

Vergaderjaar 2012–2013

33 671

Goedkeuring van de op 20 april 2012 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Franse Republiek inzake de verwerking in Frankrijk van Nederlandse bestraalde splijtstofelementen (Trb. 2012, 93)

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Bij brief van 17 januari 2011 heeft de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aan de Voorzitter van Tweede Kamer een feitennotitie gestuurd over de stappen voor het opwerken of opslaan van de in de kerncentrale Borssele gebruikte splijtstoffen. Hij komt daarbij tot de conclusie dat het niet haalbaar is om tijdig een gebouw voor de directe opslag te realiseren voor de gebruikte splijtstoffen afkomstig uit de kerncentrale Borssele na 2015. Daarentegen is het tijdig uitvoeren van de noodzakelijke stappen om het opwerken te kunnen voortzetten wél haalbaar. Naar aanleiding hiervan laat hij in de brief weten dat, wanneer de Elektriciteitsproductie-maatschappij Zuid-Nederland N.V. (verder: EPZ) hem meedeelt dat zij heeft besloten het opwerken van gebruikte splijtstoffen voort te zetten, het kabinet dan de stappen zal zetten om die route mogelijk te maken (Kamerstukken II 2010/11, 25 442, nr. 87, blz. 1–2). Op 20 december 2011 heeft EPZ een contract gesloten met AREVA NC (verder: AREVA) voor de opwerking van alle gebruikte splijtstoffen die na 2015 afkomstig zijn uit de kerncentrale Borssele. EPZ heeft daar vervolgens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie melding van gedaan. Op basis daarvan zijn de onderhandelingen over een nieuw overeenkomst met Frankrijk gestart. Deze onderhandelingen hebben geleid tot de totstandkoming van de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Franse Republiek inzake de verwerking in Frankrijk van Nederlandse bestraalde splijtstofelementen op 20 april 2012 te 's-Gravenhage (verder: de Overeenkomst van 2012). In deze memorie wordt mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken de Overeenkomst van 2012 toegelicht.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

2. Voorgeschiedenis

Op 29 mei 1979 is tot stand gekomen de briefwisseling tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Franse Republiek houdende een overeenkomst inzake de eventuele terugzending van het na opwerking van bestraalde reactorbrandstof resterend radioactief afval (Trb. 1979, 116) (verder: Overeenkomst van 1979). Deze overeenkomst bevat afspraken inzake de eventuele terugzending naar Nederland van het radioactief afval (verder: restafval) dat overblijft na opwerking van de gebruikte splijtstoffen in Frankrijk. Tot 2006 werden de uit de kerncentrale Borssele afkomstige gebruikte splijtstoffen onder de Overeenkomst van 1979 opgewerkt.

Sinds 2006 is in Frankrijk de invoer van gebruikte splijtstoffen met het doel om deze op te werken uitsluitend nog toegestaan indien er een overeenkomst is met het land waar de splijtstoffen vandaan komen. In een dergelijke overeenkomst moet zijn geregeld dat het land van herkomst het restafval terugneemt én dat dit binnen een overeengekomen termijn gebeurt (artikel L.542-2-1-I van het Franse wetboek inzake milieuaangelegenheden).

In de Overeenkomst van 1979 ontbreken echter de door Frankrijk vereiste termijnen waarbinnen het restafval naar Nederland moet zijn teruggebracht. Hierdoor was het nodig om de Overeenkomst van 1979 aan te vullen met afspraken over dergelijke termijnen.

De aanvullende afspraken zijn gemaakt in de op 9 februari 2009 te Parijs tot stand gekomen Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Franse Republiek houdende wijziging van de Overeenkomst van 29 mei 1979 inzake de verwerking in Frankrijk van bestraalde splijtstofelementen (Trb. 2009, 41) (verder: de Overeenkomst van 2009). De Overeenkomst van 2009 bevat de benodigde aanvulling van de Overeenkomst van 1979 met afspraken over de termijnen. De afspraken in de Overeenkomst van 2009 zijn echter beperkt tot gebruikte splijtstoffen die uit de kerncentrale Borssele afkomstig zijn en die uiterlijk in 2015 aan AREVA worden aangeboden voor opwerking.

Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer van het voorstel van de goedkeuringswet van de Overeenkomst van 2009 is door de leden Wiegman (ChristenUnie) en Samsom (PvdA) een motie ingediend (Kamerstukken II 2009/10, 32 042, nr. 10) die de Tweede Kamer met algemene stemmen heeft aangenomen. In die motie wordt de regering verzocht een traject uit te zetten, waarbij de Kamer nog tijdig kan besluiten over het al dan niet doorgaan met opwerking in de periode na 2015 en deze procedure af te stemmen op de planvorming voor een nieuw opslaggebouw bij de Centrale Organisatie Voor radioactief Afval (verder: COVRA). De toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft daarbij de toezegging gedaan de Kamer op hoofdlijnen te informeren over de stappen (en de daarbij behorende doorlooptijden) die nodig zijn voor het voortzetten van het opwerken of voor het realiseren bij COVRA van een directe opslag van de gebruikte splijtstoffen afkomstig uit de kerncentrale Borssele na 2015.

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft bij de eerder genoemde brief van 17 januari 2011 aan deze motie uitvoering gegeven. Op grond van de bij de brief gevoegde feitennotitie komt hij tot de conclusie dat het niet haalbaar is om tijdig, rond 2016, een directe opslagfaciliteit voor de gebruikte splijtstoffen afkomstig uit de kerncentrale Borssele na 2015 te realiseren. Het tijdig uitvoeren van de noodzakelijke stappen voor het voortzetten van opwerken, acht hij daarentegen wél

haalbaar. De voor directe opslag en de voor opwerking benodigde stappen zijn in de feitennotitie uitgebreid beschreven.

De vaste commissie van de Tweede Kamer voor Economische Zaken heeft de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie een aantal vragen gesteld over zijn brief van 17 januari 2011. De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 31 januari 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 29 023, nr. 80). In het algemene overleg over energie op 1 februari 2011 heeft de minister zijn conclusies uit de genoemde feitennotitie herhaald (Kamerstukken II 2010/11, 29 023, nr. 82, blz. 39).

3. Inhoud van de Overeenkomst van 2012

De Overeenkomst van 2012 regelt dat de gebruikte splijtstoffen die vanaf 2016 tot en met 2033 uit de kerncentrale Borssele afkomstig zijn bij AREVA in Frankrijk kunnen worden opgewerkt.

De reikwijdte van de Overeenkomst van 2012 is gekoppeld aan het nieuwe contract tussen EPZ en AREVA. Daardoor is de reikwijdte van de overeenkomst beperkt tot de splijtstoffen die in de kerncentrale Borssele zijn gebruikt en die vanaf 2016 voor opwerking naar AREVA worden gebracht. De Overeenkomst van 2012 is daardoor geen precedent voor toekomstige beslissingen over het al dan niet opwerken van gebruikte splijtstoffen uit andere kernreactoren dan de huidige kerncentrale in Borssele.

Op grond van de Overeenkomst van 2012 is Nederland verplicht om na het opwerken van de gebruikte splijtstoffen, het resterende afval, binnen de in de overeenkomst genoemde termijnen, terug te nemen. Nederland verplicht zich daarbij om de nodige onder haar bevoegdheid vallende maatregelen te treffen om de uitvoering van de overeenkomst mogelijk te maken.

De Overeenkomst van 2012 bevat de termijnen waarbinnen het restafval uiterlijk naar Nederland moet zijn teruggebracht. Daarbij is overeengekomen dat het restafval binnen acht jaar na de opwerking van de desbetreffende splijtstoffen naar Nederland moet zijn teruggezonden. De laatste terugzendingen moeten uiterlijk vóór 31 december 2052 hebben plaatsgevonden (artikelen 4 en 5 van de Overeenkomst van 2012). De overeenkomst voldoet daarmee aan de vereisten van de Franse milieuwetgeving.

4. Verhouding van de Overeenkomst van 2012 tot andere regelgeving

EU-richtlijn over overbrenging van bestraalde splijtstoffen

Ten aanzien van het Europese recht bestaat er een samenhang tussen de Overeenkomst van 2012 en richtlijn nr. 2006/117/Euratom van de Raad van de Europese Unie van 20 november 2006 betreffende toezicht en controle op overbrenging van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstof (PbEU 2006, L 337) (verder: richtlijn 2006/117/Euratom). Richtlijn 2006/117/Euratom bevat een communautair stelsel van voorafgaande vergunningen voor het overbrengen van radioactieve afvalstoffen en gebruikte splijtstoffen tussen lidstaten en naar en vanuit de Europese Unie. Artikel 2 van deze richtlijn bepaalt echter dat de richtlijn geen afbreuk doet aan het recht van een lidstaat waarnaar gebruikte splijtstoffen voor opwerking worden overgebracht om uit het opwerkingsproces voortkomend radioactief afval naar het land van herkomst terug te zenden. Richtlijn 2006/117/Euratom laat dus ruimte voor het sluiten van de Overeenkomst van 2012.

Daarnaast bestaat er een samenhang tussen de Overeenkomst van 2012 en 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 (verder: richtlijn 2011/70/Euratom). Deze richtlijn legt de eindverantwoordelijkheid voor de eindberging van verbruikte splijtstof en radioactief afval bij de lidstaten waar deze stoffen zijn ontstaan. De Overeenkomst van 2012 past binnen de uitgangspunten van richtlijn 2011/70/Euratom omdat het radioactief afval dat overblijft na de opwerking in Frankrijk, op grond van de overeenkomst terug moet worden gezonden naar Nederland en daar wordt opgeslagen.

Hierbij wordt opgemerkt dat onder de in bovengenoemde richtlijnen opgenomen begrippen bestraalde splijtstoffen en verbruikte splijtstoffen hetzelfde wordt verstaan. In de Engelse tekst van deze richtlijnen wordt het begrip «spent fuels» gebruikt. In de Overeenkomst van 2012 wordt het begrip gebruikte splijtstoffen gebruikt omdat dit, vanuit taalkundig oogpunt gezien, de meest accurate bewoording is.

De Overeenkomst van 2009

De Overeenkomst van 2009 heeft betrekking op de in de kerncentrale Borssele gebruikte splijtstoffen die vóór eind 2015 voor opwerking naar AREVA in Frankrijk worden gestuurd. De nu voor goedkeuring voorliggende overeenkomst sluit hier naadloos op aan doordat zij betrekking heeft op de in de kerncentrale Borssele gebruikte splijtstoffen die ná 2015 voor opwerking naar AREVA worden gestuurd. Aangezien het laatste restafval, dat afkomstig is van de splijtstoffen die onder de Overeenkomst van 2009 vallen, uiterlijk vóór 31 december 2034 naar Nederland moet zijn teruggezonden (artikel 5 van de Overeenkomst van 2009), blijft de Overeenkomst van 2009 naast de Overeenkomst van 2012 bestaan.

Nationale wetgeving

De Overeenkomst van 2012 heeft geen gevolgen voor de Kernenergiewet of enige andere Nederlandse wetgeving.

5. Regeldruk en overige bedrijfseffecten

Regeldruk: administratieve lasten en nalevingskosten

Deze wet heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van het bedrijfsleven of van burgers en evenmin voor de nalevingskosten.

Overige bedrijfseffecten

De Overeenkomst van 2012 maakt het EPZ mogelijk om ook na 2015 haar gebruikte splijtstoffen bij AREVA in Frankrijk te laten opwerken. Zonder deze mogelijkheid zou EPZ ervoor moeten zorgen dat die splijtstoffen bij de COVRA kunnen worden opgeslagen. Zoals in de feitennotitie bij de genoemde brief van 17 januari 2011 is aangegeven, is het niet haalbaar om tijdig een gebouw voor de directe opslag te realiseren voor de gebruikte splijtstoffen die na 2015 uit de kerncentrale Borssele afkomstig zijn.

II ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Artikel 1 bevat een verwijzing naar de tussen EPZ en AREVA gesloten overeenkomst van 20 december 2011 voor de verwerking van Nederlandse gebruikte splijtstoffen en bedoelt daarmee de reikwijdte van de Overeenkomst van 2012 te koppelen aan die overeenkomst. Artikel 1 bevat voorts een verwijzing naar de artikelen in de Franse regelgeving die vastleggen dat het niet is toegestaan dat radioactief afval, dat bij opwerking van buitenlandse splijtstoffen vrijkomt, in Frankrijk achterblijft. Ten slotte bepaalt artikel 1 dat het voor het binnenbrengen van gebruikte splijtstoffen in Frankrijk ook nodig is dat de vereiste opwerkingsvergunning voor die splijtstoffen is verkregen.

Artikelen 2 en 3

De gebruikte splijtstoffen moeten binnen zes jaar na aankomst bij de fabriek in La Hague worden opgewerkt. De splijtstoffen kunnen tot uiterlijk 31 december 2049 voor opwerking worden aangeboden.

Artikelen 4 en 5

Artikel 4 verplicht Nederland ertoe het restafval in de vorm van (geconditioneerde en verglaasde) afvalpakketten terug te nemen. Het restafval wordt uiterlijk 8 jaar na de opwerking van de desbetreffende gebruikte splijtstoffen teruggezonden. Het laatste restafval moet echter in ieder geval uiterlijk vóór 31 december 2052 naar Nederland zijn teruggezonden.

Artikel 6

Artikel 6 verplicht Nederland en Frankrijk ertoe de maatregelen te nemen die nodig zijn voor de uitvoering van de overeenkomst. Nederland is in het bijzonder verplicht de termijnen (voor het terugnemen van het restafval) te eerbiedigen.

Artikel 7

Op grond van artikel 7 moet het restafval worden vervoerd in overeenstemming met de daarvoor geldende regelgeving van de landen waardoor het vervoer plaatsvindt.

Artikel 8

Het uranium dat afkomstig is van de opwerking van de gebruikte splijtstoffen wordt aan EPZ ter beschikking gesteld. Het plutonium dat afkomstig is van de opwerking van de gebruikte splijtstoffen wordt door AREVA gebruikt om haar voorraad grondstoffen aan te vullen of om er MOX-brandstof van te maken.

Artikel 9

Artikel 9 bevat een geschillenregeling. In geval van een geschil overleggen Nederland en Frankrijk om door onderhandelingen, bemiddeling, conciliatie, of andere vreedzame middelen, met name voorlegging van het geschil aan het Internationale Gerechtshof, het geschil snel te beslechten. Kwesties die onder het recht van de Europese Unie vallen worden echter uitsluitend aan het Europese Hof van Justitie voorgelegd.

Artikel 10

Artikel 10 bevat een bepaling over de inwerkingtreding van de overeenkomst. Artikel 10 bepaalt eveneens dat de overeenkomst van kracht blijft tot en met de dag waarop het laatste restafval van de gebruikte splijtstoffen, waarop de overeenkomst betrekking heeft, is teruggezonden.

III. Koninkrijkspositie

De Overeenkomst van 2012 zal uit zijn aard, wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, alleen voor het Europese deel van Nederland gelden.

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