

# Hoofdlijnenverslag van de internetconsultatie

## Toetsingskader opwerkingsafval

**(Internetconsultatie van 21 maart tot en met 18 april 2022)**

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft een Toetsingskader Opwerkingsafval opgesteld. De aanleiding hiervoor is een verzoek door de exploitant (EPZ) van de kerncentrale Borssele.

EPZ heeft contractuele afspraken met Orano (Frankrijk) over de opwerking van verbruikte splijtstoffen. EPZ vraagt nu om opwerkingsafval terug te mogen ontvangen met een andere samenstelling, wel met gelijke potentiële stralingsbelasting. Voor afgewogen besluitvorming acht de staatsecretaris een toetsingskader noodzakelijk.

Op dit moment ontbreekt een kader om verzoeken, zoals nu door EPZ gedaan, objectief te kunnen beoordelen. Het Toetsingskader Opwerkingsafval is bedoeld om verzoeken tot aangepaste pakketten van opwerkingsafval te kunnen beoordelen. Dit maakt afgewogen besluitvorming over instemming of afwijzing van een verzoek mogelijk.

De regeling is er voornamelijk op gericht dat de "potentiële stralingsbelasting" gelijkwaardig is in de verschillende afvalpakketten en dat het past binnen de capaciteit van COVRA. Heel kort gezegd: er komt niet meer straling terug naar Nederland dan in de verbruikte splijtstoffen zit die in Frankrijk worden opgewerkt.

### **De reacties**

Er kon worden gereageerd op deze regeling en de toelichting. Er zijn in totaal 2 reacties ingediend, deze zijn alletwee openbaar. Indieners zijn een particulier en Stichting LAKA.

### **1. Algemeen beeld van de reacties**

Beide reacties zijn kritisch. Verzocht wordt om nadere beschouwing van het toetsingskader.

### **2. Reactie Ministerie op de inhoudelijke reacties**

*Beide ingediende reacties waren openbaar, en kunnen daarom volledig op de website worden ingezien. Hieronder wordt de reactie van het ministerie van IenW gegeven op de twee ingediende reacties weergegeven.*

**In de reactie van de particuliere indiener worden de volgende punten genoemd:**

- Het rekenmodel is (nog) niet openbaar, en daarover ligt er een WOBverzoek van Laka;
- Opwerken van kernafval is ongewenst, omdat dit ingezet kan worden voor kernwapens. Dit is, zeker op dit moment, geen goed idee.

**Reactie Ministerie IenW op de ingediende reactie van de particulier:**

Dank voor uw belangstelling en uw reactie op de internetconsultatie over het Toetsingskader opwerkingsafval.

De rekenmethode wordt op dit moment door NRG gevalideerd. Als de validatie gereed is, wordt de rekenmethode samen met de uitkomst van de validatie bij het Toetsingskader bijgevoegd. Zoals in de brief aan de Tweede Kamer staat, zal het Toetsingskader op termijn in het Nationale programma voor het beheer van radioactief afval opgenomen. Het Toetsingskader wordt onderdeel van het beleid, het is dan vanzelfsprekend openbaar.

Het Toetsingskader wordt door de Tweede Kamer geagendeerd en besproken. Dit kunt u al op de website van de Tweede Kamer zien. Het verslag van het debat wordt ook op de website van de TK gepubliceerd.

Staatssecretaris Heijnen zal voor wat betreft het Toetsingskader zelf en de toepassing daarvan uitgaan van wat met de Tweede Kamer daarover is afgesproken.

## **Reactie Ministerie IenW op de ingediende reactie van Laka:**

### Algemeen

Dank dat u de moeite heeft genomen om op de internetconsultatie te reageren. Uw reactie heeft betrekking op het Toetsingskader zelf en in bredere zin op het beleid voor radioactief afval.

### Ten aanzien van uw opmerkingen over andere zaken dan het Toetsingskader

Er zijn verschillende overwegingen voor landen met een nucleair programma om de opwerking van verbruikte splijtstoffen wel of niet toe te staan. Daarnaast zijn de redenen voor de exploitanten van kerncentrales om wel of niet op te werken veelal financieel of strategisch van aard. Landen moeten een voorziening creëren om het afval terug te nemen en veilig op te slaan. Het tegengaan van proliferatie is niet alleen een zaak van ondernemingen maar ook van lidstaten en is vastgesteld in internationale verdragen en het naleven van afspraken wordt bewaakt door het IAEA.

Voor- en nadelen van opwerken zijn uiteengezet in een brief van de regering<sup>1</sup>, de nadelen voor het milieu wegen volgens de huidige inzichten niet zwaarder dan de voordelen. De bestaande wetenschappelijke inzichten ten aanzien van voor- en nadelen van opwerken staan niet ter discussie. Ook het opwerken zelf staat niet ter discussie. Dit staat impliciet in het Nationale programma (zie met name hoofdstuk 4).

Zoals in de brief van Staatssecretaris Heijnen aan de Tweede Kamer staat, start het traject naar een nieuw Nationaal programma voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen dit jaar nog. In dat traject zal gekeken worden naar noodzakelijke updates en aanvullingen in het hele programma, het onderwerp opwerken zal ook geactualiseerd worden. Het voorliggende Toetsingskader loopt vooruit op het nieuwe programma en voorziet in het vullen van een leemte in beleid. In het nieuwe Nationale programma zal het beleid in zijn geheel worden gezien. Het traject zal voorzien in participatie en inspraak.

Beleid ten aanzien van verarmd uranium valt buiten deze internetconsultatie.

### Ten aanzien van uw opmerkingen over het Toetsingskader zelf

- 1.1 De rolverdeling tussen EPZ en COVRA is als volgt, en verandert niet door het Toetsingskader.  
EPZ is de partij die het ministerie van IenW zal vragen om toestemming voor het mogen accepteren van een alternatief pakket van opwerkingsafval<sup>2</sup>. Ook zal EPZ moeten nagaan bij COVRA of de Kernenergievergunning van COVRA toereikend is om het afvalpakket te mogen ontvangen en beheren. In het Besluit kerninstallaties splijtstoffen en ertsen staat dat de exploitant (i.c. EPZ) ervoor moet zorgen dat er bij COVRA voldoende capaciteit beschikbaar is om het afval op te vangen. Er is geen sprake van "COVRA in La Hague", COVRA is geen bemiddelaar tussen Orano en EPZ. Het opwerkingsafval ontstaat niet binnen de inrichting van EPZ en valt daarom niet onder de Kernenergievergunning van EPZ. Aan deze opmerking kan geen gevolg worden gegeven.
- 2.1 De procedure voor wat betreft een eventuele wijziging van de vergunning van COVRA volgt uit de regelgeving (in die zin is de opmerking juist). De voorgestelde aanvulling kan voor de volledigheid worden toegevoegd.
- 3.1 Deze opmerking beschouw ik als een verzoek om nadere toelichting.  
De regel is dat (heel kort gezegd) de hoeveelheid straling die Frankrijk binnenkomt, er ook weer uitgaat. Dat is in de Franse wetgeving vastgesteld. Bijgevolg: de potentiële stralingsbelasting in de nog op te werken splijtstoffen en de potentiële stralingsbelasting in het resulterende uranium en retour afval samen zijn vergelijkbaar.
- 3.2 Deze opmerking beschouw ik als een verzoek om nadere toelichting.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2010/2011 25 422, nr. 87, bijlage

<sup>2</sup> Dit is geen vergunningaanvraag in de zin van de Kernenergiewet maar een verzoek die aan het Toetsingskader (aan het beleid) wordt getoetst.

De rekenmethode voor de vergelijkbaarheid van afvalpakketten gaat uit van potentiële effecten die over een zeer lange periode berekend worden (1 miljoen jaar). Die periode wordt toegepast op dezelfde manier op alle soorten afval. De validatie van de rekenmethode door NRG is na gereedkomen openbaar.

- 4.1 Contracten tussen COVRA en haar klanten zijn privaatrechtelijke overeenkomsten die niet zonder meer door het ministerie van IenW opgevraagd kunnen worden of openbaar gemaakt kunnen worden gemaakt. Aan deze opmerking kan geen gevolg worden gegeven.
- 4.2 De verklaring van de accountant dient ter ondersteuning van de toetsing van het verzoek van de exploitant aan de voorwaarden van het Toetsingskader. Zie ook bij 6.
- 4.3 Er zal worden gecommuniceerd over de aanwending van een eventueel verkregen financieel voordeel. Het ligt voor de hand dat de aanvrager dat doet, bijvoorbeeld in een brief aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Brieven aan het Ministerie vallen onder de Woo<sup>3</sup>.
- 5.1 Om consequent te blijven zouden dan ook de beschermende maatregelen voor direct opslaan van opgewerkte splijtstoffen in de berekeningen meegenomen moeten worden. De noodzakelijke radiologische bescherming voor verbruikte splijtstoffen die direct worden opgeslagen is dezelfde als voor retourafval in de vorm van verglaasd afval. Voor gecompacteerd metallisch afval is een lichter regime van bescherming van toepassing dan voor verglaasd afval. De berekening van de volumereductie inclusief beschermende maatregelen is niet ongunstiger, in tegendeel. Aan deze opmerking kan geen gevolg worden gegeven.
- 5.2 In de Franse wetgeving is vastgesteld dat afvalstoffen die ontstaan als gevolg van het opwerkingsproces zelf in Frankrijk achterblijven en niet als retourafval meegaan. Aan deze opmerking kan geen gevolg worden gegeven.
- 5.3 In het Verdrag tussen Nederland en Frankrijk<sup>4</sup> zijn geen termijnen opgenomen voor retourzendingen van uranium. Het uranium is geen afval. EPZ is eigenaar van het uranium en mag kiezen op welke manier het materiaal ingezet kan worden (bijvoorbeeld verrijking of MOX). Orano is verantwoordelijk voor een veilige opslag daarvan, daarover houdt de Franse ASN<sup>5</sup> toezicht. Aan deze opmerking kan geen gevolg worden gegeven.
- 6 Het besluit over een eventueel verzoek van EPZ zelf is een besluit van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en is openbaar<sup>3 c.q. 4</sup>, inclusief de onderbouwing daarvan.

#### Ten aanzien van de afsluitende opmerkingen

- 1<sup>e</sup> bullit In de OSPAR Radioactive Substances Strategy is niet afgesproken om emissies naar nul terug te brengen, maar wordt het doel als volgt geformuleerd: 'with the ultimate aim of concentrations in the environment near background values for naturally occurring radioactive substances and close to zero for artificial radioactive substances.' Aan deze opmerking kan geen gevolg worden gegeven.
- 2<sup>e</sup> bullit MOX wordt wel opgewerkt, hoewel de mogelijkheden tot hergebruik beperkter worden naarmate verbruikte brandstof vaker opgewerkt wordt. Dat is in dit geval eigenlijk niet relevant. Splijtstof van EPZ (MOX of anders) wordt naar Frankrijk voor opwerking gebracht. Daar het is lopende Verdrag tussen Frankrijk en Nederland ook geldig voor. Ook voor MOX geldt de regel dat het uranium en de afvalstoffen die voortkomen uit het opwerken eigendom zijn van EPZ. Aan deze opmerking kan geen gevolg worden gegeven.

---

<sup>3</sup> Wet open overheid

<sup>4</sup> Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Franse Republiek inzake de verwerking in Frankrijk van Nederlandse bestraalde splijtstofelementen, Trb 2012-93

<sup>5</sup> Autorité de sûreté nucléaire