

Vergaderjaar 2023–2024

36 490

Wijziging van de Kernenergiewet in verband met de aanpassing van de taak van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming ten aanzien van beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel beoogt de regering de Kernenergiewet te wijzigen in verband met een aanpassing van de taak van Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) ten aanzien van beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie.

2. Overgang verantwoordelijkheid beleidsfunctie

De Kernenergiewet draagt in artikel 3, derde lid, een aantal taken op aan de ANVS met betrekking tot nucleaire veiligheid en stralingsbescherming, de daarmee samenhangende crisisvoorbereiding, alsmede beveiliging en waarborgen. Eén van deze taken behelst, ingevolge onderdeel c, «het evalueren, voorbereiden van en adviseren over het beleid en wet- en regelgeving op basis van haar specifieke kennis en deskundigheid.» De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat leidde tot instelling van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming geeft aan: «De Minister van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor het beleid en de wet- en regelgeving met betrekking tot nucleaire veiligheid en een deel van de stralingsbescherming, de daarmee samenhangende crisisvoorbereiding, beveiliging en waarborgen. De Autoriteit heeft wel een taak in de voorbereiding van het beleid en de wet- en regelgeving van deze onderwerpen.»¹ Bovendien geeft de toelichting aan: «De Autoriteit bereidt op basis van het derde lid, onderdeel c, binnen haar taakgebied ten behoeve van de verantwoordelijke Minister wet- en regelgeving en beleid voor en evalueert deze en adviseert hierover. Het gaat om de technisch-inhoudelijke voorbereiding van aspecten van wet- en regelgeving over onderwerpen als stralingsbescherming, nucleaire veiligheid, radioactief afval en ontmanteling, nucleair crisismanagement en beveiliging. De Autoriteit kan een evaluatie van beleid, wet- en regelgeving en genomen besluiten zoals vergunningen en goedkeuringen organiseren.»²

¹ Kamerstukken II 2014/15, 34 219, nr. 3, blz. 15

² Kamerstukken II 2014/15, 34 219, nr. 3, blz. 22.

In 2019 heeft ABDTOPConsult een evaluatie van de ANVS uitgevoerd. Bij brief van 17 januari 2020 zijn de Eerste en Tweede Kamer hierover geïnformeerd.³ In de evaluatie wordt opgemerkt dat in de Toezichtvisie ANVS⁴ is opgenomen dat voor de beleidsvoorbereidende taken de ANVS werkt conform een reguliere beleidsdirectie. Geïnterviewden geven aan dat dit, gecombineerd met het feit dat er voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming overheidsbreed sprake was (is) van schaarse expertise, en de IAEA-eis tot kennisbundeling, ervoor heeft gezorgd dat de ANVS welhaast is gaan functioneren als een organisatie met een beleidstaak, terwijl zij die beleidstaak van een departement verwachten.⁵ Een van de aanbevelingen uit deze evaluatie is dat er een scherpere afbakening komt tussen de verantwoordelijkheden van het departement en het zelfstandig bestuursorgaan (zbo) met betrekking tot de beleidsfunctie. De taakomschrijving dat de ANVS fungeert als een beleidsdirectie behoeft herziening. De beleidsverantwoordelijkheid voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming dient binnen lenW te worden gelegd.⁶ Het evaluatierapport motiveert dit als volgt: «Een heldere scheiding van de beleidsfunctie tussen de ANVS en het kerndepartement geeft een betere, meer geprofileerde positionering voor de ANVS dan nu het geval is. Zowel binnen het departement alsook daarbuiten, ten behoeve van overleg met andere departementen en stakeholders. Een stevige positionering van de beleidsfunctie op het departement geeft ook de mogelijkheid tot het, samen met de juridische functie van het departement, ontwikkelen van een beleidskader voor de brede belangenafweging voor het toezicht en de vergunningverlening. Dat geeft ook de mogelijkheid om bij onderwerpen die een sterke financiële component hebben een bredere belangenafweging te maken zoals bijvoorbeeld de eindberging van radioactieve afvalstoffen.»⁷

Het kabinet heeft dit advies overgenomen. Door het Ministerie van lenW en de ANVS is op 12 mei 2020 het «Protocol van overdracht tussen de ANVS en DGMI» vastgesteld. De verantwoordelijkheid voor de beleidsfunctie is per 15 mei 2020 overgegaan naar het nieuwe Taakveld Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming bij de directie Omgevingsveiligheid en Milieurisico's van het Ministerie van lenW. Deze overgang is ook in de gewijzigde Toezichtvisie lenW-ANVS tot uitdrukking gebracht.⁸ Het wetsvoorstel dient ertoe deze aanpassing van de taak van de ANVS tevens in de wettelijke taakomschrijving van de ANVS in artikel 3, derde lid, van de Kernenergiewet tot uitdrukking te brengen.

3. Inhoud wetsvoorstel

Wijziging artikel 3, derde lid, onderdeel c

De regering meent dat in verband met de overdracht van de beleidsfunctie artikel 3, derde lid, onderdeel c, van de Kernenergiewet moet worden aangepast. Op basis van de huidige formulering is de reikwijdte van de taak en verantwoordelijkheid van de ANVS in verhouding tot die van de Minister van lenW onvoldoende afgebakend. Weliswaar geeft de nieuwe Toezichtvisie lenW – ANVS niet langer aan dat de ANVS voor de

³ Kamerstukken II 2019/20, 25 422, nr. 263.

⁴ Toezichtvisie lenW – ANVS, d.d. 7 september 2016, § 1.1, Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 25 268, nr. 138.

⁵ Wettelijke evaluatie van het zbo ANVS, juli 2019, blz. 69. Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 25 422, nr. 263.

⁶ Wettelijke evaluatie van het zbo ANVS, juli 2019, blz. 80–81 en 84. Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 25 422, nr. 263.

⁷ Wettelijke evaluatie van het zbo ANVS, juli 2019, blz. 70. Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 25 422, nr. 263.

⁸ Toezichtvisie lenW – ANVS, 1 maart 2021, *Stcrt.* 2021, nr. 20380.

beleidsvoorbereidende taken werkt conform een reguliere beleidsdirectie, toch maakt de voorbereiding van beleid en regelgeving nog steeds deel uit van de wettelijke taakomschrijving. De regering stelt voor onderdeel c zodanig aan te passen dat de «voorbereiding» en de «evaluatie» van beleid en regelgeving niet langer bij de ANVS berusten. Dit zijn activiteiten die samenhangen met de verantwoordelijkheid van de Minister van lenW voor het beleid en de regelgeving op het terrein van Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming en dienen derhalve niet bij het zbo ANVS te zijn belegd.

De adviestaak van de ANVS ten aanzien van beleid en regelgeving, die in artikel 3, derde lid, onderdeel c, is geformuleerd, zal worden gehandhaafd en tegelijkertijd meer nadrukkelijk worden gelieerd aan de andere bij of krachtens de wet aan de ANVS opgedragen taken. Deze adviestaak stelt de Minister in staat om optimaal van de specifieke kennis en deskundigheid van de ANVS gebruik te maken bij de invulling van zijn verantwoordelijkheid voor het beleid en de regelgeving. Over de wijze van invulling van deze adviestaak zijn door de ANVS en het Ministerie van lenW in de (nieuwe) Toezichtvisie van de ANVS de volgende afspraken vastgelegd:

«Met inachtneming van de op basis van richtlijn 2009/71 geborgde rol van de ANVS inzake het voorstellen, omschrijven of deelnemen aan de omschrijving van nationale voorschriften voor de nucleaire veiligheid adviseert de ANVS op verzoek de verantwoordelijke beleidsdirectie binnen het kerndepartement over beleid en wet- en regelgeving aangaande nucleaire veiligheid en stralingsbescherming. Daarnaast kan de ANVS vanuit haar taakuitoefening ook zelfstandig adviezen aan DGMI uitbrengen die bijvoorbeeld knelpunten in het beleidskader signaleren. DGMI koppelt aan de ANVS terug op welke wijze zij omgaat met de uitvoerings- en toezichtsignalen die de ANVS geeft en zal de ANVS tijdig en in een vroeg stadium betrekken bij beleidsdossiers of ontwikkelingen die gevolgen kunnen hebben voor de taakuitoefening van de ANVS. Indien de urgentie daartoe noodzaakt, kunnen deze signalen rechtstreeks aan de bewindspersoon worden gericht, onder gelijktijdige inkenninstelling van de beleidsdirectie. Dit alles geldt ook ten aanzien van de betreffende beleidsdirecties van andere departementen genoemd in de Kernenergiewet.»⁹

De adviestaak van de ANVS is het gevolg van haar ontstaansgeschiedenis en daarmee uniek voor de ANVS. Kennis op het terrein van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming is schaars en de materie is complex. De binnen het Rijk aanwezige kennis is destijds bij de ANVS gebundeld om adequaat aan haar wettelijke taken uitvoering te kunnen geven. Bij de uitvoering van de wettelijke taken genereert de ANVS kennis die de Minister van lenW en de andere betrokken Ministers ten dienste van de beleidsvorming moeten kunnen benutten. Het adviseren over beleid en regelgeving op basis van haar specifieke kennis en deskundigheid is geen zelfstandige adviestaak die los staat van de andere taken van de ANVS. De ANVS adviseert over knelpunten in het beleid- en de wetgeving, over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid daarvan en over ontwikkelingen die daarop van invloed zijn. Deze, zoals hiervoor aangegeven, specifiek toegespitste adviestaak van de ANVS is geen algemene adviestaak waarop de Kadervet adviescolleges van toepassing is.

⁹ *Toezichtvisie lenW – ANVS*, 1 maart 2021, *Stcrt.* 2021, nr. 20380.

Nieuw artikel 3, vierde lid

De voorgestelde aanpassing van artikel 3, derde lid, onderdeel c, Kernenergiewet brengt mee dat er een nieuw lid aan artikel 3 zal worden toegevoegd. In artikel 5, derde lid, aanhef en onderdeel a, van richtlijn 2009/71/Euratom¹⁰ wordt voorgeschreven dat het nationaal wettelijk kader het regulerend lichaam¹¹ belast met: «nationale voorschriften voor de nucleaire veiligheid voorstellen, omschrijven of deelnemen aan de omschrijving ervan». Deze richtlijnbevestiging is thans geïmplementeerd in artikel 3, derde lid, onderdeel c, en artikel 4, eerste lid, Kernenergiewet.¹² Gelet op de voorgestelde aanpassing van artikel 3, derde lid, onderdeel c, kiest de regering ervoor artikel 5, derde lid, aanhef en onderdeel a, van richtlijn 2009/71/Euratom opnieuw, maar nu expliciet door middel van een nieuw vierde lid in artikel 3 te implementeren; de ANVS heeft als taak het deelnemen aan de omschrijving van voorschriften over nucleaire veiligheid.

De taak «deelnemen aan de omschrijving van voorschriften over nucleaire veiligheid» is additioneel aan de in artikel 3, derde lid, Kernenergiewet aan de ANVS toegekende taken. Deze taak wordt uitgevoerd ten dienste van (andere) organen die bevoegd zijn voorschriften over nucleaire veiligheid vast te stellen, zoals de wetgever in formele zin, de regering en de Minister, en laat die bevoegdheden onverlet. Deze taak moet bovendien worden onderscheiden van de krachtens artikel 4, eerste lid, Kernenergiewet aan de ANVS toegekende (eigen) bevoegdheden om regels te stellen met betrekking tot organisatorische of technische onderwerpen in het belang van nucleaire veiligheid, stralingsbescherming of beveiliging.

4. Voorbereiding

Dit wetsvoorstel is in nauwe afstemming met de ANVS tot stand gekomen en geeft uitdrukking aan de overdracht van de beleidsfunctie die feitelijk al heeft plaatsgevonden.

Het wetsvoorstel is aan het Adviescollege toetsing regeldruk voorgelegd. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen (omvangrijke) gevolgen voor de regeldruk heeft.

Het voorstel is van 21 november 2022 tot 19 december 2022 via internet ter consultatie voorgelegd. Deze consultatie heeft twee reacties opgeleverd waarvan één inhoudelijk. Die inhoudelijke reactie gaat over de betrokkenheid van de veiligheidsregio bij de totstandkoming van vergunningen voor nucleaire inrichtingen. Dit wetsvoorstel gaat daarentegen alleen over de aanpassing van de taak van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming ten aanzien van beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie en staat los van de sinds enige jaren bestaande en ook gewenste praktijk om de besturen van de veiligheidsregio's standaard bij de totstandkoming van vergunningen voor nucleaire inrichtingen te

¹⁰ Richtlijn 2009/71/Euratom van de Raad van 25 juni 2009 tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties (PbEU 2009, L 172), zoals gewijzigd door Richtlijn 2014/87/Euratom (PbEU 2014, L 219).

¹¹ Richtlijn 2009/71 spreekt van een «bevoegde regelgevende autoriteit». In IAEA-documenten wordt in dit verband gesproken over een «regulatory body», hetgeen in het Tractatenblad is vertaald met «regulerend lichaam». Deze laatste term heeft de voorkeur, omdat de term «bevoegde regelgevende autoriteit» ten onrechte de indruk kan wekken dat het geven van regels de hoofdtaak van een dergelijke lichaam is. Vergunningverlening, toezicht op naleving en handhaving zijn echter de belangrijkste instrumenten van een regulerend lichaam voor nucleaire veiligheid.

¹² *Kamerstukken II* 2014/15, 34 219 nr. 3, Transponeringstabel.

betrekken. Deze rol van de veiligheidsregio zal worden geformaliseerd door middel van het Wijzigingsbesluit algemene maatregelen van bestuur Kernenergiewet dat van 23 mei 2022 tot 11 juli 2022 ter consultatie heeft voorgelegen.

De oprichting van de ANVS en de omschrijving van haar wettelijke taken hadden mede betrekking op de implementatie van Richtlijn 2014/87/Euratom van de Raad van 8 juli 2014 houdende wijziging van Richtlijn 2009/71/Euratom tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties en gaven mede invulling aan het op 20 september 1994 te Wenen tot stand gekomen Verdrag van het IAEA inzake nucleaire veiligheid (Trb. 1994, 284) en door het IAEA ontwikkelde Safety Standards.¹³ Het voorliggende wetsvoorstel is in overeenstemming met deze Europese en internationale regels. Het voorstel van wet is op 21 juli 2023 ingevolge artikel 33, derde alinea, van het op 25 maart 1957 te Rome tot stand gekomen Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Trb. 1957, 92) voorgelegd aan de Europese Commissie. De Commissie heeft geen opmerkingen gemaakt.

De Afdeling advisering heeft geen opmerkingen gemaakt bij het voorstel en heeft geadviseerd het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

5. Inwerkingtreding

Het wetsvoorstel zal, indien het tot wet is verheven, in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.¹⁴ Daarbij zullen de vaste verandermomenten in acht worden genomen. Het beoogde tijdstip is 1 januari 2025.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

¹³ IAEA Safety Standards for protecting people and the environment General Safety Requirements INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY VIENNA, Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety, No. GSR Part 1 (Rev. 1).

¹⁴ Aanwijzing 4.17 Ar.