

TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1.1 Invoeren algemene termijn van twee jaar voor het afvoeren van radioactieve afvalstoffen of splijtstof of erts bevattende afvalstoffen

Artikel 10.7, derde lid, van het Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming (hierna: het besluit) bepaalt dat radioactieve afvalstoffen zo snel als redelijkerwijs mogelijk worden afgevoerd doch in ieder geval binnen een door de ANVS gestelde termijn. Door artikel I van deze ANVS-wijzigingsverordening wordt in een nieuw artikel van de ANVS-verordening basisveiligheidsnormen stralingsbescherming (verder: de verordening) een -algemeen geldende- maximumtermijn van twee jaar voor de afvoer van radioactieve afvalstoffen opgenomen, waarvan in een vergunningvoorschrift kan worden afgeweken. De artikelen 10.7, 10.8 en 10.9 van het besluit zijn kerninstallaties, splijtstoffen en erts (hierna: Bkse). van overeenkomstige toepassing op dat besluit. Dit omvat ook de grondslag om bij verordening of besluit een termijn voor het afvoeren te kunnen stellen. De termijn voor het afvoeren van radioactieve afvalstoffen geldt daarom ook voor het afvoeren van als splijtstof of erts bevattende afvalstof aangemerkte splijtstof.

Er wordt een wijziging van artikel 10.7, derde lid, van het besluit voorbereid waardoor "binnen een door de Autoriteit gestelde termijn" vervangen wordt door "binnen een door de Autoriteit bij verordening of beschikking gestelde termijn". Het is voor deze wijziging van de verordening niet noodzakelijk te wachten op de inwerkingtreding van de genoemde verduidelijking in artikel 10.7, derde lid, van het besluit.

In de artikelsgewijze toelichting wordt ingegaan op de afwegingen voor de opnemng van een algemeen geldende termijn en de aspecten die daarbij een rol hebben gespeeld.

De in deze verordening en deze toelichting gebruikte termen 'wet', 'ondernemer' en 'vergunning', hebben de betekenis die krachtens artikel 1.2 van het besluit in bijlage 1 van het besluit aan die termen zijn gegeven. Waar de vergunning op grond van artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet (hierna: wet) wordt bedoeld, wordt dat aangegeven. Aangezien deze verordening mede gebaseerd is op het Bkse, behoeft de in artikel 1, eerste lid, van dat besluit opgenomen begripsbepaling "splijtstof of erts bevattende afvalstof" niet afzonderlijk voor deze verordening te worden gedefinieerd.

1.2 Wijziging bijlage 9, tabel 1 bij de verordening

Door artikel II wordt in tabel 1 bij bijlage 9 van de verordening een fout gecorrigeerd.

1.3 Regeldruk

Sinds de invoering van het besluit, en de inwerkingtreding van het daarin opgenomen artikel 10.7, derde lid, geldt dat radioactieve afvalstoffen zo snel als redelijkerwijs mogelijk worden afgevoerd maar in elk geval binnen een door de Autoriteit gestelde termijn.

De in het kader van het aan het besluit voorafgaande Besluit stralingsbescherming gehanteerde standaardtermijn van twee jaar is echter nog niet in elke vergunning opgenomen. Van de mogelijkheid om in de vergunning af te wijken van de gehanteerde standaardtermijn wordt weinig gebruik gemaakt. Maar als daar aanleiding voor is, wordt de specifieke maximale afvoertermijn (die afwijkt ten opzichte van de standaard tweejaarstermijn) in de vergunning opgenomen.

Naar verwachting zullen ten hoogste 10 vergunninghouders (buiten de houders van vergunningen op grond van artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet) als gevolg van deze wijziging een afzonderlijke aanvraag om wijziging van de vergunning indienen,

*indien zij niet uit de voeten kunnen met de termijn van twee jaar,

*indien in hun vergunningen nog geen specifieke termijn is opgenomen, en

*indien de aanvraag voor de specifieke termijn niet gecombineerd kan worden met een andere vergunningaanvraag of met een aanvraag om een andere wijziging.

De kosten die deze vergunninghouders moeten maken bestaan uit de kosten van het indienen van een aanvraag van een wijziging van hun vergunning, en van de eventuele correspondentie daarover. Deze regeldrukeffecten worden geschat op ten hoogste $10 \times \text{€ } 5.000 = \text{€ } 50.000$. Voor de invoering van de standaardtermijn voor de houders van vergunningen op grond van artikel 15, onder b, van de wet wordt een overgangstermijn gehanteerd. Het is de verwachting dat een eventuele aanvraag van een wijziging van een bestaande vergunning, teneinde daarin een specifieke termijn op te laten nemen, binnen de overgangstermijn kan samenvallen met reguliere wijzigingen. Daardoor zullen deze vergunninghouders als gevolg van deze verordening geen extra vergoeding op grond van het Besluit vergoedingen Kernenergiewet verschuldigd zijn (zie artikel 11 van dat besluit).

De invoering van de standaardtermijn van twee jaar voor het afvoeren van splijtstoffen en ertsen na het aanmerken van de ertsen of splijtstoffen als splijtstof of erts bevattende afvalstof levert daarom naar verwachting geen extra regeldruk op.

Door de inwerkingtreding van artikel I van deze verordening met ingang van [1 juli 2022] hebben de ondernemers die op het tijdstip van publicatie van deze verordening radioactieve afvalstoffen bijna twee jaar hebben bewaard, nog enige tijd om zich (regulier) te ontdoen van deze radioactieve afvalstoffen vóór het tijdstip van inwerkingtreding. Hierdoor behoeven zij geen extra uitgaven te doen om te voldoen aan het nieuwe voorschrift.

De correctie van tabel 1 van bijlage 9 heeft geen gevolgen voor de regeldruk.

1.4 Consultatie

Overeenkomstig artikel 4, tweede lid, van de Kernenergiewet wordt een verordening gedurende een periode van ten minste vier weken geconsulteerd. In dat kader is de conceptversie van de verordening op [...2022] op de website www.internetconsultatie.nl geplaatst en ter consultatie en inspraak voorgelegd aan de diensten en instanties die belast zijn met uitvoering, toezicht en verdere handhaving en aan organisaties van belanghebbenden. Het geven van een reactie was mogelijk op alle onderdelen van deze verordening en de bijbehorende toelichting. De reacties zijn afkomstig van:

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)

PM reactie ATR

Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid (HUF)

In dezelfde periode waarin de consultatie werd gehouden is aan diverse overheidsinspecties, de ANVS in haar hoedanigheid als vergunningverlener en toezichthouder, en andere overheidsinstanties gevraagd de conceptverordening te beoordelen op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF). Het gaat om de volgende partijen:

1. ANVS;
2. Staatstoezicht op de Mijnen;
3. Nederlandse Arbeidsinspectie (SZW);
4. Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ).

De respondenten geven in hun reacties aan dat **PM**

Gevolgen van de consultatiereacties, het ATR-advies en de HUF-toets voor de vastgestelde wijziging van de ANVS-verordening

PM

1.5 Notificatie

Artikel I, onderdeel A, bevat een uitwerking van de reeds in 10.7, derde lid, van het besluit opgenomen en genotificeerde norm waardoor het beschermingsniveau niet wijzigt. Dit artikel en de rectificatie in artikel I, onderdeel B, bevatten als zodanig geen (opnieuw) te notificeren normen of voorschriften of significante wijzigingen van reeds genotificeerde normen.

2. ARTIKELEN

Artikel I, onderdeel A (Nieuwe paragraaf 3.7 en artikel 3.21, afvoertermijn radioactieve afvalstoffen en splijtstof of erts bevattende afvalstof)

Radioactieve afvalstoffen en splijtstof of erts bevattende afvalstoffen

Artikel 10.7, derde lid, van het besluit bepaalt dat radioactieve afvalstoffen zo snel als redelijkerwijs mogelijk worden afgevoerd doch in ieder geval binnen een door de Autoriteit gestelde termijn. Deze termijn was tot op heden niet in algemene zin bepaald door de ANVS. Het ontbreken van een algemeen geldende standaardtermijn gaf de vergunninghouders en de ANVS de mogelijkheid per vergunning maatwerk te leveren voor het tijdelijk bewaren en de afvoer van radioactief afval, op een wijze die bedrijfsmatig efficiënt is en geen verhoogde blootstellingrisico's oplevert. Maar in de praktijk is, na de inwerkingtreding van het besluit, van deze mogelijkheid niet steeds gebruik gemaakt. Tevens ontstond door beide aspecten onduidelijkheid over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de genoemde bepaling, voor zover (ook) in een vergunning geen termijn voor de afvoer van radioactief afval was opgenomen. Dit kon er verder toe leiden dat er tussen ondernemers grote verschillen konden ontstaan bij de optimalisatie van de tijdelijke opslag van radioactieve afvalstoffen. Dit bemoeilijkte weer de uniforme en transparante toetsing door de bevoegde inspecties van de door ondernemers gehanteerde opslagtermijnen. Opgemerkt wordt dat de veiligheid van opslag en vervoer van de radioactieve afvalstoffen hierbij niet in het geding is geweest.

Door een maximale opslagtermijn vast te stellen wordt bereikt dat ondernemers hun radioactieve afvalstoffen tijdelijk kunnen opslaan om ze vervolgens op een efficiënte wijze te kunnen overdragen aan een erkende ophaaldienst. Dit geldt evenzeer voor nucleaire inrichtingen voor zover zij radioactieve afvalstoffen hebben. Ook splijtstof of erts bevattende afvalstoffen moeten van de locatie van de nucleaire inrichting worden verwijderd. Daarvoor gaat dezelfde standaardperiode van 2 jaar gelden, tenzij in de vergunning een andere afvoertermijn is voorgeschreven.

Met deze verordening wordt een algemeen geldende maximumtermijn van twee jaar vastgelegd waarbinnen de ondernemer zijn radioactieve afvalstoffen of splijtstof of erts bevattende afvalstoffen moet afvoeren. Daarmee wordt de praktijk voortgezet die werd gehanteerd toen het besluit nog niet van kracht was. In Kernenergiewetvergunningen waarop het voormalige Besluit stralingsbescherming van toepassing was, werd -zoals in het algemeen deel van deze toelichting al is gezegd- veelal een voorschrift opgenomen waarin een periode van ten hoogste twee jaar voor de tijdelijke opslag door de ondernemer van radioactieve afvalstoffen werd voorgeschreven. Een maximale opslagduur van twee jaar tot de afvalstof wordt afgevoerd wordt door de ANVS gezien als een redelijke en praktisch uitvoerbare termijn.

Bij de keuze voor deze maximum duur van de opslag hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld.

Een kortere maximale opslagtermijn dan twee jaar zal bij producenten van relatief geringe hoeveelheden radioactieve afvalstoffen kostenverhogend werken zonder dat dit zal leiden tot verdere optimalisatie van de stralingsbescherming. Een kortere termijn zal bovendien leiden tot inefficiënt beladen afvalverpakkingen en tot meer transportbewegingen. Dit laatste acht de ANVS om redenen van stralingsbescherming niet wenselijk. Een periode van twee jaar is nu gebruikelijk, tenzij een andere periode als voorschrift in de vergunning is afgesproken,

Een langere standaardtermijn dan twee jaar zal tot gevolg hebben dat veel ondernemers voor een langere duur (meer) radioactieve afvalstoffen op hun locatie in opslag zullen hebben. Ook dit acht de ANVS niet wenselijk om als standaard te hanteren.

Het principe van optimalisatie blijft leidend; een ondernemer kan een kortere opslagduur hanteren als blijkt dat dit leidt tot verdere optimalisatie van de stralingsbescherming. In enkele gevallen is het mogelijk en efficiënt, om in overleg met de ANVS de afvalstoffen juist langer te bewaren dan twee jaar alvorens ze worden afgevoerd. Deze langere termijn moet dan door de specifieke omstandigheden vanuit stralingsbeschermingsperspectief aanvaardbaar zijn. In verband met het voorgaande is het belangrijk dat de ANVS met het oog op de stralingsbescherming van werknemers of leden van de bevolking de bevoegdheid heeft in vergunningen af te wijken van de standaardtermijn door in de vergunningvoorschriften een kortere of langere termijn op te nemen.

Splijtstof of erts bevattende afvalstoffen en andere radioactieve afvalstoffen uit een nucleaire inrichting

De bepalingen over de termijn, waarbinnen radioactief afval wordt afgevoerd, zijn opgenomen in artikel 10.7 van het besluit. Artikel 10.7 van het besluit inclusief de grondslag om een termijn te stellen is van overeenkomstige toepassing op splijtstoffen of ertsen bevattende afvalstoffen. Zie artikel 19, eerste jo. tweede lid, aanhef en onderdeel i, van het Bkse. Het nieuwe artikel 3.21 is hierdoor mede van toepassing op het bewaren en afvoeren van splijtstof of erts bevattende afvalstoffen. Dit is in de grondslag van de wijzigingsverordening en de formuleringen verduidelijkt.

De standaardtermijn van twee jaar voor het afvoeren van splijtstof of erts bevattende afvalstof of andere radioactieve afvalstoffen uit nucleaire inrichtingen is niet altijd passend. Vaak wordt door de vergunninghouder in overleg met de ANVS van tevoren bepaald hoe de op een bepaald moment aanwezige splijtstof of erts bevattende afvalstof of andere radioactieve afvalstoffen worden opgeslagen en afgevoerd. Ook daarbij spelen overwegingen van veiligheid, waaronder de stralingsbescherming van werknemers, een belangrijke rol. Vanwege de door ANVS en de vergunninghouder reeds gemaakte specifieke afspraken is in de vergunningen in het verleden niet altijd een maximum afvoertermijn opgenomen.

De situatie na inwerkingtreding van dit artikel is als volgt. Een radioactieve stof of splijtstof of erts kan door de ANVS of de ondernemer als radioactieve afvalstof respectievelijk als splijtstof of erts bevattende afvalstof worden aangemerkt.

Uit het eerste en het derde lid van artikel 10.7 van het besluit in samenhang met art. 19 van het Bkse volgt dat de termijn van twee jaar, waarbinnen radioactieve afvalstoffen moeten worden afgevoerd, begint te lopen op het tijdstip dat radioactieve stoffen of materialen, respectievelijk splijtstof of erts, worden aangemerkt als radioactieve afvalstof, respectievelijk splijtstof of erts bevattende afvalstof.

In de praktijk betekent dit in de meeste gevallen dat wanneer de radioactieve afvalstof gedurende die termijn van twee jaar wordt opgeslagen in vaten, de termijn gaat lopen op het moment dat het vat in gebruik genomen wordt. Het tijdstip waarop het vat vol is en definitief wordt afgesloten is in dit verband niet relevant.

Voor de toepassing van het eerste lid van artikel 3.21 betekent dit dat bij inwerkingtreding van dit artikel gekeken wordt hoe lang geleden de radioactieve stoffen en materialen als radioactief afval zijn aangemerkt. Het is dus niet zo dat de opslagtermijn van twee jaar voor alle radioactieve afvalstoffen voor het eerst gaat lopen bij de inwerkingtreding van dit besluit.

In een aantal bijzondere gevallen (bijvoorbeeld voor zeer specifieke afvalstromen in specifieke bedrijfsprocessen), kan door de ANVS of de ondernemer een ander aanvangstijdstip worden bepaald. De criteria genoemd in artikel 10.7 van het besluit zijn daarbij leidend.

Om te voorkomen dat de houders van een vergunning op grond van artikel 15, aanhef en onder b, van de Kernenergiewet direct gevolg moeten geven aan de termijn van twee jaren na het als splijtstof of erts bevattende afvalstof aanmerken van de aanwezige splijtstoffen en ertsen is in het derde lid bepaald dat het eerste lid gedurende twee jaren na het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel niet van toepassing is op deze vergunninghouders. Daardoor worden zij in de gelegenheid gesteld om met de ANVS in overleg te treden over de opneming in de vergunning van een van het eerste lid afwijkende termijn, en daarvoor een aanvraag in te dienen. De ANVS heeft dan voldoende tijd om de wijziging van de vergunning tijdig te realiseren, zo mogelijk tegelijk met andere voorziene wijzigingen. Mochten de vergunninghouder en de ANVS er niet in slagen de van het eerste lid afwijkende termijn binnen twee jaar na inwerkingtreding van deze wijziging op te nemen in de vergunning, dan geldt -na de overgangstermijn- het eerste lid.

Artikel I, onderdeel B (herstel vermelding bijlage 9, tabel 1, linker kolom)

In bijlage 9, tabel 1, linker kolom, is per abuis tweemaal het element 'Magnesium' opgenomen. In overeenstemming met de daarmee overeenkomende tabel bij het voormalige Besluit stralingsbescherming moet de tweede vermelding zijn: Mangaan. Deze wijzigingsverordening herstelt deze fout en de omissie van het ontbreken van mangaan in de linker kolom van de tabel. De bestaande gegevens in de kolommen naast de herstelde vermelding van mangaan zijn in overeenstemming met longabsorptietypen die gelden voor het element 'mangaan'.

Artikel II (inwerkingtreding)

De bepaling over de vaste termijn voor de afvoer van radioactieve afvalstoffen treedt in werking met ingang van [1 juli 2022]. Dat is een vast verandermoment. Het tijdstip, dat [enige maanden] ligt na het tijdstip van publicatie van deze verordening, geeft de ondernemers, die al bijna twee jaar het radioactieve afval hebben opgeslagen en die een vergunning hebben waarin geen andere termijn is opgenomen, de gelegenheid om dat afval alsnog af te voeren binnen de na de inwerkingtreding geldende termijn van twee jaar nadat de desbetreffende radioactieve stoffen zijn aangemerkt als radioactieve afvalstof. De bepaling over de vaste termijn voor het afvoeren van splijtstof of erts bevattende afvalstoffen treedt in werking twee jaar na [1 juli 2022], met ingang van 1 juli 2024.

DE AUTORITEIT NUCLEAIRE VEILIGHEID EN STRALINGSBESCHERMING,
namens deze,

Drs. Annemiek van Bolhuis, MBA,
bestuursvoorzitter

Dr. ir. M. Brugmans,
plv. bestuursvoorzitter