanneer er een beperkt risico van blootstelling van mensen is (art. 4c, vijfde lid, Bvser),
- het vrijstellen van het verbod zonder vergunning radioactieve stoffen in geneesmiddelen of in gebruiksartikelen te vervoeren of in- of uit te voeren, wanneer dit slechts een beperkt risico van blootstelling van mensen tot gevolg heeft (art. 27, vijfde lid, Bvser) en
- het vrijstellen van de meldingsplicht van het in- of uitvoeren van radioactieve stoffen, wanneer dit slechts een beperkt risico van blootstelling van mensen tot gevolg heeft (art. 32, vijfde lid, Bvser).

2. Regelingen waarvoor de Ministers van SZW en van VROM bevoegd waren en waarvoor nu alleen de Minister van SZW bevoegd is:

- de vaststelling van eisen over vaardigheden en bekwaamheden waaraan moet worden voldaan om als deskundige in het register van stralingsdeskundigen te kunnen worden ingeschreven (art. 7, vierde lid, Bs),
- regels over het model, de opschriften en de minimale grootte van de waarschuwborden of -tekens voor situaties waarin dosislimieten kunnen worden overschreden, en waar en op welke wijze deze moeten worden aangebracht (art. 20, vierde lid, Bs) en
- regels over gecontroleerde zones en bewaakte zones (artt. 84, tweede lid, en 85, tweede lid, Bs).

3. Regeling waarvoor de Minister van SZW bevoegd was en waarvoor nu de Minister van VROM bevoegd is:

- regels over de bescherming tegen de straling van toestellen (art. 18, tweede lid, Bs).

4. Regeling waarvoor de Minister van VWS, in overeenstemming met de Minister van VROM, bevoegd was, en waarvoor nu de Minister van VWS alleen bevoegd is:

- regels over blootstellingen aan ioniserende straling van personen die willens en wetens - doch niet beroepshalve - hulp en bijstand verlenen aan patiënten die blootstelling aan ioniserende straling ondergaan (art. 61, tweede lid, Bs).

5. Regeling waarvoor de Ministers van VROM, van SZW en van EZ bevoegd waren en waarvoor nu alleen de Minister van VROM bevoegd is:

- de aanwijzing van landen waarvan de afgegeven certificaten van goedkeuring of erkenning van het model van de te vervoeren colli worden geaccepteerd (art. 3, eerste lid, onder h, onder 1°, en tweede lid, Bvser).

6. Regelingen waarvoor de Ministers van VROM en van SZW en, indien het medische stralingstoepassingen betrof, de Minister van VWS, indien het mijnbouw betrof, de Minister van EZ, indien het lozing in het oppervlaktewater betrof, de Minister van Verkeer en Waterstaat, indien het lozing in het oppervlaktewater of lozing in de lucht betrof, de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bevoegd waren en waarvoor nu alleen de Minister van VROM bevoegd is:

- nadere regels over de gegevens die een melding voor een handeling met een toestel bevat en over de situaties waarin een nieuwe melding is vereist (art. 41, zesde lid, Bs);
- regels over de aanvraag van een vergunning voor handelingen met radioactieve stoffen (art. 43, eerste lid, Bs).

3. Buitengebruikstelling, ontmanteling en financiële zekerheid

3.1. Aanleiding

Met het bereiken van het einde van de technische of economische levensduur van een groot aantal nucleaire inrichtingen in de wereld, komt er steeds meer aandacht voor de laatste fasen van de levenscyclus daarvan, te weten de fase van buitengebruikstelling en de fase van ontmanteling.

De begrippen buitengebruikstelling en ontmanteling omvatten een geheel van acties die ondernomen worden aan het einde van de operationele bedrijfsvoering van een nucleaire inrichting, gericht op het definitief uit bedrijf nemen daarvan. Deze handelingen beginnen met

het stopzetten van de reguliere operationele werkzaamheden en eindigen op het moment waarop de locatie in zodanige toestand verkeert dat het gewenste gebruik daarvan niet belemmerd wordt door het feit dat er een nucleaire inrichting in bedrijf is geweest.⁴ In de internationale en Europese voorschriften wordt doorgaans geen onderscheid gemaakt tussen buitengebruikstelling en ontmanteling, en spreekt men van 'decommissioning'.

De Commissie van de Europese Gemeenschappen (Europese Commissie) heeft in een aanbeveling voorstellen gedaan om te waarborgen dat voldoende financiële middelen voor de ontmanteling beschikbaar zijn op het tijdstip dat de ontmanteling van een nucleaire inrichting gepland is.⁵

Tevens heeft de Western European Nuclear Regulator's Association (WENRA) een set basiscriteria geformuleerd waaraan de buitengebruikstelling en de ontmanteling van nucleaire inrichtingen in Europa zou moeten voldoen.⁶ De WENRA is een niet-gouvernementele organisatie van de nucleaire toezichhoudende autoriteiten van Europese landen met kernenergiecentrales, die zich richt op het harmoniseren van (stralings)regelgeving in Europa. De WENRA-criteria met betrekking tot de buitengebruikstelling en de ontmanteling zijn gebaseerd op bestaande internationale publicaties van onder andere het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA).⁷

Hoewel de aanbeveling van de Europese Commissie en de WENRA-criteria juridisch niet bindend zijn, is bij het opstellen van de onderhavige regelgeving ten aanzien van de buitengebruikstelling en de ontmanteling zoveel als mogelijk bij de aanbeveling en de WENRA-criteria aangesloten.

Op grond van artikel 4, eerste lid, onder a, van richtlijn nr. 96/29/Euratom van de Raad van de Europese Unie van 13 mei 1996 tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming van de gezondheid van de bevolking en der werkers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren (PbEG L 159) is het buiten gebruik stellen en ontmantelen van nucleaire installaties vergunningplichtig geworden. Dit is geregeld bij een eerdere wijziging van de Kernenergiewet waarbij artikel 15, onder b, van die wet is uitgebreid.⁸ Deze wetswijziging is op 1 maart 2002 in werking getreden. Een groot aantal van de eisen ten aanzien van de buitengebruikstelling en de ontmanteling werd daardoor tot dusver geregeld in vergunningen op grond van artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet.

Tot nu toe bestonden er, afgezien van de vergunningplicht, vrijwel geen algemeen geldende eisen ten aanzien van deze fasen. Het gevolg hiervan was dat per vergunning in de vergunningvoorschriften een breed en divers scala aan eisen werd gesteld. Ook is uit voortschrijdend inzicht gebleken dat de regelgeving op een aantal andere punten niet voldoende was voorbereid op toekomstige ontmantelingsprojecten.

Daarom zijn nu in het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen regels opgenomen over het ontmantelingsplan en de te volgen ontmantelingsstrategie (wijze van ontmanteling en te realiseren eindtoestand). Bovendien is de verplichting uit artikel 15f van de Kernenergiewet tot het stellen van financiële zekerheid voor de kosten van de buitengebruikstelling en ontmanteling verder uitgewerkt. Hierdoor is van tevoren duidelijk aan welke voorwaarden moet worden voldaan gedurende de oprichting, de bedrijfsvoering, de buitengebruikstelling en de ontmanteling en bij het opleveren van het terrein van de inrichting na afloop van de ontmanteling. Dit biedt rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en duidelijkheid voor vergunninghouders en zekerheid dat er voldoende geld is gereserveerd voor de buitengebruikstelling en de ontmanteling.

⁴ Zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Kernenergiewet (implementatie richtlijn 96/29/Euratom tot vaststelling van basisnormen voor de bescherming tegen stralingsgevaar); Kamerstukken II 1999/2000, 26 992, nr. 3, blz. 2.

⁵ Aanbeveling van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 24 oktober 2006 betreffende het beheer van de financiële middelen voor de ontmanteling van nucleaire installaties en de verwerking van verbruikte splijtstof en radioactief afval (PbEU L 330).

⁶ Decommissioning Safety Reference Levels Report, version 1.0, March 2007.

⁷ Een voorbeeld van een referentie is IAEA DS 333 – Decommissioning Safety Requirements.

⁸ Stb. 2000, 313.

3.2. Wijzigingen ten opzichte van de huidige praktijk

In het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen was tot nu toe opgenomen dat bij aanvragen om vergunningen voor het oprichten en het in werking brengen en houden van nucleaire inrichtingen een globale beschrijving moest worden overgelegd van de wijze waarop de aanvrager van plan was de inrichting na buitengebruikstelling te ontmantelen en in de financiering daarvan te voorzien (artt. 6, eerste lid, onder j, 7, eerste lid, 8, eerste lid, onder f, en 9, eerste lid, onder g, Bkse). In artikel 10 van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen was op hoofdlijnen bepaald welke informatie moest worden verstrekt bij een aanvraag om een vergunning voor de buitengebruikstelling of de ontmanteling. Er moest onder meer een ontmantelingsplan worden overgelegd. Doordat pas in deze fase een ontmantelingsplan werd opgesteld en overgelegd, was onvoldoende gegarandeerd dat er voldoende gelden aanwezig waren om de ontmanteling ook daadwerkelijk uit te voeren zoals beschreven in het ontmantelingsplan. Op het moment dat de nucleaire inrichting buiten gebruik wordt gesteld, worden er immers over het algemeen geen gelden meer gegenereerd.

Daarom is nu in het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen de verplichting opgenomen dat de vergunninghouder vanaf de oprichting tot en met de ontmanteling van de nucleaire inrichting beschikt over, en handelt overeenkomstig, een ontmantelingsplan. Dit ontmantelingsplan moet aan een aantal (minimum)voorwaarden voldoen. Het plan moet tijdens de operationele fase van de inrichting elke vijf jaar worden geactualiseerd. Het ontmantelingsplan en elke wijziging daarvan behoeven goedkeuring van de Minister van VROM.

Op grond van artikel 15f van de Kernenergiewet is de vergunninghouder van een inrichting waarin kernenergie kan, of kon, worden vrijgemaakt, verplicht te beschikken over financiële zekerheid. Deze financiële zekerheid behoeft de goedkeuring van de Ministers van VROM en van Financiën. In het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen is deze verplichting verder uitgewerkt. De financiële zekerheid moet de kosten dekken voor de buitengebruikstelling en de ontmanteling zoals die zijn beschreven in het laatst goedgekeurde ontmantelingsplan. Bovendien moet de financiële zekerheid na elke wijziging van het ontmantelingsplan opnieuw ter goedkeuring worden voorgelegd.

Tot slot zijn in het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen eisen gesteld aan de wijze waarop de nucleaire inrichting buiten gebruik wordt gesteld en ontmanteld. Een vergunninghouder van een nucleaire inrichting moet de inrichting direct na de buitengebruikstelling ontmantelen. Voorts moet hij voldoen aan de ontmantelingsstrategie van de 'directe ontmanteling', waarbij een eindsituatie wordt gerealiseerd van een 'groene weide'.

Door deze eisen wordt gewaarborgd dat bij het ontwerp van de nucleaire inrichting en tijdens de bedrijfsvoering van die inrichting voldoende aandacht wordt besteed aan de uiteindelijke ontmanteling van de inrichting en de financiering daarvan.

Bovenstaande vereisten zijn in paragraaf 3.3 uitgewerkt.

3.3. Ontmantelingsstrategie, ontmantelingsplan en financiële zekerheid

3.3.1. Ontmantelingsstrategie

Een belangrijk uitgangspunt vormt de, in de artikelen 30 en 30a van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen geformuleerde, ontmantelingsstrategie. Deze strategie houdt in dat een nucleaire inrichting na buitengebruikstelling direct wordt ontmanteld, de ontmanteling zo snel als redelijkerwijs mogelijk voltooid wordt, en dat wordt uitgegaan van het realiseren van een zogenaamde 'groene weide' als eindsituatie.

Een en ander heeft tot gevolg dat een tijdelijke zogenaamde 'veilige insluiting' van de nucleaire inrichting na de buitengebruikstelling, zoals momenteel het geval is bij de voormalige kernenergiecentrale in Dodewaard, voortaan niet meer tot de mogelijkheden behoort. De vergunninghouder zal, nadat de splijtstof is verwijderd, direct moeten aanvangen met de ontmanteling van de nucleaire inrichting, en deze zo snel als redelijkerwijs mogelijk is,

moeten voltooiën (art. 30 Bkse). Hiermee wordt aangesloten bij de criteria van de WENRA en de laatste jaren ook wereldwijd steeds vaker uitgesproken voorkeur voor 'directe ontmanteling'. Het wordt niet wenselijk gevonden om het ontmantelen van een nucleaire inrichting af te schuiven op een volgende generatie, terwijl het ontmantelen van een nucleaire inrichting ook voor de huidige generatie technisch goed mogelijk is. Ook meer praktische overwegingen spelen een rol bij deze keuze voor een 'directe ontmanteling'. Het gaat bijvoorbeeld om het nog beschikbaar zijn van deskundig personeel dat bekend is met het ontwerp en de geschiedenis van de bedrijfsvoering van de nucleaire inrichting, het beter beheersbaar zijn van het ontmantelingsproces en het snel beschikbaar komen van het terrein voor volgend gebruik.

Overigens is ook in het Convenant Kerncentrale Borssele vastgelegd dat de kerncentrale direct wordt ontmanteld nadat de centrale buiten gebruik is gesteld (art. 5.1 van het Convenant Kerncentrale Borssele).⁹

Met het realiseren van een 'groene weide' wordt bedoeld dat er na voltooiing van de ontmanteling op de locatie van de nucleaire inrichting geen beperkingen meer zijn voor elke volgende bestemming (art. 30a, eerste lid, Bkse). Deze beperkingen betreffen zowel de radiologische als de niet-radiologische aspecten. Is uiteindelijk, met behulp van een eindrapport, ten genoegen van de Minister van VROM aangetoond dat aan de situatie van een 'groene weide' is voldaan, dan kan de Minister van VROM besluiten de vergunning in te trekken (art. 20a, derde lid, Kew en art. 30d Bkse). Het besluit tot intrekken onthefte de vergunninghouder van zijn verplichtingen op grond van de Kernenergiewet en betekent de vrijgave van de locatie van de inrichting.

Inrichtingen die voor 1 januari 2007 uit bedrijf zijn genomen, zijn uitgezonderd van de verplichting tot directe ontmanteling van de buiten gebruik gestelde inrichting (artikel VI). Voor de al buiten gebruik gestelde kernenergiecentrale in Dodewaard betekent dit dat de ontmanteling overeenkomstig de verleende vergunning veertig jaar na de buitengebruikstelling kan plaatsvinden.

3.3.2. Ontmantelingsplan

Voor de vergunninghouder voor het oprichten, het in werking brengen of het in werking houden van een inrichting als bedoeld in artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet is in artikel 25 van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen de verplichting geïntroduceerd om vanaf de oprichting te beschikken over een ontmantelingsplan.

Het doel van een ontmantelingsplan is tweeledig: enerzijds is het een omschrijving van de te ondernemen activiteiten tijdens het oprichten, de bedrijfsvoering, de buitengebruikstelling en de ontmanteling van de inrichting, anderzijds dient het als de basis voor de door de vergunninghouder te treffen financiële zekerheid voor de kosten van de buitengebruikstelling en de ontmanteling.

Het ontmantelingsplan omvat een beschrijving van de wijze waarop de vergunninghouder de inrichting buiten gebruik stelt en ontmantelt (art. 1, eerste lid, Bkse). De vergunninghouder is op grond van artikel 28 van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen verplicht om te handelen overeenkomstig het ontmantelingsplan.

De verplichting om te beschikken over een ontmantelingsplan en de verplichting om te handelen overeenkomstig dat plan gelden vanaf het moment dat een vergunning is afgegeven voor het oprichten van de nucleaire inrichting. Het is namelijk van belang om al bij het ontwerp en de bouw van de inrichting en tijdens de bedrijfsvoering rekening te houden met de uiteindelijke ontmanteling ervan. Te denken valt onder andere aan de ruimtelijke scheiding van processen binnen de inrichting om besmettingen met radioactieve stoffen zoveel mogelijk te voorkomen, of aan het bijhouden van een boekhouding van verrichte handelingen met radioactieve stoffen.

Op grond van artikel 27, eerste lid, van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen heeft het ontmantelingsplan de goedkeuring van de Minister van VROM. De Minister van

⁹ Stcrt. 2006, 136.

VROM kan voorschriften aan die goedkeuring verbinden (art. 27, vierde lid, Bkse). Vervolgens moet de vergunninghouder gedurende de bedrijfsvoering het ontmantelingsplan elke vijf jaar actualiseren en laten goedkeuren door de Minister van VROM (art. 29 Bkse). Deze periodieke actualisatie van het ontmantelingsplan houdt in dat sprake is van een 'levend document', dat de gehele levensduur van de inrichting meegaat.

Voor deze termijn van vijf jaar om het ontmantelingsplan te laten actualiseren is aangesloten bij de Aanbeveling van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 24 oktober 2006 betreffende het beheer van de financiële middelen voor de ontmanteling van nucleaire installaties en de verwerking van verbruikte splijtstof en radioactief afval (zie afdeling 4, onder 6, van de Aanbeveling).¹⁰

Er kunnen redenen zijn om een ontmantelingsplan eerder dan de genoemde actualisatieperiode van vijf jaar te wijzigen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer er geheel nieuwe ontmantelingstechnieken beschikbaar komen, of omdat de vergunninghouder om bijvoorbeeld economische redenen besluit de inrichting eerder buiten gebruik te stellen en te ontmantelen. In een dergelijk geval kan de Minister van VROM eerdere actualisatie verlangen.

De vergunninghouder voor het buiten gebruik stellen en ontmantelen van een nucleaire inrichting dient bij de aanvraag voor die vergunning een ontmantelingsplan in (art. 10, eerste lid, Bkse). Op het moment dat de vergunning wordt verleend voor de buitengebruikstelling en de ontmanteling wordt dit ontmantelingsplan een integraal onderdeel van die vergunning, en vormt het daarmee de basis voor de verrichtingen tijdens deze fase. De vergunninghouder is namelijk verplicht volgens de vergunning te werken (art. 76a Kew).

Het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen stelt enkele minimumeisen aan de inhoud van het ontmantelingsplan.

Allereerst moet het ontmantelingsplan een weerspiegeling zijn van de in paragraaf 3.3.1 beschreven ontmantelingsstrategie (art. 26, tweede lid, Bkse).

Een ander belangrijk element van het ontmantelingsplan is de planning van de buitengebruikstelling en de ontmanteling. Dit betekent dat de vergunninghouder al vanaf een vroeg stadium aangeeft wanneer hij van plan is de inrichting buiten gebruik te stellen en te ontmantelen. Hierdoor wordt ook inzichtelijk wanneer de financiële zekerheid ter dekking van de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling beschikbaar moet zijn (art. 26, eerste lid, Bkse).

Belangrijke elementen van het ontmantelingsplan zijn verder de inventaris van de splijtstoffen en de radioactieve stoffen die zich in de nucleaire inrichting bevinden of hebben bevonden en de boekhouding van verrichte handelingen met radioactieve stoffen. Voor een efficiënte en veilige buitengebruikstelling en ontmanteling is het van belang dat alle gegevens en informatie met betrekking tot besmettingen en activeringen tijdens de gehele levensduur van de centrale nauwkeurig worden gedocumenteerd. Deze verplichting geldt vanaf de oprichting tot en met het einde van de ontmanteling. Aangezien de levensduur van een nucleaire inrichting doorgaans langer is dan een arbeidsverband, is het belangrijk om tijdens de buitengebruikstelling en de ontmanteling nog over deze informatie te kunnen beschikken (art. 26, eerste lid, Bkse).

3.3.3. Financiële zekerheid

In het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen is de verplichting uit de Kernenergiewet voor de vergunninghouder om te beschikken over een goedgekeurde financiële zekerheid voor de kosten van de buitengebruikstelling en de ontmanteling verder uitgewerkt (art. 15f, eerste lid, Kew).

De verplichting om te beschikken over een goedgekeurde financiële zekerheid geldt alleen voor vergunninghouders van nucleaire inrichtingen waarin kernenergie kan of kon worden vrijgemaakt. De ontmanteling van andere nucleaire inrichtingen brengt aanzienlijk minder kosten met zich mee, omdat daar in het algemeen geen sprake is van met radioactiviteit besmette materialen of van geactiveerde materialen.

¹⁰ PbEU L 330.

De verplichting tot het stellen van financiële zekerheid geldt vanaf het moment van in werking brengen van de inrichting totdat de ontmanteling is voltooid. Deze verplichting vangt dus op een later moment aan dan de verplichting tot het beschikken over een ontmantelingsplan. De reden hiervoor is dat er in de periode voorafgaand aan het in werking brengen van de inrichting nog niet of nauwelijks radioactieve stoffen aanwezig zijn (geweest) in de inrichting en daarom de kosten voor de verwijdering van de inrichting nog niet zo hoog zullen zijn.

Het ontmantelingsplan dient als de basis voor de door de vergunninghouder te treffen financiële zekerheid. De financiële zekerheid moet gebaseerd zijn op het meest recent goedgekeurde ontmantelingsplan (art. 44a, tweede lid, onder a, Bkse). De financiële zekerheid moet de kosten dekken van de buitengebruikstelling en de ontmanteling, zoals beschreven in het laatst goedgekeurde ontmantelingsplan (art. 44a, tweede lid, onder c, Bkse). Deze kosten worden bepaald met een algemeen aanvaarde methode (art. 44a, tweede lid, onder b, Bkse). Voorbeelden van dergelijke methoden zijn de berekeningsmethodieken die van rechtswege worden toegepast in België en Duitsland: net als in de voorliggende regelgeving moeten in deze landen de ontmantelingskosten periodiek worden berekend op basis van een ontmantelingsplan.

Na elke wijziging van het ontmantelingsplan moet de financiële zekerheid worden geactualiseerd en opnieuw worden goedgekeurd (artt. 44b en 44d Bkse). Op deze wijze is een koppeling aangebracht tussen het ontmantelingsplan en de financiële zekerheid.

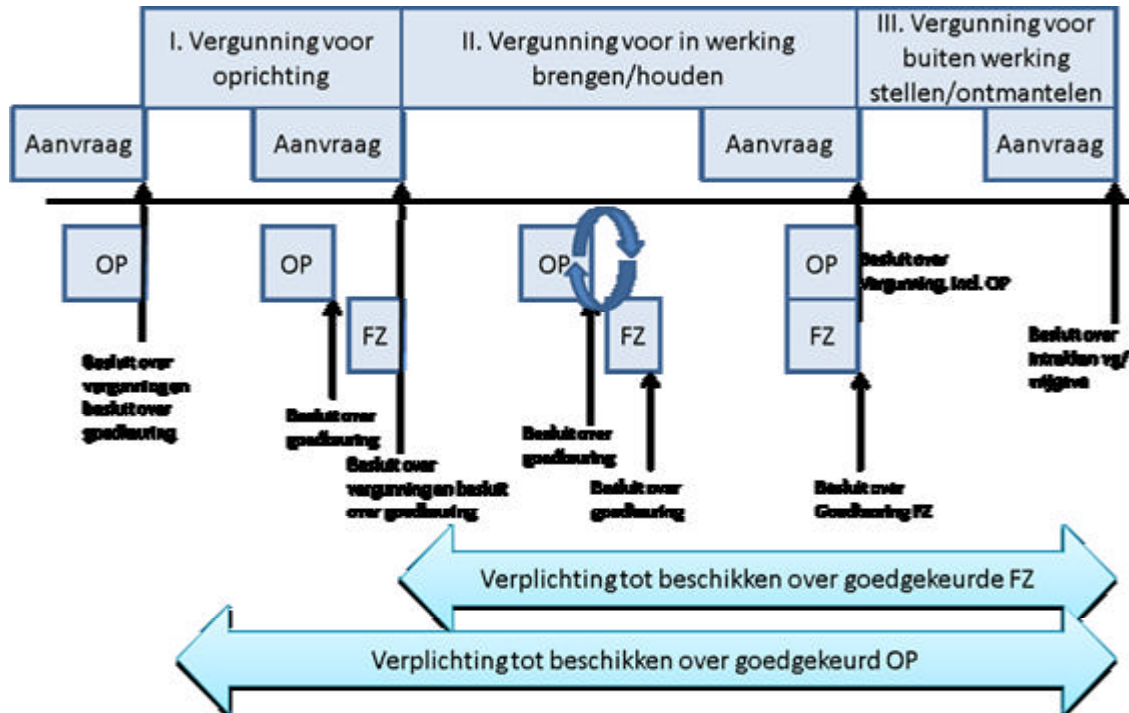
Deze samenhang tussen het ontmantelingsplan en de financiële zekerheid verandert gedurende de verschillende fasen waarin de inrichting zich bevindt. Tijdens de bedrijfsvoering is een belangrijk doel van het ontmantelingsplan en de actualisatieplicht daarvan het actueel houden van de financiële zekerheid. Immers, de financiële zekerheid moet de kosten dekken van de in het ontmantelingsplan beschreven wijze van buitengebruikstelling en ontmanteling. Tijdens de bedrijfsvoering komen de daarvoor benodigde gelden ook beschikbaar. Op het moment dat de inrichting buiten gebruik wordt gesteld en wordt ontmanteld, ligt de nadruk in het ontmantelingsplan meer bij de omschrijving van de te ondernemen activiteiten tijdens de buitengebruikstelling en de ontmanteling dan bij de financiële zekerheid. Nadat de inrichting buiten werking is gesteld, zullen er over het algemeen geen gelden meer worden gegenereerd.

3.3.4. Uitwerking nieuw systeem

3.3.4.1. Schema

In onderstaand schema is inzichtelijk gemaakt welke verplichtingen gelden in elke fase waarin een nucleaire inrichting zich bevindt.

Schema: verplichtingen in verband met ontmanteling en het stellen van financiële zekerheid in de verschillende fasen van een nucleaire inrichting



Gebruikte afkortingen:

FZ = financiële zekerheid

OP = ontmantelingsplan

In het schema wordt onderscheid gemaakt tussen drie fasen, te weten de fase van oprichting van een nucleaire inrichting (fase I), de fase van het in werking zijn van de inrichting (fase II) en de fase van buitengebruikstelling en ontmanteling (fase III).

Fasen I, II en III

Zoals uit het schema naar voren komt, gelden de verplichtingen om te beschikken over en te handelen overeenkomstig een goedgekeurd ontmantelingsplan tijdens alle drie de fasen. Dat wil zeggen: vanaf het moment dat de vergunning voor het oprichten van de nucleaire inrichting is verleend, totdat de ontmanteling is voltooid en de ontmantelingsvergunning is ingetrokken (artt. 25, 27, eerste lid, en 28 Bkse).

Fasen II en III

De verplichting om te beschikken over een goedgekeurde financiële zekerheid geldt vanaf fase II tot en met fase III. Dat wil zeggen: vanaf het moment dat de vergunning voor het in werking brengen van een nucleaire inrichting waarin kernenergie kan, of kon, worden vrijgemaakt, is verleend tot het moment dat de ontmantelingsvergunning wordt ingetrokken (art. 15f Kew).

Fase II

De verplichting om het ontmantelingsplan in ieder geval elke vijf jaar te actualiseren geldt gedurende fase II. Dat wil zeggen: vanaf het tijdstip waarop een vergunning voor het in werking brengen van de nucleaire inrichting is verleend, totdat een vergunning voor het buiten gebruik stellen van die inrichting is verleend (art. 29, eerste lid, Bkse).

De verplichting om de financiële zekerheid aan te passen aan de wijzigingen van het ontmantelingsplan en binnen zes maanden na goedkeuring van het ontmantelingsplan een aanvraag om goedkeuring van de geactualiseerde financiële zekerheid in te dienen geldt gedurende de gehele fase II (art. 44b Bkse). De financiële zekerheid moet ook (tussentijds) worden geactualiseerd indien de Minister van VROM of de Minister van Financiën dit nodig acht (art. 44b Bkse).

Fase III

In fase III geldt de verplichting voor de vergunninghouder om te handelen overeenkomstig de vergunning voor het buiten gebruik stellen en ontmantelen van de nucleaire inrichting (art. 76a Kew). Het ontmantelingsplan maakt deel uit van deze vergunning.

Tegelijkertijd met de aanvraag om een vergunning voor het buiten gebruik stellen of het ontmantelen van een inrichting waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt, moet de vergunninghouder ook een aanvraag indienen om goedkeuring van de financiële zekerheid (art. 44c, eerste lid, Bkse). Zo is gewaarborgd dat de kosten voor de buitengebruikstelling en ontmanteling zoals beschreven in het ontmantelingsplan dat deel uitmaakt van de vergunning worden gedekt door een goedgekeurde financiële zekerheid.

Als gedurende fase III de vergunning voor het buiten gebruik stellen of ontmantelen van de inrichting waarin kernenergie kan of kon worden vrijgemaakt, wordt gewijzigd in die zin dat het ontmantelingsplan wordt aangepast, dan actualiseert de vergunninghouder de financiële zekerheid zodanig dat deze spoort met de wijzigingen van het ontmantelingsplan (art. 44d, eerste lid, Bkse). Binnen zes maanden na de wijziging van de vergunning dient de vergunninghouder een aanvraag om goedkeuring van de geactualiseerde financiële zekerheid in (art. 44d, tweede lid, Bkse).

Aan het einde van fase III toont de vergunninghouder ten genoegen van de Minister van VROM aan dat de ontmanteling is voltooid (art. 30d, eerste lid, Bkse). De Minister van VROM kan de ontmantelingsvergunning dan intrekken.

3.3.4.2. Procedures

Goedkeuring ontmantelingsplan

De aanvraag om goedkeuring van het ontmantelingsplan wordt ingediend bij de Minister van VROM (art. 27, eerste lid, Bkse). Goedkeuring wordt geweigerd indien het ontmantelingsplan niet voldoet aan de ontmantelingsstrategie of aan de andere eisen die bij of krachtens het Bkse zijn gesteld (artt. 27, tweede lid, en 26, tweede lid, Bkse). De Minister kan aan de goedkeuring voorschriften verbinden (art. 27, vierde lid, Bkse).

De Minister van VROM beslist binnen zes maanden op de aanvraag om goedkeuring van het ontmantelingsplan (art. 27, derde lid, Bkse). Deze beslistermijn is gelijk aan de beslistermijn voor de aanvraag om een vergunning voor het oprichten van een nucleaire inrichting (art. 3:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)). Het ligt voor de hand dat een aanvraag om een vergunning voor het oprichten van de inrichting tegelijkertijd met een aanvraag om goedkeuring van het ontmantelingsplan wordt ingediend.

Bovenstaande geldt overigens niet als hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer (Milieu-effectrapportage) van toepassing is op de voorbereiding van het besluit op de vergunningaanvraag. In dat geval bedraagt de beslistermijn op de vergunningaanvraag namelijk maximaal zes maanden en vijf weken (art. 7:34, tweede lid, van de Wet milieubeheer).

Goedkeuring financiële zekerheid

De aanvraag om goedkeuring voor de wijze waarop financiële zekerheid wordt gesteld, wordt ingediend bij de Minister van VROM met gelijktijdige toezending van een afschrift daarvan aan de Minister van Financiën (art. 44a, eerste lid, Bkse).

De Minister van VROM beslist binnen zes maanden op de aanvraag om goedkeuring van de financiële zekerheid (art. 15f, zevende lid, Kew). Deze beslistermijn is gelijk aan de beslistermijn voor de aanvraag om een vergunning voor het in werking brengen en houden van een nucleaire inrichting waarin kernenergie kan of kon worden vrijgemaakt (art. 3:18, eerste lid, Awb). Uiterlijk zes maanden voor het in werking brengen van een nucleaire inrichting waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt, wordt een aanvraag om een vergunning daarvoor en een aanvraag om goedkeuring van de financiële zekerheid ingediend.

Actualisatie ontmantelingsplan en financiële zekerheid

Binnen vijf jaar nadat de vergunning voor het in werking brengen van een nucleaire inrichting is verleend, wordt het ontmantelingsplan geactualiseerd (art. 29, eerste lid, Bkse). Het geactualiseerde ontmantelingsplan wordt ter goedkeuring aan de Minister van VROM voorgelegd (art. 27, eerste lid, Bkse). De minister beslist binnen zes maanden op de aanvraag om goedkeuring van het geactualiseerde ontmantelingsplan (art. 27, derde lid, Bkse). Na aanpassing van de financiële zekerheid aan het geactualiseerde ontmantelingsplan wordt binnen zes maanden na de goedkeuring van het geactualiseerde ontmantelingsplan een aanvraag om goedkeuring van de financiële zekerheid ingediend bij de Minister van VROM met gelijktijdige toezending van een afschrift daarvan aan de Minister van Financiën (art. 44b Bkse). De ministers beslissen binnen zes maanden op deze aanvraag (art. 15f, zevende lid, Kew).

Vergunningaanvraag voor het buiten gebruik stellen en ontmantelen

Bij de aanvraag om een vergunning voor het buiten gebruik stellen of ontmantelen van een nucleaire inrichting wordt een ontmantelingsplan ingediend (art. 10, eerste lid, Bkse). De Minister van VROM beslist binnen zes maanden op de vergunningaanvraag (art. 3:18, eerste lid, Awb), of binnen zes maanden en vijf weken indien de mer-procedure van toepassing is (art. 7:34, tweede lid, van de Wet milieubeheer).

Indien de aanvraag om een vergunning voor het buiten gebruik stellen en ontmantelen betrekking heeft op een nucleaire inrichting waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt, wordt tegelijkertijd met de vergunningaanvraag een aanvraag om goedkeuring van de financiële zekerheid ingediend (art. 44c Bkse). De Ministers van VROM en van Financiën beslissen binnen zes maanden op de aanvraag om goedkeuring (art. 15f, zevende lid, Kew).

Wijziging vergunning voor het buiten gebruik stellen en ontmantelen

Bij de aanvraag om wijziging van een vergunning voor het buiten gebruik stellen en ontmantelen van een nucleaire inrichting wordt, indien de voorgenomen wijziging van invloed is op een of meer gegevens zoals vermeld in het ontmantelingsplan, een aanvulling van het plan overgelegd (art. 10, derde lid, onder c, Bkse). De Minister van VROM beslist binnen zes maanden op de vergunningaanvraag (art. 3:18, eerste lid, Awb), of binnen zes maanden en vijf weken indien artikel 7:34, tweede lid, van de Wet milieubeheer van toepassing is.

Binnen zes maanden na wijziging van de vergunning voor het buiten gebruik stellen of het ontmantelen van een nucleaire inrichting waarin kernenergie kan of kon worden vrijgemaakt, wordt, als die wijziging betrekking had op het ontmantelingsplan, de financiële zekerheid geactualiseerd (art. 44d, eerste lid, Bkse). Binnen zes maanden na de wijziging van de vergunning moet een aanvraag om goedkeuring van de geactualiseerde financiële zekerheid worden ingediend (art. 44d, tweede lid, Bkse). De Ministers van VROM en van Financiën beslissen vervolgens binnen zes maanden op deze aanvraag (art. 15f, zevende lid, Kew).

Intrekken van de ontmantelingsvergunning

Na voltooiing van de ontmanteling kan de houder van een ontmantelingsvergunning een aanvraag om het intrekken van de vergunning indienen bij de Minister van VROM. De Minister van VROM beslist binnen zes maanden op die aanvraag (art. 30c Bkse). De Minister van VROM kan de vergunning overigens ook ambtshalve intrekken (art. 20a, derde lid, Kew).

4. Voorziening voor opslag van ontstane afvalstoffen

Radioactieve afvalstoffen moeten op grond van artikel 38, derde lid, van het Besluit stralingsbescherming zo snel als redelijkerwijs mogelijk is worden afgevoerd. Deze bepaling is van overeenkomstige toepassing op splijtstof of erts bevattende afvalstoffen (art. 19 Bkse). Aangezien COVRA de enige instelling is die is aangewezen voor de ontvangst van dergelijke afvalstoffen, betekent dit dat deze afvalstoffen naar COVRA moeten worden gebracht. Nu is het bij het gebruik van nucleaire inrichtingen denkbaar dat daarbij splijtstoffen of ertsen bevattende afvalstoffen ontstaan, waarvoor COVRA óf in de toekomst niet voldoende geschikte voorziening voor de opslag ervan heeft, óf in het geheel geen geschikte voorziening voor de opslag ervan heeft. In het eerste geval kan worden gedacht aan het HABOG (Hoogradioactief Afval Behandelings- en OpslagGebouw) van COVRA, waar nu het na opwerking resterende verglaasde restafval van de kerncentrale Borssele wordt opgeslagen. De capaciteit hiervan is echter onvoldoende om al het restafval op te slaan dat uit de kerncentrale Borssele ontstaat tot de sluiting ervan eind 2033 (verondersteld dat de kerncentrale Borssele tot de sluiting alle ontstane bestraalde splijtstoffen laat opwerken). In het tweede geval kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie dat de kerncentrale Borssele op een gegeven moment de ontstane bestraalde splijtstoffen niet meer laat opwerken. De huidige opslagfaciliteiten van COVRA, inclusief het HABOG, zijn niet geschikt om de bestraalde splijtstoffen direct in te kunnen opslaan. Ook kan worden gedacht aan de splijtstoffen of ertsen bevattende afvalstoffen die ontstaan bij de eventuele ingebruikname van een nieuwe kernenergiecentrale of een nieuwe onderzoeksreactor.

Ook is denkbaar dat bij de ontmanteling van een nucleaire inrichting radioactieve afvalstoffen vrijkomen in zodanige hoeveelheden of afmetingen dat de huidige opslagmogelijkheden bij COVRA daarvoor niet toereikend zijn.

Het nieuwe artikel 30e Bkse maakt duidelijk dat de verantwoordelijkheid van de vergunninghouder van een nucleaire inrichting niet ophoudt als er geen opslagmogelijkheden zijn voor het afval dat door het gebruik of de ontmanteling van zijn inrichting ontstaat. Artikel 30e Bkse verplicht hem ertoe deze voorziening dan te treffen.

Gegeven het feit dat COVRA daarvoor in Nederland de enige inrichting is waar radioactieve afvalstoffen (en splijtstof en erts bevattende afvalstoffen) mogen worden opgeslagen, betekent dit dat de te treffen voorziening bijvoorbeeld kan bestaan uit het sluiten van een overeenkomst met COVRA, waarbij wordt bepaald dat COVRA een passende opslagfaciliteit bouwt. Uiteraard zal COVRA een dergelijke overeenkomst alleen aangaan wanneer de kosten van die opslagfaciliteit door de vergunninghouder van de inrichting worden gedekt. Overigens heeft de te treffen voorziening geen betrekking op de eindberging, omdat het Nederlandse beleid is dat radioactief afval ten minste honderd jaar bij COVRA wordt opgeslagen.

5. Bedrijfs- en milieueffecten

5.1. Bedrijfseffecten

Voor de gevolgen voor het bedrijfsleven zijn met name de verplichtingen tot directe ontmanteling en tot het treffen van een voorziening voor splijtstof of erts bevattende afvalstoffen en bij de ontmanteling vrijkomende radioactieve stoffen (artt. 30 en 30e Bkse) van belang. Ook de bepaling over het ontmantelingsplan (art. 26 Bkse) heeft gevolgen voor het bedrijfsleven.

De wijzigingen in dit besluit ter uitwerking van de vereenvoudiging van het bevoegd gezag, de verplichtingen ten aanzien van de ontmanteling en de aanvraag tot goedkeuring van de financiële zekerheid hebben gevolgen voor de administratieve lasten van het bedrijfsleven. Voor een beschrijving hiervan wordt verwezen naar paragraaf 6.

De verplichting tot directe ontmanteling (art. 30 Bkse) heeft gevolgen voor de inrichtingen die over een vergunning beschikken op grond van artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet. Het betreft de volgende bestaande inrichtingen: COVRA in Borssele (vergunninghouder: COVRA), de Hoge en Lage Flux Reactors in Petten (NRG), het Reactor Instituut in Delft (Universiteit Delft), Urenco in Almelo (Urenco) en eventuele toekomstige nucleaire inrichtingen. Voor de reeds buiten gebruik gestelde kerncentrale in Dodewaard (GKN) heeft deze verplichting geen gevolgen: artikel VI van dit besluit eerbiedigt de reeds vergunde uitgestelde ontmanteling.

Ook voor de kerncentrale Borssele (EPZ) heeft dit besluit geen substantiële gevolgen. Voor deze kerncentrale is de keuze voor directe ontmanteling al in het Convenant kerncentrale Borssele vastgelegd (art. 5, eerste en tweede lid, van het convenant).

Eenzijds biedt de opname van de verplichting tot directe ontmanteling in de regelgeving duidelijkheid voorafgaand aan de vergunningverlening van nucleaire inrichtingen. Dit brengt rechtszekerheid met zich mee voor de hierboven genoemde vergunninghouders.

Anderzijds kan de ontmanteling van nucleaire inrichtingen door de verplichting tot directe ontmanteling duurder worden dan wanneer was gekozen voor een uitgestelde ontmanteling. Door de directe ontmanteling is het niet meer mogelijk om het voor de ontmanteling gereserveerde geld na de buitengebruikstelling van de inrichting nog voor een geruime tijd te laten renderen. Echter, daar staan tegenover de onzekerheden van de ontwikkeling van het rendement, de inflatie, de kosten van de ontmanteling en de kosten van de veilige insluiting gedurende die tijd.

Deze onzekerheden en de omstandigheid dat de gevolgen van de verplichting sterk zullen verschillen afhankelijk van het type nucleaire inrichting, maken het moeilijk om aan te geven wat de concrete gevolgen zullen zijn van de verplichting tot directe ontmanteling. Een van de redenen waarom de verplichting tot directe ontmanteling is geïntroduceerd is juist om de risico's als gevolg van deze onzekerheden zoveel als mogelijk weg te nemen.

Er worden geen noemenswaardige gevolgen voor de marktwerking verwacht als gevolg van de verplichting tot directe ontmanteling. Wereldwijd bestaat er tegenwoordig een duidelijke voorkeur voor directe ontmanteling.

De verplichtingen tot het treffen van een voorziening voor splijtstof of erts bevattende afvalstoffen en tot het treffen van een voorziening voor radioactieve afvalstoffen die vrijkomen bij de ontmanteling (art. 30e Bkse) betreffen een formalisering van een reeds bestaande praktijk.

In Nederland is COVRA aangewezen als instelling voor de ontvangst van radioactieve afvalstoffen. Dit is de enige plek waar vergunninghouders van een nucleaire inrichting zich thans van hun radioactieve, of splijtstof en erts bevattende afvalstoffen kunnen ontdoen (artt. 37, achtste lid, Bs en 42, derde lid, onder e, Bkse).

De verplichting tot het treffen van een voorziening voor splijtstof of erts bevattende afvalstoffen (art. 30e Bkse) is gericht tot alle vergunninghouders van nucleaire inrichtingen die over een vergunning beschikken op grond van artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet. In de praktijk is de verplichting echter niet voor alle inrichtingen van belang. Immers niet in alle nucleaire inrichtingen ontstaan door het gebruik ervan splijtstof of erts bevattende afvalstoffen.

De verplichting tot het treffen van een voorziening voor radioactieve afvalstoffen die vrijkomen bij de ontmanteling is gericht tot alle vergunninghouders van nucleaire inrichtingen die over een vergunning beschikken op grond van artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet. Het betreft COVRA, NRG, de Universiteit Delft, Urenco, GKN en EPZ.

Opname van de verplichtingen in de regelgeving biedt duidelijkheid en verzekert dat vergunninghouders tijdig stappen ondernemen om de benodigde voorzieningen voor de radioactieve afvalstoffen te treffen.

Indien de vergunninghouder kosten moet maken om te voldoen aan deze verplichtingen, dan zijn dat kosten die hij al had moeten maken voor de inwerkingtreding van deze onderdelen van het onderhavige besluit. Op het moment dat vergunninghouders zich ontdoen van radioactieve, of splijtstof en erts bevattende afvalstoffen bij COVRA, betalen zij namelijk een vergoeding bedoeld voor de beheerkosten (dit betreft opslag, eventuele behandeling en uiteindelijke eindberging van het afval).

5.2. Milieueffecten

De wijzigingen in dit besluit ter uitwerking van de vereenvoudiging van het bevoegd gezag en de aanvraag tot goedkeuring van de financiële zekerheid hebben geen gevolgen voor het milieu. De wijzigingen ter uitwerking van de vereenvoudiging van het bevoegd gezag beogen het bevoegd gezag voor beschikkingen, meldingsplichten en ministeriële regelingen zoveel mogelijk te vereenvoudigen. De wijzigingen ter uitwerking van de aanvraag tot goedkeuring van de financiële zekerheid beogen het mogelijk te maken voor de Ministers van VROM en van Financiën om de wijze waarop financiële zekerheid is gesteld te kunnen beoordelen.

De wijzigingen in dit besluit ten aanzien van de ontmanteling hebben positieve gevolgen voor het milieu. De eisen in dit besluit ten aanzien van de ontmanteling zorgen er namelijk voor dat bij het ontwerp van een nucleaire inrichting en tijdens de bedrijfsvoering van die inrichting voldoende aandacht wordt besteed aan de uiteindelijke ontmanteling van de inrichting en dat bij voltooiing van die ontmanteling het terrein van de inrichting geschikt is gemaakt voor elke volgende functie. Overigens treden de feitelijke milieugevolgen in bij de daadwerkelijke buitengebruikstelling en ontmanteling van de nucleaire inrichting.

6. Administratieve lasten

De in dit besluit geregelde onderwerpen vereenvoudiging van het bevoegd gezag, het ontmantelingsplan, de aanvraag voor het intrekken van een ontmantelingsvergunning en de aanvraag voor de goedkeuring van financiële zekerheid hebben gevolgen voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

Dit besluit vereenvoudigt het bevoegd gezag voor meerdere beschikkingen en meldingsplichten. Dit leidt in sommige gevallen tot een vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Dat is het geval wanneer was voorgeschreven dat de aanvraag om een vergunning of een melding aan meerdere ministers moest geschieden en dit in het vervolg alleen nog aan de Minister van VROM hoeft te gebeuren. Het gaat om de volgende gevallen:

- de kennisgeving van wijzigingen van eerder verstrekte gegevens in verband met de melding van (het beëindigen van) handelingen met toestellen (art. 41, vijfde lid, Bs), en
- de melding van het vervoer van radioactieve stoffen en van het in - of uitvoeren van bepaalde radioactieve stoffen (artt. 4c, eerste lid, en 32, eerste lid, Bvser).

Deze wijzigingen leiden tot een totale jaarlijkse vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven met € 1.000,- per jaar.

De vergunninghouders van een nucleaire inrichting (art. 15, onder b, Kew) moeten op grond van dit besluit beschikken over een ontmantelingsplan dat door de Minister van VROM is goedgekeurd (artt. 25 en 27, eerste lid, Bkse). Het ontmantelingsplan moet voldoen aan de eisen die daaraan bij of krachtens het Bkse worden gesteld (art. 26, tweede lid, Bkse). Het plan moet ten minste eens in de vijf jaar worden geactualiseerd, of eerder indien de Minister van VROM dit nodig acht, en opnieuw ter goedkeuring aan de Minister van VROM worden voorgelegd (art. 29, eerste lid, Bkse).

De verplichting te beschikken over een goedgekeurd ontmantelingsplan heeft betrekking op vijf bedrijven die tezamen over zes nucleaire inrichtingen beschikken. Aangezien deze informatieverplichting voor de meeste betrokken bedrijven reeds op grond van vergunningvoorschriften gold, zullen ze deze toename van de administratieve lasten niet als zodanig ervaren. De verplichting is immers niet nieuw voor ze. De administratieve lasten voor het bedrijfsleven nemen als gevolg van deze wijzigingen in totaal toe met € 51.400,- per jaar.

De Wijziging van de Kernenergiewet maakt het voor de Minister van VROM mogelijk om een ontmantelingsvergunning in te trekken. Dit besluit bepaalt dat bij de aanvraag tot het intrekken van een vergunning voor de ontmanteling van een nucleaire inrichting de vergunninghouder ten genoegen van de Minister van VROM moet aantonen dat de ontmanteling is voltooid. Daarbij moet hij in ieder geval aantonen dat het terrein waarop de inrichting was gevestigd weer geschikt is voor elke volgende functie (artt. 30d, eerste lid, en 30a, eerste lid, Bkse). Er wordt vanuit gegaan dat hier een uitgebreid bodemonderzoek voor nodig is. De kosten hiervan bedragen naar schatting € 10.000 per keer. De bepaling is relevant voor vijf vergunninghouders van een nucleaire inrichting. Het is de verwachting dat een dergelijke aanvraag gemiddeld eens in de tien jaar zal worden gedaan. Dit betekent dat deze mogelijkheid een ontmantelingsvergunning in te trekken leidt tot een verhoging van de totale administratieve lasten voor het bedrijfsleven van € 1.000,- per jaar.

In dit besluit zijn enige aanvullende eisen gesteld aan de inhoud van de aanvraag om goedkeuring van de te stellen financiële zekerheid voor de kosten van de buitengebruikstelling en ontmanteling van een kerncentrale (art. 44a, tweede lid, Bkse). (De overige administratieve lasten van het aanvragen van een dergelijke goedkeuring zijn reeds bij de

Wijziging van de Kernenergiewet in kaart gebracht).¹¹ Nadat een geactualiseerd ontmantelingsplan is goedgekeurd, moet de vergunninghouder binnen zes maanden opnieuw een aanvraag om goedkeuring van de financiële zekerheid indienen (art. 44b Bkse). Aangezien een ontmantelingsplan in ieder geval eens in de vijf jaar moet worden geactualiseerd, moet ook eens in de vijf jaar een hernieuwde aanvraag voor goedkeuring van de financiële zekerheid worden ingediend.

Deze aanvullende eisen leiden tot een verhoging van de totale administratieve lasten voor het bedrijfsleven met € 8.700,- per jaar.

Gelet op het voorgaande nemen de totale administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van dit besluit per saldo met € 60.100 per jaar toe.

Dit besluit heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten voor burgers.

7. Reacties op het ontwerp

Het ontwerp voor dit besluit is op PM op grond van artikel 76, eerste lid, van de Kernenergiewet overgelegd aan de beide Kamers van de Staten-Generaal en op PM voor inspraak in de Staatscourant gepubliceerd.

Het ontwerpbesluit is op PM ingevolge artikel 33, derde volzin, van het Euratom-verdrag voorgelegd aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Naar aanleiding van de reactie van de Commissie van de Europese Gemeenschappen wordt het volgende opgemerkt.
PM

II. Artikelen

Artikelen of onderdelen daarvan die, gelet op het algemeen deel van deze nota van toelichting, geen afzonderlijke bespreking behoeven, worden hieronder niet behandeld.

Artikel II

Onderdeel B

De woorden "een handeling met" zijn in artikel 4, tweede lid, van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen geschrapt omdat ze overbodig waren en verwarring konden veroorzaken over de verhouding van het tweede lid tot het eerste lid. Het tweede lid bevat aanvullende voorschriften voor het geval de aanvraag om een vergunning voor het voorhanden hebben van splijtstoffen betrekking heeft op een ingekapselde bron.

Onderdelen C, D en E

In de artikelen 6, 8 en 9 van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen is de verplichting geschrapt om bij de aanvraag om een vergunning voor het oprichten van een nucleaire inrichting een globale beschrijving over te leggen van de wijze waarop de aanvrager van plan is de inrichting te ontmantelen en in de financiering daarvan te voorzien. Deze verplichting is vervangen door de verplichting in artikel 15f, eerste lid, van de Kernenergiewet om financiële zekerheid te stellen en de verplichting in artikel 25 van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen om te beschikken over een ontmantelingsplan.

Onderdeel F

Bij de aanvraag om een vergunning voor het buiten gebruik stellen en ontmantelen van een nucleaire inrichting moet op grond van artikel 10, eerste lid, van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen een ontmantelingsplan worden overgelegd. In de vergunning kan worden bepaald dat het ontmantelingsplan deel uitmaakt van de vergunning. De

¹¹ Deze bedragen € 2.000 op jaarbasis. Zie: Kamerstukken II 2005/06, 30 429, nr. 3, blz. 10.

vergunninghouder is daardoor gehouden om de buitengebruikstelling en de ontmanteling uit te voeren overeenkomstig het ontmantelingsplan (art. 76a Kew). Tevens zijn de (minimum)eisen met betrekking tot een ontmantelingsplan uit artikel 10 geschrapt. Deze eisen zijn nu opgenomen in artikel 26.

Onderdeel G

Dit onderdeel voegt in hoofdstuk IIIa (Algemene regels) van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen enkele bepalingen in over ontmanteling en buitengebruikstelling. Het gaat om de artikelen 25 tot en met 30d.

Artikel 25

Op grond van deze bepaling in combinatie met artikel 27 van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen moet een vergunninghouder van een nucleaire inrichting beschikken over een door de Minister van VROM goedgekeurd ontmantelingsplan. De verplichting geldt voor iedere vergunninghouder voor een nucleaire inrichting, behalve voor de houder van een vergunning voor het ontmantelen van een nucleaire inrichting. Bij de aanvraag om een ontmantelingsvergunning wordt een ontmantelingsplan overgelegd (artikel 10 Bkse); dit plan wordt uiteindelijk onderdeel van die vergunning.

Artikel 26

In artikel 26, eerste lid, van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen is een aantal minimumeisen opgenomen met betrekking tot de inhoud van een ontmantelingsplan. Deze eisen hebben betrekking op het omschrijven van de periode waarin de buitengebruikstelling en de ontmanteling plaatsvinden en de planning van de buitengebruikstelling en de ontmanteling (onderdelen a en b), de inventarisatie en boekhouding van radioactieve stoffen (onderdeel c), de toe te passen (ontmantelings)technieken (onderdeel e), de betrokken medewerkers (onderdeel d) en de relevante milieuaspecten (onderdeel f).

Op grond van het tweede lid moet een ontmantelingsplan uitgaan van de in de artikel 30, eerste lid, beschreven ontmantelingsstrategie van de zogenaamde 'directe ontmanteling'. Verder moet in het ontmantelingsplan worden uitgegaan van een 'groene weide' als eindpunt van de ontmanteling (art. 30a, eerste lid, Bkse). Het ontmantelingsplan moet ook voldoen aan eventuele vereisten die de krachtens artikel 30b gestelde ministeriële regeling stelt aan de wijze van ontmantelen.

Op grond van artikel 26, derde lid, kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld aan de inhoud van een ontmantelingsplan. Deze regels kunnen verschillen afhankelijk van het type inrichting. Het spreekt voor zich dat de aandachtspunten in een ontmantelingsplan voor een inrichting waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt verschillen van die voor bijvoorbeeld een inrichting waarin alleen splijtstoffen worden opgeslagen. Deze regels kunnen ook verschillen al naar gelang de fase waarin de inrichting zich bevindt.

Artikel 27

Ingevolge artikel 27, derde lid, beslist de Minister van VROM binnen zes maanden op een aanvraag om goedkeuring van een ontmantelingsplan. Deze beslistermijn is gelijk aan de beslistermijn voor een aanvraag om een vergunning voor het oprichten, het in werking brengen of het in werking houden van een inrichting. De verplichting om te beschikken over een goedgekeurd ontmantelingsplan (art. 25 Bkse) staat echter los van het verbod zonder vergunning een nucleaire inrichting op te richten, in werking te brengen of in werking te houden en de daarbijbehorende voorbereidings-, bezwaar- en beroepsprocedures. De procedures vinden in beide gevallen onafhankelijk van elkaar plaats en de uiteindelijke beslissingen worden vastgelegd in afzonderlijke beschikkingen van de Minister van VROM. De Minister van VROM weigert goedkeuring te verlenen als het ontmantelingsplan niet voldoet aan de eisen die daaraan bij of krachtens het Bkse worden gesteld (art. 27, tweede lid, Bkse). Ook kunnen voorschriften worden verbonden aan de goedkeuring (art. 27, vierde lid, Bkse). De vergunninghouder is verplicht te voldoen aan de voorschriften die door de Minister van

VROM aan de goedkeuring zijn verbonden (art. 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten zoals gewijzigd door de Wijziging van de Kernenergiewet).

Artikel 28

In artikel 28 is de verplichting opgenomen om bij het oprichten van de nucleaire inrichting en tijdens de bedrijfsvoering ervan te handelen overeenkomstig het laatst goedgekeurde ontmantelingsplan. Het betreft die onderdelen uit het ontmantelingsplan die betrekking hebben op de fase waarin de inrichting zich bevindt.

Artikel 29

Het ontmantelingsplan wordt ingevolge artikel 29 van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen tijdens de bedrijfsvoering van de nucleaire inrichting ten minste elke vijf jaar door de vergunninghouder geactualiseerd. Eerdere actualisatie moet plaatsvinden wanneer dit naar het oordeel van de Minister van VROM noodzakelijk is. Het geactualiseerde ontmantelingsplan behoeft elke keer opnieuw goedkeuring van de Minister van VROM.

De actualisatieplicht gaat pas gelden vanaf het moment dat vergunning is verleend voor het in werking brengen van de inrichting. De reden hiervoor is dat er in een eerder stadium niet zoveel verandert aan het ontmantelingsplan dat is ingediend voorafgaand aan de oprichting van de inrichting. De actualisatieplicht stopt op het moment dat de vergunning voor de buitengebruikstelling is verleend. Iedere wijziging aan het ontmantelingsplan in die fase betekent dan immers ook een wijziging van de ontmantelingsvergunning.

Artikel 30

In artikel 30, eerste lid, is de verplichting opgenomen dat een nucleaire inrichting na de buitengebruikstelling direct moet worden ontmanteld. Onder directe ontmanteling wordt in dit verband verstaan dat de uitvoeringswerkzaamheden voor de ontmanteling direct na de buitengebruikstelling beginnen. Een ontmanteling die pas later wordt uitgevoerd, een zogenaamde uitgestelde ontmanteling, is derhalve niet toegestaan. Het tweede lid bepaalt dat de ontmanteling zo snel als redelijkerwijs mogelijk is, moet zijn voltooid. De ontmanteling van een nucleaire inrichting vergt meerdere jaren. Deze termijn kan van geval tot geval variëren. Daardoor is niet op voorhand één vaste termijn voor ontmanteling vast te leggen.

Artikel 30a

In het eerste lid is het uitgangspunt van de 'groene weide' uitgewerkt: na voltooiing van de ontmanteling mogen er op de locatie van de nucleaire inrichting geen beperkingen meer gelden voor ongeacht welke volgende bestemming (zie ook paragraaf 3.3.1 van het algemeen deel van deze nota van toelichting). De vergunninghouder voor het oprichten, het in werking brengen en het in werking houden van een nucleaire inrichting moet er bij het opstellen van zijn ontmantelingsplan vanuit gaan dat de wijze van ontmantelen is gericht op het realiseren van een 'groene weide'. Voor de vergunninghouder van een inrichting waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt, betekent dit ook dat de door hem te stellen financiële zekerheid de kosten moet dekken van een ontmanteling die is gericht op het realiseren van een 'groene weide'. In het tweede lid is de mogelijkheid opgenomen voor de Minister van VROM om bij de vergunning voor de buitengebruikstelling of de ontmanteling af te wijken van het uitgangspunt van de 'groene weide'. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de omstandigheid dat wordt aangetoond dat op de locatie van de te ontmantelen nucleaire inrichting de bouw van een andere inrichting is voorzien. In een dergelijk geval zou een volledige ontmanteling van alle op de locatie aanwezige gebouwen die op zich in aanmerking zouden kunnen komen voor hergebruik, onnodig zijn. In de fase van oprichting, in werking hebben en in werking houden van een nucleaire inrichting is het echter niet mogelijk om uit te gaan van een andere eindsituatie dan de 'groene weide'. Dit houdt verband met het feit dat bij het stellen van

financiële zekerheid rekening moet worden gehouden met de meest vergaande (en dus meest kostbare) variant van ontmanteling.

Artikel 30c

Op grond van artikel 20a, derde lid, van de Kernenergiewet kan de Minister van VROM een vergunning voor de ontmanteling van een nucleaire inrichting intrekken wanneer de ontmanteling is voltooid. In artikel 30c van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen is een beslistermijn van zes maanden opgenomen voor het beslissen op een verzoek om intrekking van de ontmantelingsvergunning.

Artikel 30d

In deze bepaling is de verplichting voor de houder van een ontmantelingsvergunning opgenomen om bij zijn verzoek tot intrekking van die vergunning aan te tonen dat de ontmanteling is voltooid. Daartoe moet hij aantonen dat is voldaan aan de eis van de 'groene weide'. Indien op grond van artikel 30a, tweede lid, van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen daarvan wordt afgeweken, moet de vergunninghouder aantonen dat wordt voldaan aan de aan de ontmantelingsvergunning verbonden voorschriften over de te bereiken eindsituatie.

Onderdeel H

Het nieuwe artikel 30e verplicht de vergunninghouder van een nucleaire inrichting een voorziening te treffen voor de opslag van de splijtstof of erts bevattende afvalstoffen die door het gebruik van die inrichting ontstaan en de radioactieve afvalstoffen die bij de ontmanteling van die inrichting vrijkomen.

De verplichting van artikel 30e richt zich in principe tot de vergunninghouders van alle nucleaire inrichtingen: kernenergiecentrales (de kerncentrales Borssele en Dodewaard), onderzoeksreactoren (in Petten en Delft), inrichtingen waar splijtstoffen worden be- of verwerkt (Urenco) en inrichtingen waar splijtstoffen worden opgeslagen (COVRA). Voor sommige inrichtingen zal de verplichting praktisch echter niet of maar ten dele van belang zijn. Dit kan het geval zijn omdat door het gebruik van de inrichting geen splijtstof of erts bevattende afvalstoffen ontstaan (COVRA), maar ook is denkbaar dat de inrichting niet meer wordt gebruikt (de buiten gebruik gestelde kerncentrale Dodewaard). Voor de buiten gebruik gestelde kerncentrale Dodewaard blijft echter wel onderdeel b van artikel 30e relevant: het treffen van een voorziening voor de radioactieve afvalstoffen die vrijkomen bij de ontmanteling van de inrichting.

De verplichting van artikel 30e heeft alleen betrekking op radioactieve afvalstoffen die vrijkomen bij de ontmanteling van een nucleaire inrichting. Voor de overige radioactieve afvalstoffen zijn de normale opslagfaciliteiten van COVRA voldoende.

In dit verband is van belang dat in de kernenergiewetgeving splijtstoffen en ertsen zijn uitgezonderd van het begrip "radioactieve stoffen" (art. 1, eerste lid, onder d, Kew). Bijgevolg vallen de splijtstof en erts die afvalstof zijn geworden ook niet onder het begrip radioactieve afvalstoffen. In deze leemte voorziet het begrip "splijtstof of erts bevattende afvalstof" (art. 1, eerste lid, Bkse). Splijtstof of erts bevattende afvalstof kan worden omschreven als splijtstof of erts waarvoor geen gebruik of product- of materiaalhergebruik is voorzien.

De in artikel 30e bedoelde voorziening moet tijdig worden getroffen. In het geval van bijvoorbeeld een kernenergiecentrale moet onder "tijdig" worden verstaan dat de bedrijfsvoering niet wordt gehinderd omdat er anders volgens de vergunning teveel bestraalde splijtstoffen in de centrale aanwezig zijn. Uit de betekenis van "tijdig" in dit verband volgt dat het niet noodzakelijk is dat de voorziening op voorhand voor de hele resterende vergunningduur van de inrichting wordt getroffen.

Onderdeel L

Artikel 44a

Bij het opstellen van een aanvraag om goedkeuring voor de te stellen financiële zekerheid voor de kosten van de buitengebruikstelling en de ontmanteling van een inrichting, waarbij kernenergie kan of kon worden vrijgemaakt, moet de aanvrager op grond van artikel 44a uitgaan van het laatst goedgekeurde ontmantelingsplan waarover hij op grond van artikel 25 moet beschikken.

Bij het bepalen van de verschillende kostenposten voor de buitengebruikstelling en de ontmanteling zoals bedoeld in het tweede lid, onder a, kan bijvoorbeeld de "Standard List of Decommissioning Costs" van het Nucleaire Energie Agentschap als leidraad fungeren.

Ingevolge het tweede lid, onder b, worden de kosten van de ontmanteling in eerste instantie bepaald aan de hand van het prijspeil zoals dat geldt ten tijde van het indienen van de aanvraag. Vervolgens worden met behulp van een algemeen aanvaarde indexeringsmethode de kosten bepaald zoals die te verwachten zijn ten tijde van de daadwerkelijke ontmanteling (tweede lid, onder c). Een inschatting van de lange termijn inflatie op basis van inschattingen en historische gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is daarbij een verantwoord richtsnoer. Voor inschattingen van rendementen kan gebruik worden gemaakt van de door de Minister van Financiën vastgestelde risicovrije reële rekenrente.

Naast de gegevens die zijn opgesomd in artikel 15f, vierde lid, van de Kernenergiewet en de bij of krachtens artikel 44a van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen over te leggen gegevens moet de aanvrager op grond van artikel 4:2, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de gegevens en bescheiden verschaffen die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. De Ministers van VROM en van Financiën kunnen besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking (art. 4:5, eerste lid, aanhef en onder c, Awb).

Artikel 44b

Elke keer nadat het ontmantelingsplan is geactualiseerd, wordt de wijze waarop financiële zekerheid wordt gesteld aangepast aan het geactualiseerde plan. Dit houdt in dat als de kosten voor de ontmanteling hoger zullen zijn, ook de financiële zekerheid hoger zal zijn. Op grond van artikel 44b, eerste lid, moet de houder van een vergunning voor het in werking brengen of het in werking houden van een nucleaire inrichting na elke actualisatie van het ontmantelingsplan de financiële zekerheid actualiseren. Deze verplichting stelt de Ministers van VROM en van Financiën in staat te beoordelen of de gestelde financiële zekerheid nog voldoende is voor de kosten van de buitengebruikstelling en de ontmanteling. Genoemde ministers kunnen ook (tussentijds) verzoeken om actualisatie van de financiële zekerheid. De vergunninghouder is verplicht hieraan gevolg te geven (art. 44b, eerste lid).

Artikel 44c

Op grond van artikel 44c moet gelijktijdig met de aanvraag om een vergunning voor de buitengebruikstelling en de ontmanteling van een inrichting waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt ook een aanvraag om goedkeuring voor de wijze waarop financiële zekerheid wordt gesteld, worden ingediend. Het ontmantelingsplan dat wordt ingediend bij deze vergunningaanvraag moet een gedetailleerde omschrijving geven van de wijze waarop de inrichting wordt ontmanteld. De wijze waarop financiële zekerheid wordt gesteld moet de kosten dekken van dit ontmantelingsplan.

Artikel 44d

Ook nadat de vergunning voor de buitengebruikstelling of de ontmanteling is verleend, moet de wijze waarop financiële zekerheid wordt gesteld de kosten dekken van de ontmanteling zoals beschreven in het ontmantelingsplan. Daarom is in het eerste lid de verplichting opgenomen voor de vergunninghouder om de gestelde financiële zekerheid te actualiseren als de vergunning voor de ontmanteling is gewijzigd. Deze verplichting geldt alleen voor zover de

wijziging van de vergunning betrekking heeft op het ontmantelingsplan. In artikel 44d, eerste lid, wordt verwezen naar een vergunning voor het buiten gebruik stellen of het ontmantelen. Dit is op die wijze geregeld om rekening te kunnen houden met de buiten gebruik gestelde kerncentrale te Dodewaard, waar sprake is van twee verschillende vergunningen voor buitengebruikstelling respectievelijk ontmanteling. Voor nieuwe gevallen geldt dat buitengebruikstelling en ontmanteling gelijktijdig zullen worden vergund. Binnen zes maanden na de wijziging van de vergunning moet een aanvraag om goedkeuring van de geactualiseerde financiële zekerheid worden ingediend (tweede lid).

Artikel III

Onderdeel E

Het voormalige zesde lid van artikel 7 van het Besluit stralingsbescherming bood de mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels te stellen over het register van stralingsartsen (art. 7, eerste lid, Bs) en over het register van deskundigen (art. 7, tweede lid, Bs). Ten einde het bevoegd gezag voor het bij ministeriële regeling kunnen stellen van regels over het register van stralingsartsen te kunnen vereenvoudigen, is het voormalige zesde lid in tweeën gesplitst.

Artikel VI

Artikel VI maakt voor op 1 januari 2007 reeds buiten gebruik gestelde nucleaire inrichtingen een uitzondering op de verplichting tot directe ontmanteling. Deze uitzondering is van belang voor de reeds buiten gebruik gestelde kerncentrale in Dodewaard. De ontmanteling van deze centrale kan overeenkomstig de verleende vergunning veertig jaar na de buitengebruikstelling plaatsvinden.

Artikel VII

Artikel VII regelt dat bij verzoeken om goedkeuring van de te stellen financiële zekerheid die worden ingediend voor het in artikel IX, derde lid, bedoelde tijdstip, in afwijking van artikel 44a, tweede lid, aanhef en onder a, van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen bij het overzicht van de verschillende kostenposten voor de buitengebruikstelling en de ontmanteling mag worden uitgegaan van een ontwerp van een ontmantelingsplan of vergelijkbare andere informatie op basis waarvan kan worden beoordeeld of de financiële zekerheid afdoende is. De achtergrond hiervan is dat er op dat moment nog geen goedgekeurd ontmantelingsplan beschikbaar is.

Artikel VIII

Op grond van artikel VIII, eerste lid, vervallen voorschriften die aan bestaande vergunningen op grond van de Kernenergiewet zijn verbonden over het stellen van financiële zekerheid voor de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling of over de ontmanteling. Hiervoor in plaats treden de bepalingen van het onderhavige besluit. Dit geldt ingevolge het tweede lid niet voor kerncentrales die voor 1 januari 2007 buiten gebruik zijn gesteld. Artikel VIII, tweede lid, is van belang voor GKN, de vergunninghouder van de buiten gebruik gestelde kerncentrale Dodewaard. Hiermee wordt de reeds vergunde uitgestelde ontmanteling van die kerncentrale geëerbiedigd.

Artikel IX

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Voor een aantal onderdelen is echter een uitzondering noodzakelijk. Zo vindt artikel II, onderdeel L, van dit besluit zijn grondslag in het nieuwe artikel 15f van de Kernenergiewet. Aangezien artikel 15f eerst in werking treedt met ingang van de eerste dag van het vijfde kalenderkwartaal na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin de Wijziging van de Kernenergiewet wordt geplaatst (zie artikel III van de Wijziging van de

Kernenergiewet), is de inwerkingtreding van artikel II, onderdeel L, van dit besluit daaraan gekoppeld.

Verder is er een uitzondering gemaakt voor de inwerkingtreding van artikel II, onderdeel G. Artikel II, onderdeel G, vereist van de vergunninghouders van een inrichting waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt dat ze beschikken over een ontmantelingsplan. Ten einde de betrokkenen voldoende tijd te geven voor het opstellen van een dergelijk plan, treedt de betrokken bepaling zes maanden na publicatie van dit besluit in werking. Bij de formulering van artikel IX, tweede lid, is rekening gehouden met het destijds geldende, in 2007 gestarte experimentele systeem van (vier) vaste inwerkingtredingsdata en redelijke invoeringstermijnen dat op dit besluit van toepassing is. Dit systeem is beschreven in een brief van de Ministers van Financiën en van Justitie van 1 februari 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 29 515, nr. 181). Daarin is voor de VROM-wetgeving gekozen voor vier vaste jaarlijkse inwerkingtredingsdata. Artikel II, onderdeel G, van dit besluit treedt - conform de in genoemde brief gehanteerde uitgangspunten - in werking met ingang van de eerste dag van een kalenderkwartaal. Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat het onderhavige besluit niet valt onder het nieuwe, verbrede systeem van vaste verandermomenten dat per 1 januari 2010 is ingevoerd (brief van de Minister van Justitie en de Staatssecretarissen van Economische Zaken, van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 11 december 2009, Kamerstukken II 2009/2010, 29 515, nr. 309). Dit komt omdat de voorbereiding van dit besluit is gestart (ruim) voor 1 januari 2010.

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

De Minister van Economische Zaken,