

Fiche 3: Richtlijn inzake nucleaire veiligheid

1. Algemene gegevens

Voorstel: Richtlijn van de Raad (Euratom) inzake een gemeenschappelijk kader voor nucleaire veiligheid

Datum Commissiedocument: 26 november 2008

Nr. Commissiedocument: COM (2008) 790

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: SEC(2008) /2893

Behandelingstraject Raad: Advies ECOSOC + Europees Parlement
Raadswerkgroep Atoomzaken COREPER

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van VROM

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie: Rechtsbasis Euratomverdrag; artikelen 31 en 32

Stemwijze Raad en rol Europees Parlement: Ingevolge het Euratomverdrag (artikel 31) is gekwalificeerde meerderheid in de Raad voldoende. Het Europees Parlement heeft adviesrecht (zie artikel 31 Euratomverdrag).

1.1.1. Comitologie: NVT

2. Samenvatting BNC-fiche

Het voorstel heeft tot doel het tot stand brengen van een communautaire aanpak voor het verhogen van de nucleaire veiligheid in Europa en het vergroten van de rol van de nationale autoriteiten op dat gebied. Ofschoon het aan de lidstaten zelf is om al dan niet te kiezen voor een nationaal programma met kern-energie, is nucleaire veiligheid een gemeenschappelijk belang vanwege de mogelijke grensoverschrijdende effecten t.g.v. een incident/ongeval. De gemeenschap beschouwt nucleaire veiligheid van het allergrootste belang bij beslissingen om nucleaire inrichtingen te blijven of gaan gebruiken. De Gemeenschap heeft dan ook de belangrijke rol ervoor te waken dat een ondergrens van een voldoende hoog niveau voor nucleaire veiligheid gewaarborgd wordt. De Commissie beschouwt het daarom als een prioriteit om een wettelijk kader voor nucleaire veiligheid vast te stellen waardoor de harmonisatie en naleving van internationaal aanvaardbare veiligheidsnormen wordt vergemakkelijkt.

Het toepassingsgebied van de richtlijn strekt zich uit tot de gehele levensfase van bestaande en nieuwe nucleaire inrichtingen. Het behoud van veiligheid moet onder andere gewaarborgd worden door het oprichten in elke lidstaat van een of meer onafhankelijke regulerende lichamen die verantwoordelijk zijn voor de vergunningverlening voor nucleaire inrichtingen alsmede voor toezicht op deze vergunningen en regelgeving in de betrokken lidstaat.

De Richtlijn beoogt het vaststellen van gemeenschappelijke veiligheidsbeginselen maar het staat de lidstaten vrij om eventueel verdergaande maatregelen te treffen ter bevordering van nucleaire veiligheid op hun grondgebied. De Commissie baseert de ontwerprichtlijn op de artikelen 31 en 32 Euratomverdrag; het EP heeft adviesrecht.

Het voorstel betreft een communautaire aanpak en er zijn geen andere gremia om dit voorstel te realiseren (subsidiariteit: positief). Het instrument van een richtlijn is een juiste keuze omdat dit de lidstaten meer ruimte geeft tot een soepele inpassing van de inhoud ervan in hun rechtssysteem (proportionaliteit: positief). Nederland kan zich vinden in een Europese aanpak voor het vaststellen, behouden en voortdurend (continu) verbeteren van de nucleaire veiligheid in de Lidstaten. Het ligt voor de hand Euratom hiervoor aan te wijzen. Andere internationale organisaties zoals het Internationaal Atoom Energie Agentschap (IAEA) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling/ Nucleair Energie Agentschap (OESO/NEA), opereren op mondiaal niveau en hanteren andere beleidsinstrumenten dan regelgeving.

3. Samenvatting voorstel

Het doel van het voorstel is het tot stand brengen van een communautaire aanpak voor het in stand houden, ontwikkelen en constant verbeteren van de nucleaire veiligheid in Europa en het vergroten van de rol van de nationale autoriteiten op dat gebied.

De toepassinggebieden van de richtlijn zijn: het ontwerpen, vestigen, bouwen, onderhouden, in werking brengen en houden en het buiten bedrijf stellen en ontmantelen van bestaande en nieuwe nucleaire inrichtingen. Het behoud van veiligheid moet gewaarborgd worden door onafhankelijke lichamen binnen de lidstaten die belast zijn met vergunningverlening alsmede het toezicht op regels en vergunningen in die landen.

De Richtlijn beoogt het vaststellen van gemeenschappelijke veiligheidsbeginselen maar de lidstaten zijn vrij om zelf te beslissen al dan niet een nucleair programma op hun grondgebied toe te passen (art 1.4) en om eventueel verdergaande maatregelen te treffen ter bevordering van nucleaire veiligheid (art 10).

De bijbehorende impact assessment beschrijft vier beleidsopties. Deze opties lopen uiteen van het behoud van de status-quo (er is geen Europees gezamenlijk beleid) tot het vaststellen van internationale erkende nucleaire veiligheidsprincipes, aangevuld met veiligheidsaanbevelingen voor nieuwe installaties door lidstaten zelf ontwikkeld op basis van het principe van continue verbetering.

De keuze van het assesment valt op de laatst beschreven optie, die dan ook verder wordt uitgewerkt in de richtlijn. Wel wordt aangedrongen op een verdere verduidelijking van de noodzaak van deze richtlijn, gegeven hetgeen reeds is en wordt gedaan op het gebied van nucleaire veiligheid door de Western European Nuclear Regulators Association (WENRA), het IAEA en meer in het bijzonder de door dit Agentschap vastgestelde 'Safety Fundamentals' en het Verdrag nucleaire veiligheid. Het assesment beschrijft verder de uitgebreide consultaties met de betrokken stakeholders (o.a. het Europees Parlement en het European Nuclear Energy Forum), die allen positief tegenover het voorstel staan.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteit en proportionaliteitsoordeel

1.1.2. Bevoegdheid

De Commissie wil een richtlijn indienen om haar doelstelling inzake het waarborgen respectievelijk het ontwikkelen en constant verbeteren van een hoog niveau van nucleaire veiligheid in Europa te kunnen bereiken. Destijds is een ontwerp richtlijn met een wat andere strekking (COM(2003)32def.) door de Commissie ingetrokken wegens onvoldoende steun in de Raad.

De lidstaten moeten de richtlijn implementeren in hun wetgeving en/of bestuursrechtelijke systeem. Ook zijn er verplichtingen voor de ondernemer/vergunninghouder. De Commissie baseert het voorstel op de artikelen 31 en 32 van het Euratomverdrag. Nederland kan zich in deze bevoegdheidsgrondslag vinden. Op grond van de genoemde artikelen kan de Gemeenschap basisnormen opstellen voor de bescherming van de gezondheid van de bevolking/werknemers. Artikel 30 Euratomverdrag geeft aan wat onder basisnormen wordt verstaan t.w.:

- de met voldoende veiligheid maximaal vastgestelde toelaatbare doses;
- maximaal toelaatbare bestraling en besmetting;
- grondbeginselen van medisch toezicht op werknemers.

In een arrest van 10 december 2002 verklaart het Europese Hof van Justitie dat de Gemeenschapsinstellingen op basis van artikel 30 Euratomverdrag, op basis van artikel 30, eveneens bevoegd zijn regels op te stellen op het terrein van veiligheid van kerncentrales.

1.1.3. Functionele toets

De subsidiariteitstoets is positief. De lidstaten kunnen een Europees nucleair veiligheidsbeleid niet zelf realiseren. Het voorstel om te komen tot een gezamenlijk Europees nucleair veiligheidsbeleid wordt door Nederland met instemming begroet. De proportionaliteitstoets is ook positief. De richtlijn beoogt om tot een ondergrens voor een Europees level-playing field voor nucleaire veiligheid te komen, waarbinnen alle lidstaten met een nucleair programma een hoog veiligheidsniveau voor hun nucleaire inrichtingen in acht nemen. Het voorstel stelt gemeenschappelijke basisprincipes vast, maar geeft lidstaten ook de ruimte voor verdere nationale invulling. Dit geldt zowel voor de beslissing om al dan niet een nucleair programma in Nederland toe te passen, als om nationaal strengere aanvullende eisen aan de nucleaire veiligheid te kunnen stellen. Een ander voordeel van deze richtlijn is dat er verplichtingen voor de lidstaten in het leven

worden geroepen, die met andere, meer op vrijwilligheid gebaseerde middelen, niet kunnen worden gerealiseerd.

5. Implicaties financieel

De financiële gevolgen voor de EU bedragen €3.023.100,- (zie impact assessment 2003).

Financiële consequenties voor rijksoverheid/decentrale overheden.

Mogelijk moeten er afspraken worden gemaakt over het oprichten van een of meer regulerende lichamen voor vergunningverlening en toezicht. Het implementeren van deze richtlijn zal wel capaciteit van de betrokken departementen vergen; geschat wordt 2 fte's gedurende twee jaar. De nationale financiële gevolgen van de richtlijn dienen te worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

Financiële consequenties voor bedrijfsleven en burger.

Voor vergunninghouders zijn er geen extra kosten te verwachten, omdat de installaties in Nederland al aan een hoog veiligheidsniveau overeenkomstig de actuele stand van de techniek voldoen, door de werking van de bestaande regelgeving, vergunningen en toezicht.

Administratieve lasten voor overheid, bedrijfsleven en burger.

De decentrale overheden zijn niet betrokken bij regelgeving en vergunningverlening in het kader van de Kernenergiewet.

Het ziet er naar uit dat er geen blijvende aanvullende lasten voor overheid en bedrijfsleven uit deze richtlijn zullen voortvloeien, vanwege het bestaande hoge niveau van veiligheid in Nederland dat reeds is bewerkstelligd door bestaande regelgeving en toezicht.

6. Implicaties juridisch

Consequenties voor nationale regelgeving

Het voorstel heeft consequenties voor de Nederlandse regelgeving. Met name het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen, zal moeten worden aangepast. De Kernenergiewet zelf behoeft niet noodzakelijk te worden aangepast, maar

het opnemen van de belangrijkste principes van nucleaire veiligheid in de wet zelf, was wel een van de aanbevelingen van een Evaluatieonderzoek naar de Kernenergiewet (TK; 2007-2008, 30429, 10). Overwogen wordt deze aanbeveling mogelijk mee te nemen in het implementatieproces van de onderhavige richtlijn.

Een punt van aandacht betreft voorts het voorstel om de IAEA Safety Fundamentals in acht te nemen "to respect" (artikel 6, eerste, lid). Zie onder punt 9 van dit fiche.

Daarnaast geeft de richtlijn verschillende instrumenten aan waardoor nucleaire veiligheid in Europa duurzaam gehandhaafd blijft. Dit betreft zowel verplichtingen gericht aan de lidstaten, zoals wetgeving en toezicht, als verplichtingen voor de operator/vergunninghouder.

Voorgestelde implementatiedatum

De voorgestelde implementatietermijn van twee jaar is voldoende om de nodige wetgeving (Besluiten) tot stand te brengen. Als ervoor gekozen wordt om de Kernenergiewet wel aan te vullen, is deze termijn onvoldoende en zal Nederland hiervoor vier jaar nodig hebben.

1.1.4. Wenselijkheid evaluatie/rapportagebepaling

Nederland acht evaluatie wenselijk. Dit wordt reeds voorgesteld door de Europese Commissie.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

Het oprichten van één of meer regulerende lichamen voor nucleaire veiligheid voor de vergunningverlening en toezicht op de naleving (handhaving) is voor Nederland niet principieel bezwaarlijk maar wordt overeenkomstig de richtlijn ook niet verplicht.

De wenselijkheid hiervan zal nog moeten worden gezien. In principe kunnen de bestaande toezichthoudende instanties op dit terrein, met name de Kernfysische Dienst van de Inspectie-VROM, toezien op de handhaving van deze richtlijn. Voorwaarde hiervoor is dat, zoals in de richtlijn wordt vastgelegd deze toezichthoudende instanties daarvoor ook voldoende toegerust zijn. Daarnaast wijst de vernieuwde Kernenergiewet de Minister van VROM aan als bevoegd gezag voor de vergunningverlening voor nucleaire installaties en radioactieve stoffen en toestellen.

Wel zal in de regelgevende bevoegdheid de scheiding, die op het gebied van kernenergie is aangebracht tussen een promotionele en een toezichthoudende autoriteit binnen de Centrale overheid, gehandhaafd moeten blijven. Het aspect van de rechtvaardiging van nieuwe nucleaire toepassingen, zal in Nederland niet aan dit regulerend lichaam worden opgedragen, maar exclusief voorbehouden blijven aan een daarvoor in een democratie geëigend lichaam: de regering.

De richtlijn bevat een rapportageverplichting, die wel consequenties heeft voor het bevoegde gezag (zie onder 9).

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Nederland is positief om in Europees verband te komen tot bindende gemeenschappelijke veiligheidsnormen voor nucleaire inrichtingen. Dit zal met name voor lidstaten die nog geen nucleair programma hebben duidelijkheid scheppen over de binnen de EU te hanteren veiligheidsprincipes. Deze landen hebben immers nu nog geen duidelijk communautair kader voor regelgeving en toezicht.

Voor het voorstel van de Commissie om de IAEA-veiligheidsnormen (Safety Standards) via een vereenvoudigde set van geharmoniseerde Safety Reference Levels, op dit gebied een belangrijke rol te laten vervullen in dit voorstel, kan op steun rekenen. In het vorige voorstel was het ontbreken hiervan een belangrijk Nederlands kritiekpunt.

De relatie met het IAEA over dit onderwerp is ook duidelijk door ratificatie van de Euratom lidstaten van het IAEA-Verdrag inzake nucleaire veiligheid. De onderwerpen van het onderhavige voorstel vormen een goede aanvulling op dit verdrag.

De verplichting (artikel 11) voor de lidstaten om binnen een termijn van drie jaar over de implementatie te rapporteren wordt als klemmend ervaren. Nederland is voorstander van een langere termijn van 6 jaar of een termijn van 3 jaar op voorwaarde dat de daarop volgende driejaarlijkse rapportage synchroon zal lopen met de driejaarlijkse rapportage inzake het Verdrag nucleaire veiligheid. Voor zover het dezelfde nucleaire inrichtingen (vermogens- en onderzoeksreactoren) betreft zullen door de richtlijn geen extra administratieve verplichtingen moeten worden opgeroepen.

Teneinde de aanwezige capaciteit binnen lidstaten (zeker die landen met een beperkt kernenergieprogramma) niet te zwaar te belasten, pleit Nederland er voor om de rapportage ten behoeve van het Verdrag nucleaire veiligheid te gebruiken voor de EU rapportage in het kader van deze richtlijn.