

Handreiking vooroverleg nieuwbouw kernreactoren

Concept voor internetconsultatie april 2025

CONSULTATIEVERSIE

Inhoud

I.	Inleiding	3
1.	Aanleiding, doel en scope van de handreiking	3
2.	Wat is vooroverleg?	4
3.	Opbouw handreiking (leeswijzer)	4
II.	Handreiking	6
1.	Start	6
1.1	Oriënterend overleg	6
1.2	Voorwaarden en verzoek om vooroverleg	6
1.3	Startnotitie	7
1.4	Kosten Vooroverleg	7
1.5	Oprichtings- en ingebruiknamevergunning in één aanvraag	8
2.	Interactie met betrokken partijen	8
2.1	Publieksvoorlichting en participatie	8
2.2	Wet open overheid	8
2.3	Coördinatie andere bevoegd gezagen	9
3.	Vorbereiding	9
3.1	Informatievoorziening en – uitwisseling	9
3.2	Interne organisatie ANVS	10
4.	(Preliminary) Safety Analysis Report	10
4.1.	Specificeren Toetsingskader	10
4.2.	Voorwerk	12
4.3.	Beoordelen PSAR	12
4.4.	Beoordelingsrapport	13
4.5.	Openbare versie PSAR	14
5.	Milieueffectrapport	14
5.1.	Mededelingsnotitie	14
5.2.	Notitie Reikwijdte en Detailniveau	15
5.3.	Concept-MER	15
6.	Samenhangende processen	15
6.1.	Beoordelen organisatie initiatiefnemer	15
6.2.	Nucleaire Beveiliging	16
6.3.	Safeguards	16
6.4.	Ontmanteling	17
6.5.	Toezicht	17
7.	De vergunningaanvraag	17
7.1.	Vergunningaanvraag en bijbehorende documenten	17
7.2.	Vooruitblik vergunningprocedure	18

I. Inleiding

1. Aanleiding, doel en scope van de handreiking

Aanleiding

Het Hoofdlijnenakkoord (2024) beschrijft de ambitie van de regering om 4 nieuwe kerncentrales te realiseren, waarbij ook de mogelijkheden voor meerdere kleine kerncentrales worden betrokken. De ontwikkelingen op het terrein van Small Modular Reactors gaan daarnaast, ook internationaal, snel.

De aanleiding voor deze handreiking ligt in deze voornemens van de regering. De verwachting is dat er vooroverleg met de ANVS plaats gaat vinden ten behoeve van de voorbereidingen van vergunningaanvragen voor deze nieuwe nucleaire initiatieven. Voor de initiatiefnemers, de ANVS en het publiek is het daarom belangrijk om vooraf beter inzicht te krijgen in de te volgen procedures, waaronder het vooroverleg.

Deze handreiking geeft ook invulling aan eerder gedane aanbevelingen. In het IRRS-rapport van het IAEA uit 2023 is opgenomen als suggestie (S3): "The ANVS should consider formalizing the pre-licensing step of new facilities and activities in its management system". In de Evaluatie stelsel Kernenergiewet (december 2023), is in aansluiting op deze suggestie aanbevolen om een handreiking op te stellen over het vooroverleg. Deze evaluatie was in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat uitgevoerd vanwege de nieuwe ontwikkelingen.

Doel

De ANVS heeft deze handreiking opgesteld om:

- het vooroverleg voor grote, complexe vergunningsaanvragen voor nieuwe nucleaire initiatieven in goede banen te leiden,
- duidelijkheid te geven over de activiteiten in het vooroverleg en over de verwachtingen die de ANVS in dit kader heeft van de initiatiefnemers, en
- criteria te geven voor de start van het vooroverleg.

Handreikingen zijn informatieve documenten, die de ANVS ten behoeve van vergunninghouders en initiatiefnemers publiceert en waarin staat beschreven hoe de ANVS tegen een bepaald onderwerp aankijkt. De vergunninghouder kan de handreiking vervolgens als uitgangspunt nemen bij het opstellen van zijn documenten en bij zijn handelen. Handreikingen zijn niet aan een vergunning of de wet verbonden en hebben geen verplichtend karakter.

De handreiking is in de eerste plaats bedoeld voor initiatiefnemers van nieuwe nucleaire initiatieven. Daarnaast wordt de handreiking gepubliceerd op de website van de ANVS en zal deze voor iedereen die geïnteresseerd is inzicht geven in het proces van vooroverleg.

Scope

De scope van de handreiking is beperkt tot de fase 'vooroverleg'. Dit omvat niet het 'oriënterend overleg' dat daaraan voorafgaat, of de fase van vergunningverlening nadat de aanvraag is ingediend. De raakvlakken met deze fasen worden wel beschreven. Voor meer informatie over de fase van vergunningverlening verwijzen we naar de Handreiking vergunningverlening (publicatie definitieve versie naar verwachting april 2025).

De scope is verder beperkt tot nieuwe nucleaire initiatieven, dus nieuwbouwprojecten voor nieuwe kernreactoren. Voor de nieuwbouw van een kernreactor dient de veiligheid daarvan te worden aangetoond. De omvang, tijdsduur en complexiteit van de documentatie en beoordeling die daarvoor nodig is, maken het vooroverleg over nieuwbouw van een andere orde dan bijvoorbeeld het vooroverleg voor vergunningen tot wijziging van een bestaande nucleaire installatie of voor vergunningen voor stralingstoepassingen. De ANVS heeft wel het voornemen, na afronding van deze handreiking, ook die vooroverleggen in een handreiking te beschrijven.

Wijzigingen in vooroverleg en vergunningsaanvraag

Ten behoeve van het schrijven van deze handreiking, heeft de ANVS de werkwijze binnen het vooroverleg geëvalueerd. Dit heeft geleid tot enkele wijzigingen in de verloop van het vooroverleg voor nieuwe nucleaire initiatieven, ten opzichte van de huidige werkwijze. Hieronder worden de wijzigingen kort opgesomd.

- Vooroverleg moet door de initiatiefnemer worden aangevraagd;
- Initiatiefnemer moet voldoen aan een lijst van criteria om vooroverleg te laten starten;
- De startnotitie (afspraken tussen ANVS en initiatiefnemer) wordt gepubliceerd;
- PSAR wordt een verplicht document bij de aanvraag. Een publiceerbare versie wordt ter inzage gelegd samen met de aanvraag. Het veiligheidsrapport vervalt hiermee.

2. Wat is vooroverleg?

Hoewel wettelijk niet verplicht, is het gebruikelijk en gewenst dat initiatiefnemers van grotere en complexere vergunningstrajecten voorafgaand aan het indienen van de aanvraag voor een kernenergiewetvergunning in vooroverleg treden met de ANVS. Dat heeft te maken met de complexiteit van de nucleaire installatie en de benodigde documentatie en de relatief beperkte doorlooptijd van de formele vergunningprocedure volgens de Algemene wet bestuursrecht van in beginsel 6 maanden.

In de Handreiking vergunningverlening (definitieve publicatie verwacht in april 2025) heeft de ANVS daarover opgenomen: In het vooroverleg kondigt de initiatiefnemer aan wat de plannen zijn en geeft de ANVS inzicht in de toetsingskaders en andere voorwaarden voor vergunning. Uiteindelijk is het de bedoeling dat het vooroverleg wordt afgesloten met een concept vergunningaanvraag die op essentiële onderdelen is beoordeeld en waarvan mag worden verwacht dat deze volledig is en in behandeling kan worden genomen. Aan het begin van het vooroverleg worden onder andere organisatorische afspraken gemaakt.

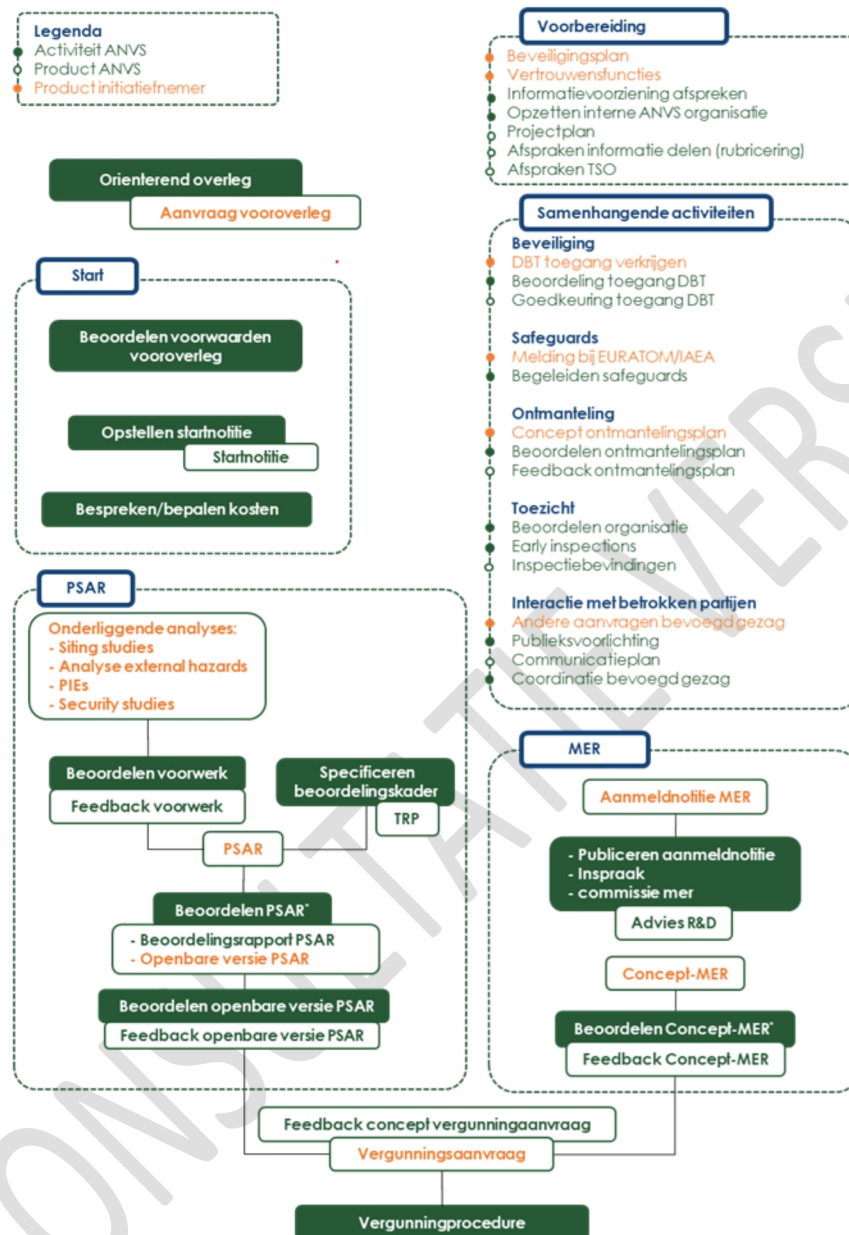
Vooroverleg heeft een belangrijke functie voor de vergunningsprocedure, maar is een informeel traject dat niet leidt tot formele besluiten. Standpunten van de ANVS ingenomen tijdens het vooroverleg geven geen garantie op het verlenen van de vergunning. In het kader van de vergunningaanvraagprocedure, na het vooroverleg, moet immers het geheel in samenhang worden beoordeeld en bestaat ook de mogelijkheid voor publieksinspraak. Nieuwe inzichten kunnen er nog toe leiden dat de ANVS gedurende dit proces komt tot andere standpunten.

3. Opbouw handreiking (leeswijzer)

Het vooroverleg voor nieuwe nucleaire initiatieven kan een aantal jaar duren en beslaat veel verschillende activiteiten. Een afgebakende fase-indeling door de tijd is niet te maken. Daarom beschrijft deze handreiking ook niet op chronologische volgorde verschillende deelactiviteiten van het vooroverleg, maar geclusterd per soort activiteit. Veel van deze activiteiten lopen gelijktijdig en sommigen zijn van elkaar afhankelijk. Het bijgevoegde schema, 'Schematische weergave vooroverleg', geeft een weergave van alle beschreven deelactiviteiten en geeft daarmee een overzicht van het vooroverleg en van de inhoud van deze handreiking.

Belangrijk is ook dat niet elk vooroverleg hetzelfde is. Zaken als het (reactor)ontwerp, de organisatie en ervaring van de initiatiefnemer en de kwaliteit van de aangeleverde documenten, zorgen ervoor dat bepaalde activiteiten meer of minder aandacht vergen en langer of korter duren om te voltooien. Ook kan de initiatiefnemer zelf sturen op de mate waarin hij documentatie al door de ANVS wil laten beoordelen of welke onderwerpen hij tijdens het vooroverleg wil bespreken. Er kan vooraf niet exact worden aangegeven hoelang het vooroverleg duurt.

ANVS vooroverleg



*De doorlooptijden voor de PSAR en MER zijn minimaal 2 jaar en 1 jaar. Deze doorlooptijden zijn sterk afhankelijk van de kwaliteit van de aangeleverde documentatie.

II. Handreiking

1. Start

1.1 Oriënterend overleg

Overleg voorafgaand aan een concreet voornemen, noemt de ANVS 'oriënterend overleg'. In dit overleg kan de ANVS de potentiële initiatiefnemer van de benodigde informatie voorzien zodat hij zich kan voorbereiden op het mogelijk vooroverleg. Denk hierbij aan het toelichten van de processen van vergunningsverlening, het duiden van wettelijke en veiligheidseisen en het overhandigen van de bijbehorende documenten. Een belangrijk document hierbij is de Handreiking Veilig Ontwerp en het veilig Bedrijven van Kernreactoren (VOBK).

Ondertussen leert de ANVS het initiatief beter kennen met als doel om te kunnen beoordelen of het vooroverleg kan starten. Voor het oriënterend overleg worden geen afspraken gemaakt over de inzet van tijd en capaciteit. Oriënterend overleg kan overgaan in vooroverleg, maar dat hoeft niet.

1.2 Voorwaarden en verzoek om vooroverleg

Het vooroverleg wordt door de initiatiefnemer verzocht. Dit kan zodra de initiatiefnemer ervan overtuigd is dat aan de voorwaarden voor het starten van het vooroverleg kan worden voldaan. De ANVS beoordeelt of het ontwerp, de locatie en de organisatie van de initiatiefnemer voldoende duidelijk en ontwikkeld zijn. Dit doet de ANVS omdat vooroverleg capaciteit kost en daarom alleen wordt gestart indien het voornemen voldoende concreet en vergevorderd is om zinvol vooroverleg te kunnen hebben.

Voordat het vooroverleg kan beginnen, dient aan de volgende randvoorwaarden voldaan te worden:

1. Het ontwerp van de nucleaire installatie: de initiatiefnemer heeft een technologie gekozen of heeft gedetailleerde gebruiksspecificaties opgesteld en is serieus in gesprek met minimaal 1 partij die verwacht deze technologie te kunnen leveren, of de initiatiefnemer is zelf de ontwerper. De volgende punten dienen in ieder geval al geregeld te zijn:
 - Toegang tot de veiligheidsrelevante technische ontwerpdocumentatie voor de ANVS. Deze documentatie dient van voldoende niveau te zijn om beoordeeld te kunnen worden.
 - Detail technische vragen over het ontwerp kunnen worden beantwoord door de initiatiefnemer.
 - De initiatiefnemer kan de benodigde aanpassingen maken aan het ontwerp vanwege nationale of locatie specifieke eisen of kenmerken.
2. De locatie: de initiatiefnemer heeft een locatie bepaald;
 - De initiatiefnemer is in overleg met de perceeleigenaar over het gebruik, en met het bevoegd gezag over de ruimtelijke inpassing;
 - Locatiekenmerken die van belang zijn voor het veilig bouwen van een nucleaire installatie zijn op hoofdlijnen in kaart gebracht.
 - De initiatiefnemer beschikt over de informatie voor de benodigde procedure(s) voor de milieueffectrapportage (m.e.r.).
3. De organisatie: de initiatiefnemer beschikt over passende capaciteit en kennis en heeft de bijbehorende organisatorische aspecten ingericht voor het vooroverleg. Dit specifiek gericht op:
 - De kennis van de Nederlandse wet- en regelgeving voor nucleaire veiligheid, stralingsbescherming, nucleaire beveiliging en conventionele milieuaspecten;
 - Het adequaat vervullen van de rollen van 'intelligent customer', 'design authority' en 'beveiligingsdeskundige';
 - De initiatiefnemer is een aanwijsbare (rechts)persoon, waarmee de ANVS afspraken kan maken en heeft het voornemen om de oprichtingsvergunning voor de installatie aan te vragen.

1.3 Startnotitie

Nadat door de initiatiefnemer een verzoek tot vooroverleg is gedaan, kan de ANVS nog nadere informatie vragen of plant de ANVS een of meerdere gesprekken met de initiatiefnemer. Op basis daarvan stelt de ANVS een startnotitie vast. De startnotitie beschrijft op tactisch niveau de uitvoering van het vooroverleg. Het beschrijft onder andere de aanleiding voor het vooroverleg en concrete afspraken over de scope van het vooroverleg, communicatie tussen relevante partijen, en het voorlopig toetsingskader. Verder bevat de startnotitie een grove planning en een overzicht van de afspraken tussen ANVS en initiatiefnemer. Tot slot wordt ingegaan op de toekomstige kosten. De startnotitie wordt aan de initiatiefnemer toegestuurd. Voorbeelden van startnotities zijn te vinden op de website van de ANVS. In de praktijk zal de opzet van de startnotitie al opgesteld worden tijdens de eerste oriënterende overleggen voor de start van een vooroverleg.

Een publiceerbare versie van de startnotitie wordt door de ANVS gepubliceerd op haar website. Hiermee wil de ANVS transparant zijn over het werk dat zij doet en de trajecten die op dat moment lopen. De ervaring leert dat de meeste startnotities geen gevoelige informatie bevatten en derhalve, met uitzondering van namen van betrokken personen, gepubliceerd kunnen worden. De initiatiefnemer krijgt wel de mogelijkheid om vooraf aan te geven of hij bepaalde informatie wil weglaten. De ANVS beoordeelt dit verzoek op basis van de weigeringsgronden van de Wet open overheid (zie ook 2.1, publieksvoorlichting).

1.4 Kosten Vooroverleg

Kosten die door de ANVS worden gemaakt voor het vooroverleg worden forfaitair (vast tarief per soort installatie) doorberekend bij het in behandeling nemen van de uiteindelijke vergunningaanvraag. Die bijdrage is voor oprichtingsvergunningen vastgelegd in artikel 4, eerste lid, van het Besluit vergoedingen Kernenergiewet. De bijdrage is afhankelijk van het soort installatie. De bedragen worden jaarlijks geïndexeerd zoals in het Besluit vastgelegd. Het moment van het indienen van de uiteindelijke vergunningaanvraag is bepalend voor welk bedrag in rekening wordt gebracht. In 2024 waren deze bedragen:

- voor een kernreactor voor elektriciteitsproductie: € 888.000,-
- voor een kernreactor voor andere doeleinden: € 444.000,-
- voor andere nucleaire inrichtingen (zonder reactor): € 296.000,-

Daarnaast worden op grond van artikel 9 van het Besluit vergoedingen Kernenergiewet, kosten voor extern advies één-op-één doorbelast. De reden hiervoor is dat voor de beoordeling van de onderliggende technische specificaties regelmatig inhuur van specialistische technische kennis nodig is. In het Besluit vergoedingen is daarom de mogelijkheid opgenomen om deze kosten door te berekenen aan degene die daarvan profiteert, in dit geval de initiatiefnemer. Omdat de kosten niet vooraf vast te stellen zijn, zijn hiervoor geen vaste bedragen opgenomen. Hieronder wordt deze doorbelasting toegelicht:

- Voor welke activiteiten?
 - o Het gaat om externe expertise die benodigd is in de voorfase en bij de behandeling van vergunningaanvragen voor nucleaire inrichtingen. Voor andere activiteiten of taken van de ANVS (publieksvoorlichting, advisering, toezicht) geldt deze doorberekening niet.
 - o In het geval van nieuwe nucleaire initiatieven, zal het met name gaan om ingehuurde expertise bij het beoordelen van het PSAR.
- In welke gevallen?
 - o Het moet gaan om specialistische technische kennis die nodig is voor een goede beoordeling van de betreffende documentatie;
 - o Het moet kennis betreffen waarvan het niet verwacht kan worden dat de ANVS deze kennis permanent in huis heeft.
 - o Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om een gebrek aan capaciteit door te berekenen.
- Randvoorwaarden:
 - o Uit het Rijksbeleid 'Maat Houden' (2016) volgt dat de vergoeding redelijk moet zijn. Dit ziet zowel op het aantal uren dat besteed wordt, als op het uurtarief.

- Er wordt zoveel mogelijk vooraf inzichtelijk gemaakt welke kosten verwacht worden en waarop die verwachting is gebaseerd.
- Bij het in rekening brengen van de kosten worden de kosten gespecificeerd.
- Het in rekening brengen van de kosten op grond van het Besluit vergoedingen Kernenergiewet is een besluit, zodat daartegen bezwaar en beroep openstaat.

De kosten die worden voorzien, worden neergelegd in de startnotitie. Daarbij zal de ANVS ook al zoveel mogelijk inzicht geven in de verwachtingen rondom kosten voor extern advies. Hierover wordt gedurende het vooroverleg de initiatiefnemer op de hoogte gehouden.

1.5 Oprichtings- en ingebruiknamevergunning in één aanvraag

De oprichtingsvergunning en de vergunningen voor het in werking brengen en het in werking houden van de inrichting kunnen eventueel ook worden gecombineerd. Dit is echter alleen mogelijk wanneer bij de aanvraag voor oprichting ook al voldoende informatie met voldoende detailniveau kan worden opgeleverd over o.a. de bedrijfsvoering, de organisatie tijdens bedrijf en de inbedrijfname om in de initiële vergunningverlening al afdoende te beoordelen en de benodigde voorschriften voor de inbedrijfname en bedrijfsvoering al in de vergunning vast te stellen.

2. Interactie met betrokken partijen

2.1 Publieksvoorlichting en participatie

Aan het begin van het vooroverleg wordt een communicatieplan opgesteld. Hierin staat beschreven over welke mijlpalen en op welke momenten wordt gecommuniceerd. In het communicatieplan kan bijvoorbeeld staan wanneer er informatieavonden worden georganiseerd of hoe de ANVS communiceert over de voortgang van de PSAR-beoordeling. Het doel van het communicatieplan is duidelijk maken aan de initiatiefnemer welke informatie de ANVS tijdens het vooroverleg en de formele procedurele stappen actief openbaar maakt. Voor de ANVS is het belangrijk dat alle relevante doelgroepen op de juiste manier geïnformeerd worden.

2.2 Wet open overheid

De Wet open overheid (Woo) regelt de openbaarheid van de informatie die bij de overheid berust. Deze wet gaat zowel over actieve openbaarmaking, dus op initiatief van de overheid zelf, als over passieve openbaarmaking, dat wil zeggen op basis van een verzoek van een derde aan de overheid. Vanwege het belang van publieksvoorlichting in het vooroverleg, worden in deze handreiking de belangrijkste elementen toegelicht:

- Openbaar, tenzij: De Woo kent het uitgangspunt dat alle informatie bij de overheid openbaar is, tenzij aan bepaalde weigeringsgronden wordt voldaan. Deze weigeringsgronden zijn in de Woo opgenomen. Daarbij geldt dat ten aanzien van milieu-informatie de eisen strenger zijn voor weigering. Informatie over emissies in het milieu kan nooit geweigerd worden.
- Weigeringsgronden: voor de informatie over nucleaire inrichtingen zijn uit ervaring met name de volgende weigeringsgronden relevant:
 - Veiligheid van de Staat: informatie die de veiligheid van (toekomstige) nucleaire installaties en daarmee de maatschappij in gevaar kan brengen, kan worden gelakt. Denk bijvoorbeeld aan beveiligingsmaatregelen, de specifieke vindplaats van splijtstoffen of radioactieve stoffen, en detailinformatie over veiligheidssystemen.
 - Vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens: (ontwerp)informatie over nucleaire installaties kan concurrentiegevoelige informatie bevatten. Voor dergelijke informatie dient de ANVS een afweging te maken tussen het belang van geheimhouding en het belang van openbaarmaking. Gedetailleerde informatie die bij openbaarmaking tot schade voor bedrijven zou kunnen leiden, kan op die grond geweigerd worden.
 - Persoonlijke levenssfeer: Namen, contactgegevens en handtekeningen van personen/medewerkers worden in principe gelakt. Uitzondering hierop zijn namen van personen die uit hoofde van hun functie (bijvoorbeeld als directeur) in de openbaarheid treden.

- Zienswijze initiatiefnemer en ontwerper: Indien de ANVS voornemens is om informatie actief of passief openbaar te maken en die informatie betrekking heeft op de initiatiefnemer of de ontwerper, dan krijgen deze bedrijven altijd de mogelijkheid om hierop vooraf een zienswijze in te dienen. De ANVS moet deze zienswijze betrekken bij het uiteindelijke besluit tot openbaarmaking. Indien de initiatiefnemer en/of ontwerper het niet eens zijn met het besluit van de ANVS, kunnen zij hiertegen in bezwaar en beroep gaan en de rechter vragen de publicatie tegen te houden.

2.3 Coördinatie andere bevoegd gezagen

Naast de Kernenergiewetvergunning zijn er nog andere vergunningen nodig om een kernreactor te realiseren, bijvoorbeeld voor een wateractiviteit (lozen op een oppervlaktewater) op grond van de Omgevingswet en een bouwvergunning. De ANVS stemt tijdens het vooroverleg met andere bevoegde gezagen af om de vergunningprocedures tegelijkertijd te laten lopen. Ook houden de ANVS en andere bevoegd gezagen elkaar op de hoogte van ontwikkelingen en wordt gekeken of bepaalde communicatie- of participatiemomenten samen kunnen worden georganiseerd.

De oprichting van energiecentrales groter dan 500 MW kwalificeren als een project met nationaal belang waarop de projectprocedure (voorheen Rijkscoördinatieregeling) op grond van de Elektriciteitswet van toepassing is. Dit betekent dat de coördinatie tussen de diverse bevoegde gezagen gedaan wordt door de minister van Klimaat en Groene Groei. De minister kan ook andere projecten aanwijzen als van nationaal belang. Deze zullen dan ook de projectprocedure volgen.

3. Voorbereiding

3.1 Informatievoorziening en – uitwisseling

Tijdens het vooroverleg vindt veel informatie-uitwisseling plaats tussen de ANVS en de initiatiefnemer. Van de zijde van de initiatiefnemer met name technische informatie en toelichting; vanuit de ANVS met name informatie over kaders en reacties op technische informatie van de initiatiefnemer.

Over de informatie-uitwisseling worden in het begin afspraken gemaakt in de startnotitie (zie 1.3), die daarna verder worden uitgewerkt. Het moment van verdere uitwerking is onder andere afhankelijk van de fase waarin het vooroverleg zich bevindt. Zo zullen de afspraken omvangrijker worden zodra er meer vertrouwelijke informatie of Staatsgeheime informatie gedeeld moet worden. In paragraaf 6.2 wordt ingegaan op de beveiligingsaspecten.

Tijdens het vooroverleg worden onder meer de volgende onderwerpen besproken en geregeld:

- Afspraken over overleggen, overlegstructuren en contactpersonen.
- Afspraken over het delen van informatie met andere betrokken partijen, zoals de ontwerper en/of de Technical Support Organisation van de ANVS.
- Afspraken over de rubricering van informatie. De opsteller van een document is verantwoordelijk voor de rubricering van informatie. De ANVS en de initiatiefnemer maken afspraken over de toepassing van rubriceringsniveaus en de daarbij horende informatiebeveiliging. De ontvangende partij is verantwoordelijk voor het op juiste wijze omgaan met ontvangen documenten.
- Afspraken over de wijze van het delen van informatie: bijvoorbeeld via e-mail, een beveiligde service of een ander (gedeeld) platform. Deze wijze kan gespecificeerd worden afhankelijk van de soort en de rubricering van informatie. Daarbij is van belang dat de ANVS voor haar beoordelingen niet enkel gebruik kan maken van documenten die op een door de initiatiefnemer beheerd platform zijn in te zien. Voor de eigen archivering en navorgbaarheid van het werk van de ANVS, dient zij in staat te zijn documenten te kunnen ontvangen, intern verspreiden en verwerken in haar eigen systemen.
- Afspraken betreffende de markering van informatie die onder specifieke exportbeperkingen of dual use-wetgeving valt. De aanvrager is verantwoordelijk voor de juiste vergunningen ten aanzien van informatie die hij deelt met de ANVS. De ANVS is verantwoordelijk voor de juiste vergunningen, indien zij informatie deelt met bijvoorbeeld een buitenlandse TSO.

Het is van belang dat de afspraken zijn vastgelegd en door de juiste personen in de organisatie zijn bekrachtigd vóórdat er informatie, waarop de afspraken slaan, gedeeld wordt. Bij het maken

van sommige afspraken is betrokkenheid van medewerkers die zich bezighouden met informatiebeveiliging noodzakelijk. Dit betreft de noodzakelijke beveiligingsmaatregelen voor de initiatiefnemer om relevante staatsgeheime informatie te kunnen ontvangen, zie ook paragraaf 5.1.

De hierboven genoemde afspraken kunnen in onderling overleg worden vastgelegd in een procedure of overeenkomst. De ANVS kan met de afspraken niet afdoen aan de Wet open overheid (zie 2.1).

3.2 Interne organisatie ANVS

Als het vooroverleg is gestart gaat de ANVS haar interne organisatie opbouwen op basis van de planning van de initiatiefnemer. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het samenstellen van het team van deskundigen dat de voorlopige veiligheidsdocumentatie gaat beoordelen en het aanhaken van de externe deskundigen van de TSO.

Waar de initiatiefnemer rekening mee kan houden is het volgende:

- Al tijdens het oriënterend overleg zal de ANVS vragen naar een globale planning, om zo binnen haar eigen organisatie te borgen dat tijdig de juiste deskundigheid en capaciteit beschikbaar zijn. Hoe nauwkeuriger de planning is en hoe beter de ANVS daarvan op de hoogte is, hoe beter zij hierop kan inspelen.
- De ANVS kan geen garanties geven over beschikbaarheid van personeel tijdens het vooroverleg, omdat de (andere) wettelijke taken van de ANVS altijd kunnen vragen om herprioritering.
- Het is voor het kunnen voeren van vooroverleg over technische onderwerpen en het starten van voorlopige beoordelingen van essentieel belang dat de initiatiefnemer alle relevante deskundigheid in huis heeft, zodat de deskundigen binnen de ANVS een gelijkwaardig aanspreekpunt hebben. Deskundigen van de ontwerper zijn geen vervanging voor deskundigheid bij de initiatiefnemer (toekomstig aanvrager). Zonder gelijkwaardig aanspreekpunt (counterpart) zullen de deskundigen van de ANVS nog niet aan de slag kunnen. Zie ook paragraaf 2.3 'beoordelen organisatie initiatiefnemer'.
- De deskundigen van de ANVS en de TSO zullen hun informatiepositie over het ontwerp en de opzet van veiligheidsdocumentatie moeten opbouwen. De ANVS kan de initiatiefnemer vragen hiertoe cursussen of opleidingen te verzorgen. Dit is geen verplichting, maar draagt uiteraard wel bij aan de efficiëntie waarmee de ANVS haar werk kan doen.

4. (Preliminary) Safety Analysis Report

Het Safety Analysis Report (SAR) is een cruciaal document waarin de veiligheid van de nucleaire installatie wordt aangetoond. Het PSAR bevat de informatie die de ANVS nodig heeft om de veiligheid van de installatie te kunnen beoordelen. Dit document wordt door de ANVS gebruikt om te bepalen of er een geschikte basis is voor vergunningverlening. Het SAR beschrijft de veiligheidssituatie in de verschillende fases van de levensduur van de nucleaire installatie. In de fase van het vooroverleg voor een nieuwe nucleaire installatie heet dit document het PSAR (Preliminary Safety Analysis Report). Dit document moet door de initiatiefnemer worden aangeleverd ter ondersteuning van de vergunningaanvraag voor de bouw van de nucleaire installatie. In latere fases wordt dit document geactualiseerd: POSAR (Pre-Operational Safety Analysis Report) voor de aanvraag van de vergunning voor inbedrijfstelling en bedrijfsvoering en FSAR (Final Safety Analysis Report) voor de bedrijfsvoeringfase. Een nog latere actualisatie wordt uitgevoerd voor de fase van ontmanteling.

In het (P)SAR moet door de initiatiefnemer worden aangetoond dat de nucleaire installatie voldoet aan alle relevante veiligheidseisen, zoals vastgelegd in het toetsingskader.

4.1. Specificeren Toetsingskader

Voordat kan worden begonnen met (voorlopige)beoordelingen van het PSAR, moet door de ANVS vastgelegd worden aan welke eisen wordt getoetst. Deze eisen zijn beschreven in het

toetsingskader en referentiedocumenten. De ANVS hanteert als toetsingskader de formele criteria, zoals vastgelegd in wet- en regelgeving, in dit geval met name,

- Kernenergiewet
- Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (Bkse)
- Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming (Bbs)
- Regeling nucleaire veiligheid kerninstallaties (Rnvk)
- Regeling nucleaire drukapparatuur
- Regeling basisveiligheidsnormen stralingsbescherming (Rbs)
- Regeling stralingsbescherming beroepsmatige blootstelling 2018
- ANVS Verordening basisveiligheidsnormen stralingsbescherming
- ANVS Verordening nucleaire drukapparatuur, beveiliging en ontmanteling

Voor het toetsingskader geldt dat altijd de vigerende wet- en regelgeving van toepassing is en nageleefd moet worden.

Deze wet- en regelgeving bevat veelal open normen die ruimte bieden voor de initiatiefnemer. De referentiedocumenten worden door de ANVS gebruikt om te beoordelen of de wijze waarop aan de het toetsingskader wordt voldaan, overeenkomt met de stand-der-techniek. Het belangrijkste referentiedocument voor de beoordeling van de nucleaire veiligheid is het VOBK. In het VOBK wordt verwezen naar IAEA Safety Standards (ISS) en WENRA Safety Reference Levels (SRLs).

De ISS onderscheiden zich in Safety Fundamentals, Requirements en Guides. Safety Fundamentals bevatten het fundamentele veiligheidsdoel en tien basisprincipes en worden door een hoog abstractieniveau gekenmerkt. Het Nederlandse stelsel van wet- en regelgeving en beleid incorporeert in algemene zin de IAEA fundamentele veiligheidsprincipes. Safety Guides geven aanbevelingen en suggesties over hoe aan de Requirements kan worden voldaan. In de ANVS Handreiking Gebruik Internationale Normen bij Oordeelsvorming (*consultatieversie*) wordt beschreven hoe de ANVS omgaat met IAEA guides en SRL bij haar oordeelsvorming.

In de inleiding van het VOBK wordt dit nader toegelicht. Het VOBK is openbaar en kan in het oriënterend gesprek op hoofdlijnen worden toegelicht.

Voor de gedetailleerde technische uitvoering van het ontwerp zijn ontwerpcodes (zoals ASME) en normen nodig (zoals ISO-normen). Deze worden grotendeels door de initiatiefnemer zelf gekozen en besproken met de ANVS en maken daarna ook onderdeel uit van de referentiedocumenten. Voor conventionele veiligheid is er de Handreiking conventionele technische randvoorwaarden voor nucleaire inrichtingen. Hieruit volgt dat de ANVS voor conventionele technische randvoorwaarden aansluit bij de eisen die in andere wetgeving zijn opgenomen. Sinds januari 2024 is dat de Omgevingswet en onderliggende Besluiten. De Handreiking conventionele technische randvoorwaarden wordt hier nog op aangepast.

In de door de ANVS opgestelde startnotitie wordt het relevante toetsingskader beschreven. Tevens wordt daarin vastgelegd welke versie van het VOBK gebruikt moet worden. Daarnaast wordt de wijze van vastlegging van de overige referentie-documenten aangegeven. Hiervoor zal in de meeste gevallen naar een Technical Review Plan (TRP) worden verwezen. In dit plan wordt de wijze van beoordeling van het PSAR uiteengezet en is specifiek voor het betreffende initiatief. In het TRP heeft de ANVS per onderwerp aangegeven welke paragrafen uit het VOBK en welke (internationale) veiligheidsstandaarden bij de beoordeling worden gebruikt. Het TRP kan tijdens het vooroverleg nog verder aangescherpt worden.

Indien de aanvrager de opgesomde veiligheidsstandaarden gebruikt dan ziet de ANVS dit als een goede invulling van het PSAR en dan wordt over het algemeen voldaan aan het VOBK en het vastgestelde toetsingskader. De initiatiefnemer is niet verplicht de hoofdstukindeling van het TRP te volgen, maar moet wel aantonen dat alle onderwerpen, zoals benoemd in het TRP, in het PSAR zijn afgedekt. Ook kan de initiatiefnemer andere veiligheidsstandaarden gebruiken dan in het TRP genoemd, maar in dat geval zal de initiatiefnemer moeten aantonen dat met de gebruikte standaarden minimaal hetzelfde veiligheidsniveau wordt bereikt als met de standaarden die in het TRP zijn opgesomd. Aan de initiatiefnemer wordt tijdens het vooroverleg het TRP verschaft. Het te gebruiken TRP kan in specifieke gevallen, liefst in een vroeg stadium, in overleg tussen de initiatiefnemer en de ANVS, op onderdelen worden aangepast. Onderdelen die niet relevant zijn,

kunnen worden geschrapt en voor specifieke installatiekenmerkende eisen kunnen onderdelen worden toegevoegd.

De initiatiefnemer kan (onderdelen van) referentiedocumenten op eigen initiatief toepassen. Deze moeten dan wel door de ANVS per brief bevestigd worden. Tijdens het vooroverleg zal de initiatiefnemer de ANVS daarom moeten voorzien van informatie over het ontwerp en bijbehorende veiligheidsanalyses. Het detailniveau moet zodanig zijn, dat de ANVS op basis van deze informatie relevante eisen kan opstellen, dan wel grading kan toepassen op al bestaande eisen.

Liggen de te gebruiken referentiedocumenten voor het hele vooroverleg vast?

Zowel voor de initiatiefnemer als voor de ANVS is het belangrijk de referentiedocumenten op een bepaald moment vast te leggen en te bevroren, zodat beide partijen zekerheid hebben. Dit is vooral voor de initiatiefnemer erg belangrijk om niet gedurende het project voor ongewenste verrassingen te komen staan. Ook voor de beoordelaars van de ANVS geeft dit duidelijkheid en houvast.

Mocht het belangrijkste referentiedocument, het VOBK, in de tussentijd wijzigen, dan bespreken de ANVS en de initiatiefnemer welke veranderingen moeten worden overgenomen. Dit wordt in een brief bevestigd.

De referentiedocumenten kunnen niet voor onbepaalde tijd worden bevroren. Sommige vooroverleggen kunnen erg lang duren, meer dan 10 jaar, en dan is het wenselijk om periodiek (elke 5 of 10 jaar) de referentiedocumenten te herzien. De termijn hangt daarbij ook af van de volwassenheid van de technologie. Voor nieuwe technologieën zou een hogere frequentie nodig kunnen zijn. De meeste veranderingen in ISS of SRLs volgen een traag proces en zijn meestal ruim van tevoren te voorzien.

Belangrijke (internationale) bedrijfservaringen (inclusief storingen of ongevallen) kunnen wel aanleiding zijn voor een versnelde herziening van de referentiedocumenten. De toe te passen herzieningstermijn wordt ook in de brief over de referentiedocumenten vastgelegd.

4.2. Voorwerk

Voordat de initiatiefnemer tot een te beoordelen PSAR kan komen, kan het nodig zijn een aantal onderzoeken en analyses al in een vroege fase aan de ANVS aan te bieden ter beoordeling. Hieronder vallen in ieder geval de Siting Studies en de inventarisatie van de external hazards (designbasis hazards), omdat deze studies belangrijke input zijn voor ontwerp van de installatie.

Andere onderwerpen waarover de initiatiefnemer en de ANVS vooraf afspraken moeten maken, zijn onder andere: Invulling Veiligheidsdoelstellingen, Security en Design Basis Threat, Aardbevingsbestendigheid, vliegtuigimpact, radioactief afval management en de lijst van postulated initiating events (PIEs). Deze onderwerpen kunnen namelijk een belangrijke invloed hebben op het ontwerp en de veiligheidsstudies. Tevens zorgt een vroegtijdige overeenstemming ervoor dat de ANVS goed voorbereid het beoordelingsproces van het PSAR kan starten. Een mogelijke aanpak om hierover met de ANVS in overleg te gaan is te werken met Position Papers. Deze zijn ondersteunend aan de discussies en dit faciliteert het maken van afspraken.

Daarnaast worden gesprekken gestart over onderwerpen die verplicht aanwezig moeten zijn voor de houder van een nucleaire installatie, zoals een ontmantelingsplan en beveiligingspakket (zie hiervoor hoofdstuk V). In het voorwerk zal de ANVS ondersteund worden door de TSO.

4.3. Beoordelen PSAR

De beoordeling van het PSAR kan in meerdere fasen plaatsvinden, maar dit is geen verplichting. Initiatiefnemers moeten er rekening mee houden dat in de meeste gevallen een beoordeling in twee of meer fasen noodzakelijk is. Als de beoordeling bijvoorbeeld in twee fasen plaatsvindt, wordt de eerste beoordeling, gevolgd door een lijst van RAI's (requests for additional information) en volgt een tweede beoordeling nadat het PSAR is aangepast. De looptijd hiervoor hangt sterk af van de kwaliteit van het PSAR, of er sprake is van een ontwerp dat al elders is beoordeeld en goedgekeurd, volwassenheid van het ontwerp en de beschikbaarheid van specialisten bij de initiatiefnemer en bij de ANVS. In het TRP wordt toegelicht welk detailniveau de ANVS in het PSAR verwacht. De ANVS zal bij de beoordeling in veel gevallen gebruik maken van ondersteuning door

de TSO. Hiervoor dienen tussen ANVS en TSO vooraf duidelijke afspraken te worden gemaakt met betrekking tot de uitwisseling van documenten (bijvoorbeeld via een sharepoint) en dient er eventueel bij het ministerie van Buitenlandse Zaken een exportvergunning te worden geregeld door de ANVS. Zie verdere toelichting in paragraaf 3.1.

Om een efficiënte werkwijze voor de beoordeling van het PSAR te kunnen garanderen heeft het sterk de voorkeur om het PSAR in zijn geheel aan te bieden ter beoordeling. De beoordeling van de PSAR vindt per hoofdstuk plaats. In het algemeen bevat een PSAR circa 20 hoofdstukken. In het vooroverleg kan afgesproken worden om de eerste hoofdstukken, waarin de beschrijving van de installatie op hoofdlijnen wordt gegeven en waarin de veiligheidsdoelstellingen worden opgesomd, in een vroeg stadium als voorlopers aan te bieden. Het is namelijk belangrijk dat de ANVS eventuele (veiligheids)problemen tijdig met de initiatiefnemer kan bespreken alvorens het gehele PSAR ter beoordeling wordt aangeboden.

Voor elk hoofdstuk wordt een specialist of een groep van specialisten aangewezen. Ondersteuning vanuit de TSO zal ook onderverdeeld worden naar hoofdstukken van het PSAR. Voor sommige hoofdstukken zal wel ondersteuning ingehuurd worden, voor andere kan dat minder nodig zijn. Dit hangt ook af van het type nucleaire installatie en de volwassenheid van het ontwerp. Of een ontwerp al elders in de wereld, door een andere regulator of meerdere regulators is beoordeeld, kan hierop tevens van invloed zijn.

De TSO kan voor specifieke beoordelingen, aanvullend op de beoordeling van het PSAR, worden ingeschakeld, bijvoorbeeld voor het uitvoeren van onafhankelijke veiligheidsanalyses of voor het steekproefsgewijs uitvoeren van onafhankelijke afschermingsberekeningen.

Mogelijkheid tot internationale samenwerking met andere Regulatory bodies?

Indien het ontwerp van de nucleaire installatie ook in het buitenland wordt of is beoordeeld, dan bestaat voor de ANVS de mogelijkheid tot internationale samenwerking. Deze samenwerking kan verschillende vormen hebben. Zo kan er een gezamenlijke beoordeling van (delen van) de PSAR worden uitgevoerd, of kan gebruik gemaakt worden van de beoordeling die al is uitgevoerd door een andere vergunningverlener (regulatory body).

Indien het ontwerp van de nucleaire installatie in het buitenland al door (een) andere regulator(s) is beoordeeld kan de ANVS hiervan gebruik maken bij haar eigen beoordeling. Hierbij past de ANVS een graded approach toe. Dit betekent dat delen van de externe beoordeling kunnen worden gebruikt en dat de ANVS dan grondig kijkt naar de verschillen in regelgevend kader, wijzigingen in het ontwerp en locatie specifieke aspecten van het ontwerp. Systemen, structuren en componenten met een hoge veiligheidsklassering zullen, in geval van een buitenlandse beoordeling, in het algemeen diepgaander worden beoordeeld dan systemen met een lage veiligheidsklassering. De precieze aanpak hangt af van het ontwerp en de wijze waarop de andere regulator de eerdere beoordeling heeft uitgevoerd. De ANVS blijft altijd verantwoordelijk voor haar eigen conclusies.

Een aandachtspunt bij het gebruik maken van beoordelingen of samenwerking met andere regulators is de toegang tot informatie. De initiatiefnemer is hiervoor verantwoordelijk. Bij de start van het vooroverleg maken de initiatiefnemer en ANVS afspraken over informatievoorziening en de betekenis van de internationale samenwerking voor de aan te leveren documentatie.

4.4. Beoordelingsrapport

Het resultaat van de beoordeling van het PSAR wordt door de ANVS vastgelegd in een beoordelingsrapport. In het rapport staat dus het voorlopige oordeel van de ANVS dat wordt meegenomen bij de beoordeling van de vergunningaanvraag. De initiatiefnemer kan er in redelijkheid vanuit gaan dat de ANVS dit oordeel zal volgen, tenzij er bijzondere omstandigheden zijn, zoals nieuwe ontwikkelingen of zienswijzen gedurende de vergunningprocedure die tot nieuwe inzichten leiden.

Het beoordelingsrapport bevat behalve de specialistische beoordeling aan de hand van het Toetsingskader en Referentiedocumenten ook een oordeel over de wijze van afhandeling van de RAI's.

4.5. Openbare versie PSAR

Het PSAR is een belangrijk document bij nieuwbouw van kernreactoren. Bij de bestaande installaties werkt de ANVS met een 'Veiligheidsrapport', hetgeen een publieksversie is van de veiligheidsdocumentatie (PSAR of anders). Voor nieuwbouw van kernreactoren kiest de ANVS er in de toekomst voor om het PSAR zelf bij de vergunningaanvraag in te laten dienen. Op die manier is het niet nodig een ander document op te stellen, omdat hiermee ook aan de indieningsvereisten van artikel 6, eerste lid, onderdeel h Bkx wordt voldaan. Het PSAR is vaak in het Engels geschreven, hetgeen de ANVS accepteert. Indien dat voor de beoordeling noodzakelijk is, kan de ANVS verlangen om (een deel van) het PSAR te vertalen, zie artikel 4:5, tweede lid, Awb.

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt de aanvraag en alle bijbehorende stukken ter inzage gelegd en dus gepubliceerd. Echter, het PSAR bevat ook informatie die vanwege veiligheids- en bedrijfsvertrouwelijkheid niet gepubliceerd kan worden. Als het PSAR door de ANVS is beoordeeld zodat het ingediend kan worden met de aanvraag voor een oprichtingsvergunning, dient de initiatiefnemer daarom ook een versie van het PSAR op te stellen die wel gepubliceerd kan worden. In deze versie worden gegevens verwijderd of delen herschreven zodat de informatie die niet openbaar kan worden, eruit gehaald wordt.

De hier beschreven procedure voor het indienen van een openbare, tweede, versie van vergunningaanvraagdocumenten is vastgelegd in de Wet milieubeheer. Deze voorziet specifiek in de mogelijkheid om een tweede, publiceerbare, versie van een aanvraagdocument in te dienen bij een vergunningaanvraag. De tweede versie moet door de ANVS worden goedgekeurd. Dat gebeurt door een beoordeling aan de hand van het afwegingskader van de Wet open overheid. Hierover kan de aanvrager in overleg treden met de ANVS.

Beide versies worden met de vergunningaanvraag ingediend, maar alleen de openbare versie wordt gepubliceerd en ter inzage gelegd.

5. Milieueffectrapport

Het Milieueffectrapport (MER) beschrijft onder meer de impact van de nieuwe nucleaire installatie op het milieu. De oprichting van een nieuwe kerncentrale of andere kernreactor is MER-plichtig op grond van bijlage V bij het Omgevingsbesluit, onderdeel C3. Dit deel van de Handreiking beschrijft de onderdelen van de m.e.r.-procedure die tijdens het vooroverleg aan de orde kunnen komen. Voor meer informatie over de rol van het MER in de vergunningprocedure, zie de Handreiking vergunningverlening ANVS.

In het geval van grote energieprojecten schrijft de Elektriciteitswet de projectprocedure voor. Dit betekent dat het ruimtelijk besluit (projectbesluit), de Kernenergiewetvergunning en andere benodigde vergunningen of besluiten gecoördineerd worden voorbereid. Het bevoegd gezag voor de Kernenergiewet blijft de ANVS. Dit kan effect hebben op de MER-procedure, omdat er één project-MER wordt gemaakt voor zowel het projectbesluit als de Kernenergiewetvergunning. Het doet niet af aan de verplichting om bij de aanvraag voor de Kernenergiewet een MER in te dienen.

5.1. Mededelingsnotitie

De initiatiefnemer kan er, gelet op artikel 16.46, eerste lid, van de Omgevingswet, voor kiezen om aan het bevoegd gezag een advies over reikwijdte en detailniveau van het benodigde MER te vragen. Dit is niet verplicht. Indien de initiatiefnemer advies vraagt aan de ANVS dan legt de ANVS het advies vast in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD). De NRD is een voorstel voor een afbakening van de inhoud van het MER. Het voordeel van een NRD is dat de initiatiefnemer advies krijgt van de ANVS over welke elementen hij moet opnemen in het MER, bijvoorbeeld welke alternatieven dienen te worden onderzocht, voordat begonnen wordt met het opstellen van het MER.

De mogelijkheid tot verzoek van NRD door de initiatiefnemer kan worden besproken in het oriënterend overleg en kan bij de start van het vooroverleg worden vastgelegd in de startnotitie (zie 1.3). Vanwege de doorlooptijd is het advies dit verzoek tijdig te doen. Het verzoek kan bijvoorbeeld bij aanvang van het vooroverleg worden ingediend.

Als de initiatiefnemer dit verzoek bij de ANVS doet, wordt de procedure hiervoor in gang gezet. Dit wordt gedaan op grond van de regelgeving (Omgevingswet) en de Handreiking vergunningverlening (definitieve versie naar verwachting gepubliceerd in april 2025).

5.2. Notitie Reikwijdte en Detailniveau

De NRD bevat het kader van de ANVS voor het MER. Onder meer komt aan de orde welke alternatieven dienen te worden onderzocht en welke milieuaspecten moeten worden onderzocht en aan de hand waarvan. Bij het vaststellen van het NRD worden de mogelijke zienswijzen van de wettelijke adviseurs, betrokken bestuursorganen, publiek en de commissie voor de m.e.r. betrokken.

Het NRD wordt ter inzage gelegd, maar hierop is geen verdere inspraak of beroep mogelijk. Op het moment dat het MER met de aanvraag is ingediend en een ontwerpvergunning ter inzage wordt gelegd, is inspraak mogelijk.

5.3. Concept-MER

Na het ontvangen van de NRD kan de initiatiefnemer het MER opstellen. Er is geen wettelijk termijn hiervoor vastgesteld. Naast de NRD is het van belang dat de vereisten uit het Omgevingsbesluit worden meegenomen in het opstellen van het MER.

Op verzoek van de initiatiefnemer kan een concept-MER in het vooroverleg worden besproken met de ANVS. De daadwerkelijke beoordeling vindt plaats in het kader van de vergunningprocedure.

Het MER dient te zijn opgesteld in het Nederlands. Bijlagen mogen eventueel in het Engels.

Ook kan in het vooroverleg worden besproken hoe wordt omgegaan met de overlap tussen de aanvraag, PSAR en het MER. Daarbij wordt zoveel mogelijk onnodig herhalen voorkomen, terwijl tegelijkertijd voor alle documenten aan de wettelijke vereisten wordt voldaan.

6. Samenhangende processen

Naast de voorbereiding op de aanvraag voor een Kernenergiewetvergunning tot oprichting van een nieuwe nucleaire installatie zijn er ook andere, samenhangende processen die parallel lopen. Deze behoeven vroegtijdige afstemming tussen de initiatiefnemer en de ANVS en betreffen de volgende gebieden:

- (1) Beoordelen organisatie initiatiefnemer
- (2) Nucleaire beveiliging,
- (3) Safeguards, oftewel het controleren van verspreiding van nucleaire kennis en materialen,
- (4) Ontmanteling, en
- (5) Toezicht op de eventuele nieuwbouw (na vergunningverlening).

Hieronder is beschreven op welke manier deze onderwerpen al tijdens het vooroverleg aandacht vereisen. Voor al deze onderwerpen geldt dat voorafgaand aan de vergunningaanvraag al informatie verstrekt moet worden, deskundigheid en middelen nodig zijn bij de aanvrager en moet worden afgestemd met de ANVS. Onvoldoende aandacht voor deze onderwerpen tijdens het vooroverleg naar een vergunningsaanvraag kan leiden tot het afkeuren van een vergunningsaanvraag, tot onnodige kosten voor ontwerpwijzigingen of tot een verhoogd risico op overtredingen.

6.1. Beoordelen organisatie initiatiefnemer

Gedurende het vooroverleg verandert de organisatie van de initiatiefnemer mee met de activiteiten die op dat moment moeten plaatsvinden. Dit gaat bijvoorbeeld over de expertise die bij de initiatiefnemer aanwezig is als het gaat inhoudelijke activiteiten maar ook over document managementsystemen. De ANVS beoordeelt de organisatie voortdurend tijdens het vooroverleg en kijkt of de organisatie op de juiste weg is om aan alle eisen te voldoen die aan een nucleaire vergunninghouder gesteld worden en toetst de ANVS of de organisatie ook in staat is om de discussies inhoudelijk te voeren over de zaken die dan in het vooroverleg besproken worden.

Deze beoordeling vindt plaats op basis van internationale richtlijnen en in het licht van de verplichtingen die de initiatiefnemer als toekomstig vergunninghouder zal moeten vervullen. Deze

verplichtingen zijn in hoofdlijnen te vinden in de Regeling nucleaire veiligheid kerninstallaties, en zien onder meer op veiligheidscultuur, voldoende deskundig personeel en het managementsysteem.

6.2. Nucleaire Beveiliging

De ANVS ziet toe op de beveiliging van nucleaire installaties, radioactief materiaal en nucleaire informatie. Nucleaire beveiliging is gericht op het tegengaan van diefstal, sabotage van processen, informatie, materialen en apparatuur bij nucleaire installaties en bij transport van en handelingen met radioactief materiaal.

Naast het vooroverleg voor de vergunningverlening is het aan te raden om al vroegtijdig de eisen voor nucleaire beveiliging helder te krijgen, en hierover met de ANVS te overleggen.

Tijdens deze fase gaat het om de volgende onderwerpen:

- **Informatiebeveiliging.** Informatie over nucleaire toepassingen behoeft soms bijzondere beveiliging. Denk bijvoorbeeld aan plattegronden van toekomstige nucleaire inrichtingen, technische informatie over splijtstoffen of nucleaire technieken. De ANVS ziet toe op de informatiebeveiliging, ook in een vroeg stadium van een initiatief.
- **Security by design.** Beveiligingsoverwegingen kunnen invloed hebben op voorgenomen ontwerpkeuzes. Denk bijvoorbeeld aan de benodigde dikte van buitenmuren, de afstand tot openbare wegen, de beperking van toegang met voertuigen of de uitvoering van veiligheidssystemen om sabotage te voorkomen. Het is daarom nodig om vroegtijdig op de hoogte te zijn van de dreiging waartegen beveiliging wettelijk vereist is. Deze informatie is meestal gerubriceerd als staatsgeheim en vereist het aanwijzen van vertrouwensfuncties voordat inzicht mogelijk is (zie 'vertrouwensfuncties' hieronder). Deze informatie is beschreven in de referentiedreiging, gerubriceerd als staatsgeheim en vereist het aanwijzen van vertrouwensfuncties voordat inzicht mogelijk is (zie 'vertrouwensfuncties' hieronder). Ook is het nodig dat de initiatiefnemer de beveiliging van deze informatie voldoende kan waarborgen. Hierover maakt de ANVS afspraken met de initiatiefnemer.
- **Vertrouwensfuncties.** Staatsgeheime informatie die nodig is om een inrichting te ontwerpen, zoals bijvoorbeeld een beschrijving van de dreiging waartegen beveiliging wettelijk vereist is, is alleen toegankelijk voor bedrijven die aantoonbaar maken deze informatie nodig te hebben (*need to know*), informatiebeveiliging kunnen waarborgen, en waarvan relevante medewerkers door de AIVD gescreend zijn (*autorisatie*). Het kan meer dan een jaar duren om aan deze eisen te voldoen. Het is daarom aan te raden om dit proces, in samenspraak met de ANVS, in een vroeg stadium te starten.
- **Beveiligingspakket:** Een vergunninghouder van een nucleaire installatie dient een door de ANVS goedgekeurd beveiligingspakket te hebben. Desgewenst kan in het vooroverleg over een concept-beveiligingspakket worden besproken en deze van feedback worden voorzien.

Vanaf het moment dat diefstal of sabotage relevant worden, moet de vergunninghouder een voldoende aansluiting tussen de eigen beveiligingsorganisatie en de politie kunnen aantonen. Hiervoor is het raadzaam om al tijdens de ontwerpfasen contact met de politie op te nemen. De ANVS beoordeelt de voldoende aansluiting van interne en externe beveiliging tijdens de beoordeling van het beveiligingspakket.

6.3. Safeguards

De ANVS heeft op het gebied van safeguards tot taak erop toe te zien dat kernenergie, nucleair materiaal en daarmee samenhangende informatie niet wordt gebruikt voor niet-vreedzame doelen.

Hiervoor zijn onder andere afspraken nodig met Euratom en de IAEA, en is het vereist om vroegtijdig technische informatie aan de ANVS te verstrekken over de gebruikte nucleaire technologieën en de hierbij gebruikte splijtstoffen. Ook is het nodig om al tijdens de ontwerpfasen voldoende rekening te houden met de technische eisen aan o.a. beschikbare ruimte, dataverbindingen en elektriciteitsvoorzieningen voor het toepassen van de vereiste safeguards technologieën.

6.4. Ontmanteling

Ontmanteling betreft de laatste fase van de levensduur van een nucleaire inrichting. De wetgever vereist dat al tijdens het verlenen van een oprichtingsvergunning voldoende rekening wordt gehouden met ontmanteling. Ontmanteling komt bij twee deelactiviteiten terug in het vooroverleg:

- Bij het ontwerp van de nucleaire installatie moet al rekening worden gehouden met de toekomstige ontmanteling. Dit betekent dat het ontwerp de toekomstige ontmanteling niet mag bemoeilijken. Een beschrijving hiervan moet worden opgenomen in het PSAR en in het ontmantelingsplan. Het is daarom belangrijk hiervoor tijdig deskundigheid te betrekken.
- Zodra de vergunning voor de oprichting van een nucleaire installatie is verleend, dient de vergunninghouder een door de ANVS goedgekeurd ontmantelingsplan te hebben. Dit ontmantelingsplan moet in grote lijnen de wijze van ontmantelen beschrijven. Het gaat onder meer om planning, de toe te passen technieken en betrokken medewerkers en het radioactief afval dat vrijkomt bij ontmanteling. Het ontmantelingsplan gaat verplicht uit van directe ontmanteling en 'groene weide' als eindstadium. Uitgestelde ontmanteling na een periode van veilige insluiting is in Nederland sinds 2011 niet meer toegestaan. De eisen aan het ontmantelingsplan staan in het Bkse en de Regeling buitengebruikstelling en ontmanteling nucleaire installaties.

Het ligt in de rede dat de aanvraag tot goedkeuring van dat ontmantelingsplan tegelijk met de vergunningaanvraag wordt ingediend, zodat deze kan zijn goedgekeurd op het moment dat de oprichtingsvergunning wordt verleend. De ANVS heeft zes maanden om hierop te beslissen.

Financiële zekerheid voor de ontmantelingskosten

Vanaf het moment van inbedrijfstelling van de nucleaire inrichting dient de vergunninghouder ook een door de minister van Infrastructuur en Water en de minister van Financiën goedgekeurde financiële zekerheidstelling voor de ontmantelingskosten te hebben. Die wordt gebaseerd op het door de ANVS goedgekeurde ontmantelingsplan. Hoewel deze financiële zekerheidstelling derhalve pas veel later aan de orde is, kan deze wel gevolgen hebben voor de kosten en derhalve voor een initiatiefnemer al veel eerder relevant zijn. Voor deze Handreiking is van belang dat de financiële zekerheidstelling niet onder de bevoegdheid van de ANVS valt. De ANVS doet daarom ook geen uitspraken over de financiële raming van de ontmanteling bij de beoordeling van het ontmantelingsplan. De ANVS beoordeelt (alleen) de technische en organisatorische aspecten van ontmanteling. Voor vragen en of overleg over de financiën van de ontmanteling, kan contact worden opgenomen met de genoemde ministeries.

6.5. Toezicht

De ANVS is ten tijde van het vooroverleg op het gebied van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming nog geen toezichthouder, omdat er nog geen vergunning is verleend waarop toezicht kan worden gehouden en nog geen activiteiten met splijtstoffen of radioactieve stoffen plaatsvinden. Wel begint de ANVS met voorbereidingen voor toezicht. In deze fase zal het met name gaan om het uitwisselen van informatie. Voor beveiliging kunnen overigens in deze fase wel al eisen gelden waarop ook door de ANVS wordt toegezien.

Ook is het mogelijk dat er in deze periode al activiteiten door de initiatiefnemer worden verricht voor de toekomstige inrichting, waar de ANVS een oordeel over moet vormen en waarbij het onwenselijk of onmogelijk is om dat op een later moment te doen. Een voorbeeld daarvan is het aanschaffen van specifieke items die een lange levertijd hebben (long lead items). De ANVS onderzoekt op dit moment of en in welke vorm daarop inspecties kunnen worden verricht en zal dit tijdens het vooroverleg met de initiatiefnemer bespreken en hierover afspraken maken.

7. De vergunningaanvraag

7.1. Vergunningaanvraag en bijbehorende documenten

Het Bkse bevat in de artikelen 3 en 6-9 de indieningsvereisten voor de vergunningaanvraag. Daarnaast is op grond van de Omgevingswet een MER verplicht (zie de Categorieën 3-5 van Bijlage V van het Omgevingsbesluit).

De ANVS laat de aanvrager weten of zijn aanvraag compleet is en in behandeling kan worden genomen. Indien er nog aanvullende informatie nodig is om de aanvraag te kunnen beoordelen, krijgt de indiener in ieder geval één keer de gelegenheid zijn aanvraag aan te vullen. Als de aanvraag in behandeling wordt genomen, ontvangt de aanvrager hiervan bericht en wordt het eerste bedrag op grond van het Besluit vergoedingen Kernenergiewet in rekening gebracht (zie paragraaf 1.4).

De ANVS heeft in de Handreiking vergunningverlening vastgelegd dat de aanvraag gepubliceerd wordt, nadat is bepaald dat de aanvraag in behandeling genomen kan worden. Op dat moment is nog geen inspraak mogelijk, dat komt bij de ontwerpvergunning.

Indien de initiatiefnemer documenten met zijn aanvraag indient, die bedrijfsgeheimen of beveiligingsgegevens betreffen die niet openbaar kunnen worden, kan hij verzoeken om een 'tweede tekst' in te dienen. Dit is een tweede versie van hetzelfde document ten behoeve van de terinzagelegging. Dit is geregeld in artikel 19.3 tot en met 19.5 van de Wet milieubeheer. De aanvrager zal aan de hand van het beoordelingskader van de Wet open overheid dienen te onderbouwen waarom bepaalde informatie niet kan worden gepubliceerd. De ANVS moet de tweede tekst goedkeuren en geeft bij de terinzagelegging aan indien het een tweede versie is.

Dit geldt in ieder geval voor de publieksversie van het PSAR, maar mogelijk ook voor andere aanvraagdocumenten.

Zoals eerder aangegeven heeft de ANVS voor nieuwe initiatieven de keuze gemaakt om niet meer een veel kleinere publieksversie van de veiligheidsdocumentatie in de vorm het 'Veiligheidsrapport' te vragen. Met het indienen van het PSAR kan ook aan de indieningsvereisten worden voldaan, terwijl tevens de mogelijkheid bestaat informatie te lakken die niet openbaar mag worden.

7.2. Vooruitblik vergunningprocedure

Na het indienen van de vergunningaanvraag, begint de vergunningprocedure te lopen. Daarin toetst de ANVS de aanvraag en het MER aan de wettelijke vereisten. Uitgebreide informatie over de vergunningprocedure is te vinden in de Handreiking vergunningverlening (verwachte publicatiedatum april 2025).

De beslistermijn is zes maanden en kan eenmalig worden verlengd met een redelijke termijn. De verwachting bij nieuwe nucleaire initiatieven is dat de ANVS daarvan gebruik zal maken vanwege de complexiteit en verwachte inspraakreacties in zo'n proces. Ter illustratie is de beslistermijn voor de aanvraag van de oprichtingsvergunning voor onderzoeksreactor PALLAS verlengd met twee maanden. Bij complexere installaties kan dat meer zijn. Dat geldt ook indien het vooroverleg korter is geweest.

Als de ANVS oordeelt dat de aanvraag en het MER voldoet, bereidt de ANVS een ontwerpvergunningbesluit voor. Deze ontwerpvergunning wordt ter inzage gelegd en hierop is door eenieder 6 weken lang inspraak mogelijk. Dit geldt ook voor de initiatiefnemer die een zienswijze kan geven over bijvoorbeeld de beperkingen en voorschriften van de vergunning. Daarnaast worden in deze fase ook (opnieuw) de betrokken bestuursorganen en de wettelijk adviseurs betrokken in het kader van de MER-procedure. De ANVS vraagt ook een toetsingsadvies aan de commissie voor de m.e.r. over het MER.

Onderdeel van de stukken behorend bij de ontwerpvergunning is ook een verslag van het vooroverleg. Dit geeft voor het publiek de benodigde transparantie over wat er aan de vergunningprocedure vooraf is gegaan.

De ANVS weegt daarna alle zienswijzen en adviezen af en neemt een definitief besluit. Van de ter inzagelegging van de definitieve vergunning wordt openbaar kennisgegeven. Bij het verlenen van de vergunning wordt voor de tweede maal een bedrag in rekening gebracht op grond van het Besluit vergoedingen Kernenergiewet (zie 1.4).

Tegen deze vergunning kan door belanghebbenden en degenen die een zienswijze hebben ingediend, beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Een beroep heeft niet automatisch een opschortende werking. Wel kan degene die in beroep is

gegaan tegelijk een verzoek tot voorlopige voorziening indienen. De voorzieningenrechter zal dan besluiten of de vergunning wordt opgeschort totdat op het beroep besloten is. Als het verzoek tot voorlopige voorziening wordt toegewezen, betekent dat dat nog niet met de bouw mag worden aangevangen. Als er geen voorlopige voorziening wordt aangevraagd of toegewezen, kan de vergunninghouder op eigen risico tijdens de beroepsprocedure al gebruik maken van de vergunning.

De vergunning wordt van kracht de dag nadat de beroepstermijn van 6 weken is verlopen. De inwerkingtreding van de Kernenergiewetvergunning is ook gekoppeld aan de benodigde omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen, die bij de gemeente moet worden aangevraagd. Dat betekent dat pas kan worden begonnen met de bouw nadat beide vergunningen in werking zijn getreden.

CONSULTATIE VERSIE