

Advies van Raad van Advies over de rol van ANVS in relatie tot eindberging van radioactief afval

In dit advies wordt de volgende kernvraag, die in dialoog tussen de Raad van Advies en de ANVS tot stand is gekomen, geadresseerd:

Wat is de eenduidige rol van de ANVS rond eindberging van radioactief afval en hoe dienen de verantwoordelijkheids- en taakverdeling tussen betrokken partijen te worden vormgegeven voor de verschillende deelaspecten van de beleidsontwikkeling, de implementatie hiervan en de realisatie van een eindberging voor radioactief afval, zodanig dat alle verantwoordelijkheden en taken eenduidig zijn geborgd?

In dialoog tussen de Raad van Advies en de ANVS zijn drie aspecten voor het beleid ter realisatie van een eindberging geïdentificeerd die bijzondere aandacht behoeven omdat er sprake is van een onduidelijke, of in de toekomst mogelijk ongewenste situatie met betrekking tot de rol van de ANVS.

De drie aandachtspunten met betrekking tot de rol van de ANVS in het traject naar eindberging zijn gerelateerd aan: de beleidsvoorbereiding voor realisatie van een nationale eindberging; de financiering van de eindberging; en de beleidsvoorbereiding voor een mogelijke multinationale eindberging.

A. Rol van de ANVS in beleid en beleidsvoorbereiding ten behoeve van een nationale eindberging voor radioactief afval.

Als een absolute vereiste voor een veilige eindberging staat een duidelijke regelgeving met betrekking tot de evaluatie van de veiligheid van de eindberging centraal. Wetgeving en guiding principles voor de licentieverlening en de eindberging moeten worden opgesteld. De realisatie hiervan is een basistaak van ANVS als beleidsvoorbereider, toezichthouder en vergunningverlener.

i) Maatschappelijk gedragen keuze voor type en locatie eindberging

Een operationele geologische eindberging is gepland rond 2130, met besluitvorming over type en locatie rond 2100 met het Kabinet als eindverantwoordelijke voor de locatiekeuze en voor het maatschappelijk proces om daartoe te komen. Ervaring uit het buitenland leert dat er een lange periode is tussen de start van geologisch onderzoek en de aanvang van de eindberging. Bijvoorbeeld, in Finland en België is het onderzoek van het gastgesteente gestart in de jaren 1980 en de operationele fase van de eindberging zal pas 40 jaar later starten in Finland. In België is er nog geen principebeslissing over type eindberging en locatie. Daarom adviseert de Raad Van Advies aan ANVS om de discussie te openen om de besluitvorming door het Kabinet rond type berging en locatie (voorzien 2100) te vervroegen. Aldus is er voldoende tijd voor de preliminaire evaluaties rond locatie en type berging en is er vervolgens voldoende tijd voor de detailstudies en -evaluaties van het gastgesteente en de finale uitwerking en realisatie van het bergingsconcept om in 2130 te landen.

Het maatschappelijk proces voor acceptatie van een type eindberging en locatiekeuze voor de eindberging is een deelaspect van het beleid rond radioactief afval. De Raad van Advies onderschrijft de acties ondernomen door de ANVS en de analyse door de ANVS gemaakt dat, gegeven haar rol als (toekomstige) vergunningverlener en toezichthouder voor de eindberging, de ANVS een bewakende rol heeft en dat het vanwege die rol niet voor de hand ligt dat de ANVS op termijn het maatschappelijk proces rond locatiekeuze en keuze type eindberging en de uitvoering ervan trekt. In het proces van keuze voor type en locatie van een eindberging is de veiligheid van de eindberging een absolute randvoorwaarde waar de ANVS op moet toezien. Er is hiervoor ook de nodige evaluatiecompetentie vereist om de uitkomst van preliminaire veiligheids- en risicoanalyses voor keuze van locatie/type te kunnen toetsen aan de veiligheidsvereisten (zie ook ii). Als gesteld door ANVS is het opportuun om het advies van het Rathenau Instituut over het verdere maatschappelijke proces af te wachten en vervolgens tot heldere afspraken te komen met het Ministerie van IenW op welk moment de verantwoordelijkheid voor de integrale beleidsvoorbereiding rond eindberging van radioactief afval inclusief de keuze voor type en locatie van de eindberging uiterlijk overgaat naar het ministerie. Ter aanbeveling geeft de Raad van Advies mee om dit aan te vatten na de eerste consultatieronde door het Rathenau Instituut.

De Raad van Advies suggereert dat de ANVS reflecteert over de veiligheidsvereisten van een eindbergiging en daar een duidelijk kader rond formuleert.

ii) Technisch onderzoek naar eindbergiging

Het is aan COVRA om uiteindelijk een vergunningsaanvraag in te dienen bij de ANVS voor een eindbergiging. Ter voorbereiding hiervan en van de realisatie van de eindbergiging, wordt er door COVRA technisch onderzoek rond eindbergiging uitgevoerd om te komen tot een 'Safety Case'. De ANVS is ten opzichte van COVRA vergunningverlener en toezichthouder en moet in deze hoedanigheid toezien dat de Safety Case dusdanig is onderbouwd dat de veiligheid van mens en milieu tijdens de verschillende fases van het eindbergigingsproces optimaal geborgd is en moet dus over de kennis en expertise kunnen beschikken om deze beoordeling te kunnen doen. De Raad van Advies ondersteunt ANVS in deze ambitie: ANVS moet over voldoende expertise bezitten om het onderzoek te evalueren in kader van de veiligheidsstudies. Directe betrokkenheid van de ANVS bij het onderzoek ter ondersteuning van de uiteindelijke Safety Case van de te realiseren eindbergigingsinstallatie is niet gewenst. Dit omdat het haar onafhankelijkheid en onpartijdigheid kan beïnvloeden. Een zekere betrokkenheid van de ANVS bij onderzoek en ontwikkeling door COVRA wordt ondersteund in het kader van efficiënt kennisopbouw en – behoud in deze fase waarin de eindbergiging (voorzien 2130) nog ver af is.

De Raad van Advies is er met de ANVS van overtuigd dat tegen de tijd dat implementatie van een eindbergiging aan de orde is, twee onafhankelijke onderzoeksevaluaties moeten bestaan: één van de toekomstige vergunninghouder en één van het bevoegd gezag dat de kaders stelt en de toekomstige vergunningsaanvraag beoordeelt. De ANVS moet de expertise hebben om onafhankelijke veiligheidsevaluaties te kunnen doen en onafhankelijke veiligheidsbeslissingen te kunnen nemen. De ANVS moet ook in staat zijn waar nodig voorstellen te doen voor (complementaire/alternatieve) onderzoeksprogramma's. De ANVS dient daartoe te identificeren wat de geassocieerde interne R&D behoeften (bv. onafhankelijke validatieberekeningen, nationale en internationale samenwerkingen, ...) zijn en deze R&D, in eigen regie of uitbesteed, intern ANVS te structureren en de aanpak te formaliseren en duidelijk aan te geven welke middelen hiervoor nodig zijn. De Raad van Advies stelt aan ANVS voor om een traject op te zetten om de nodige kennisopbouw te realiseren, te analyseren en bekrachtigd te krijgen hoe dit onderzoek zal worden gefinancierd.

B. Rol ANVS bij zekerheidstelling en toezicht op financiële middelen eindbergiging

In Nederland is de opbouw voor de financiële voorziening voor eindbergiging belegd bij COVRA. De Raad van Commissarissen (RvC) van COVRA houdt hier toezicht op. De RvC ziet toe dat er wordt voldaan aan toekomstige financiële verplichtingen (inclusief die voor realisatie van de eindbergiging). Ten behoeve van de benodigde financiële voorziening voor eindbergiging maakt COVRA een kostenschattning voor een eindbergiging. Daarnaast is COVRA ook verantwoordelijk voor tariefstelling, voor het financieel beheer (het beleggen) van de voor eindbergiging gereserveerde gelden, én voor het evenwicht van de eindbergigingsvoorziening in verhouding tot de overige voorzieningen, met name voor de lange-termijn-opslag. Totdat de vergunningaanvraag voor een eindbergiging komt, ligt hier momenteel een hiaat: de ANVS heeft geen strikt wettelijke taak, noch expertise om zich uit te spreken over de kosten voor de eindbergiging, enkele toezichtstaken ten aanzien van de tarieven die COVRA hanteert (transparant, objectief en niet-discriminerend) uitgezonderd. Een regelgevend kader voor de financiering van de eindbergiging, zoals financiële zekerheidstelling bestaat voor ontmanteling van kernreactoren, ontbreekt. De Raad van Advies steunt ANVS dat dit kader dient ontwikkeld te worden, aangepast op de specifieke situatie voor afval en eindbergiging. Samen met de belangrijkste stakeholders (Ministeries van Financiën en van IenW, COVRA) moet het huidige stelsel van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op dit punt tegen het licht gehouden worden, om te zien of en te waarborgen dat de financiële risico's voor de eindbergiging op korte termijn transparanter worden en de risico's beperkt blijven. En ANVS mag zich hier een rol van discussiepartner en alarmbelfunctie aanmeten.

C. Rol ANVS bij beleidsvoorbereiding voor een mogelijke multinationale eindbergiging

Een apart aspect bij de beleidsvoorbereiding voor de eindbergiging is de mogelijke internationale samenwerking om te komen tot een multinationale eindbergiging. De Raad van Advies steunt de ANVS in haar visie dat het past bij haar verantwoordelijkheid om internationaal samen te werken aan het

veiligheidskader voor eindberging van radioactief afval, maar dat ze de verantwoordelijkheid voor de beleidsmatige ontwikkeling van een multinationale eindberging bij het Ministerie van IenW ziet. Ze volgt de ANVS ook dat voor het aspect internationale eindberging een versnelling nodig kan zijn, nu in Europa in enkele landen de uitwerking van een nationale eindberging vorm krijgt, en ze dicht ANVS, gegeven haar rol als beleidsvoorbereider, hierin een motorfunctie toe. De Raad van Advies ondersteunt ook de participatie van de ANVS in de ERDO-werkgroep¹ vanwege de technische aspecten die daar worden behandeld.

¹ European Repository Development Organisation (ERDO), <http://www.erdo-wg.com>.