

Vergaderjaar 2021–2022

25 422

Opwerking van radioactief materiaal

Nr. 282

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 maart 2022

Met deze brief informeer ik uw Kamer over een aantal onderwerpen op het gebied van radioactief afval.

Opwerking van verbruikte splijtstof

Verbruikte splijtstoffen van de kerncentrale Borssele worden in Frankrijk opgewerkt tot nieuwe splijtstoffen. Bij dat proces ontstaat radioactief afval. Het opwerken van verbruikte splijtstoffen past bij het beleidsuitgangspunt van minimalisatie van radioactief afval, zoals vermeld in het Nationale programma voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen¹.

De exploitant (EPZ) van de kerncentrale Borssele (KCB) heeft bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een verzoek ingediend om een ander pakket van opwerkingsafval terug te mogen ontvangen dan in de lopende contracten tussen dit bedrijf en verwerker Orano in La Hague (Frankrijk) staat. Het gaat om een groter volume aan afval (meer containers) maar met een lagere «potentiële stralingsbelasting» per container. Per saldo hebben beide afvalpakketten dezelfde potentiële

¹ Kamerstuk 25 422, nr. 149, juni 2016.

stralingsbelasting, aldus EPZ. Het ontvangen van aangepaste pakketten van opwerkingsafval heeft in het verleden al (beperkt) plaatsgevonden².

Het laten opwerken van verbruikte splijtstoffen wordt in Nederland aan het bedrijfsleven overgelaten^{3, 4}. Op dit moment ontbreekt een kader om verzoeken, zoals nu door EPZ gedaan, objectief te kunnen beantwoorden. Ik vind dat onwenselijk.

De Nederlandse regelgeving over de opwerking van verbruikte splijtstoffen kent een verplichting om het retourafval bij COVRA op te slaan. Afspraken over de samenstelling van het retourafval komen tot stand via de contracten tussen Orano en zijn klanten. De eis van gelijkwaardigheid tussen het oorspronkelijk en het alternatieve afvalpakket vloeit voort uit de bestaande afspraken die in de Verdragen tussen Frankrijk en Nederland zijn vastgelegd⁵.

Voorafgaand aan een besluit over het verzoek van EPZ, vind ik het daarom noodzakelijk om een afwegingskader te definiëren. Het betreft randvoorwaarden waaraan altijd – ook bij toekomstige vergelijkbare verzoeken – voldaan moet worden, zoals het te allen tijde borgen van de veiligheid, transparantie van besluitvorming en het dekken van de kosten van de opslag op korte en lange termijn. Daarnaast moet het verzoek passen binnen de kaders van een veilig beheer, dus passen binnen de opslagcapaciteit van COVRA en moet er sprake zijn van gelijke totale potentiële stralingsbelasting.

Het Toetsingskader dat hierbij aan uw Kamer wordt toegestuurd⁶, is bedoeld om nu en in de toekomst voorstellen ten aanzien van aangepaste pakketten van opwerkingsafval in voorkomende gevallen te kunnen beoordelen. Naast toezending van het kader aan uw Kamer, zorg ik parallel voor publieke consultatie. Die consultatie geeft de mogelijkheid om het Toetsingskader aan te scherpen.

Het Toetsingskader zal als het definitief is vervolgens ook worden opgenomen in een nieuw Nationaal Programma voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen dat uiterlijk in 2025 aan de Europese Commissie moet worden toegestuurd⁷. Uw Kamer zal dit Nationaal Programma als ontwerp voorgelegd krijgen en ook hier zal consultatie plaats vinden. Waar nodig wordt het juridische kader (in ieder geval het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen) aangepast. Zoals gebruikelijk zal het ontwerp van het wijzigingsbesluit aan uw Kamer worden voorgelegd.

Evaluatie nationaal programma radioactief afval

Het huidige beleid voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen is vastgesteld in het Nationale Programma voor radioactief

² In die tijd werd instemming van het land van herkomst nog niet vereist. De volgende ruilacties hebben plaatsgevonden (het ging in beide gevallen om volumevermindering of lastig te beheren afvalsoorten):

- In 1998 heeft EPZ een contract gesloten om afval te ontvangen in de vorm van samengeperst metaal. Deze kwam in de plaats van de diverse soorten betonvaten, die in Frankrijk bleven;
- In 2010 heeft EPZ een contract gesloten om de vloeibare soorten afval (sludges) in Frankrijk achter te laten en in plaats daarvan 2 vaten niet-warmte producerend verglaasd afval te ontvangen.

³ Kamerstuk 32 645, nr. 1.

⁴ Zie ook de feitennotitie in de brief van de Minister van ELI van 17 januari 2011 aan de TK, Kamerstuk 25 422, nr. 87, bijlage.

⁵ Trb. 2009, nr. 41 en Trb. 2012, nr. 93.

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁷ Richtlijn 2011/70/Euratom, art. 14.

afval en verbruikte splijtstoffen dat in 2016 aan uw Kamer is aangeboden (Kamerstuk 25 422, nr. 149).

Het Nationale Programma moet uiterlijk in 2025 worden herzien. Dit betreft een verplichting uit Richtlijn 2011/70/Euratom. Het adviesbureau Berenschot is opdracht gegeven om de voorliggende evaluatie, die als bijlage bij deze brief is gevoegd, uit te voeren als onderdeel van de voorbereidingen voor het nieuwe Nationale Programma⁸.

Berenschot stelt dat de uitgangspunten van het beleidskader nog steeds actueel zijn, dat het kader effectief en duidelijk is, en dat de uitgangspunten breed gedragen worden door de stakeholders. Op sommige punten heeft het kader wel geactualiseerd te worden, volgens Berenschot. Een van deze punten betreft het uitwerken van een routekaart voor de realisatie van een eindberging voor radioactief afval. Daarnaast zou (onder meer) het uitgangspunt van minimalisatie van afval verder ingevuld kunnen worden.

Het actueel houden en doorontwikkelen van het beleid voor radioactief afval en verbruikte splijtstoffen past bij het voornemen uit het coalitieakkoord om een veilige, permanente opslag van het kernafval te borgen. Bij een veilig gebruik van straling hoort een solide radioactief afvalbeleid. Ik zal de bevindingen van Berenschot in het hiervoor genoemde nieuwe Nationale Programma adresseren. Het opstellen van dit nieuwe Nationale Programma is een traject dat meerdere jaren duurt en waarmee nog dit jaar zal worden gestart.

Onderzoek tarieven COVRA

Op grond van de artikelen 30g van het Besluit kerninstallaties splijtstoffen en ertsen (Bkse) en artikel 10.10 van het Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming (Bbs) houdt de ANVS toezicht op de tarieven die COVRA in rekening brengt. De ANVS ziet erop toe dat de tarieven van COVRA transparant, objectief en niet-discriminerend zijn. De ANVS heeft echter geconstateerd dat deze begrippen nog te weinig zijn geduid om daarop goed toezicht te kunnen houden.

In samenwerking van het Ministerie van Financiën en de ANVS is hiervoor een onderzoek uitgevoerd. In opdracht van IenW heeft KPMG onderzocht op welke wijze de kostprijzen en de tarieven van COVRA in het kostprijsmodel tot stand komen, inclusief de uitgangspunten en de wijze waarop de kosten voor de eindberging van het radioactieve afval in de tarieven worden vertaald. In het rapport, dat als bijlage bij deze brief is gevoegd⁹, wordt duidelijk gemaakt hoe COVRA de tarieven bepaalt, op welke manier het Ministerie van Financiën als aandeelhouder de opbouw van de benodigde voorzieningen monitort en hoe gecontroleerd wordt of de tarieven voldoende zijn om het benodigde bedrag voor de eindberging te bereiken. Verder beschrijft het rapport welke eerste handvatten er zijn om de begrippen transparantie, objectief en niet-discriminerend verder vorm te geven.

Het rapport geeft een duidelijk inzicht van het kostprijsmodel van COVRA en de manier waarop dit wordt gemonitord. In het rapport doet KPMG vier aanbevelingen om de systematiek en het toetsingskader verder te vereenvoudigen en te versterken. De eerste aanbeveling is gericht op het verder uitwerken van een toetsingskader voor de begrippen transparant, objectief en niet-discriminerend. Het rapport biedt eerste denkrichtingen

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

om die begrippen verder in te vullen. Dit moet ervoor zorgen dat de ANVS effectief toezicht kan uitvoeren. Ik zal daarover met de ANVS in overleg gaan.

De overige drie aanbevelingen zijn gericht op COVRA en hebben als doel het verder vereenvoudigen en verbeteren van de systematiek die door COVRA wordt gebruikt om de tarieven te bepalen. Ik zal met COVRA in overleg gaan over de opvolging van de aanbevelingen.

Ik zal uw Kamer bij de reguliere halfjaarlijkse voortgangsbrieven informeren over de voortgang.

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