

Aan:  
Afdeling bestuursrechtspraak  
van de de Raad van State  
Postbus 20019  
2500 EA 's-Gravenhage

Van:  
Stichting Laka  
Ketelhuisplein 43  
1054 RD Amsterdam

Stichting



Analyseren, informeren en activeren

Amsterdam, 26 februari 2015

Inzake: Stichting Laka c.s. / Min EZ (Kernenergiewetvergunning COVRA)

Betreft: **BEROEPSSCHRIFT tegen de Kernenergiewetvergunning verleend aan COVRA N.V. ten behoeve van de uitbreiding HABOG, wijziging locatie VOG2 en revisie kernenergiewetvergunning van COVRA N.V. , gedateerd op 7 januari 2015**

Stichting Laka (Bijlage <sup>1</sup>) tekent bij deze beroep aan tegen de hierboven vermeldde beschikking.

Bij het beroep van Stichting Laka hebben zich 35 personen/organisaties per schriftelijke machtiging gevoegd, te weten:

Nr. Naam	Woonplaats	Nr. Naam	Woonplaats
1	Wiesbaden, Duitsland	18	Beezerveld
2	Zwolle	19	Maassluis
3	Middelburg	20	Schüttorf, Duitsland
4	Gronau, Duitsland	21	Apeldoorn
5	Marktredwitz, Duitsland	22	Leiden
6	Bonn, Duitsland	23	De Pomp
7	Schüttorf, Duitsland	24	Zaamslag
8	Amsterdam	25	Veere
9	Heilbron, Duitsland	26	Gronau, Duitsland
10	Zaamslag	27	Amersfoort
11	Delft	28	Zeist
12	Veere	29	Kapelle
13	Apeldoorn	30	Middelburg
14	Amsterdam	31	Braunschweig, Duitsland
15	Gronau, Duitsland	32	Vorstenbosch
16	Schagen	33	Gronau, Duitsland
17	Kohlberg, Duitsland	34	Delfgauw

*Tabel machtigingen, zie bijlage I*

Documentatie- en onderzoekscentrum kernenergie

**Adres:** Ketelhuisplein 43  
1054 RD Amsterdam

**Telefoon:** 020-6168294  
**Email:** info@laka.org

**Web:** www.laka.org  
**IBAN:** NL75 INGB 0005 780452

kennisgeving gaat hierbij (Bijlage 3).

Door Stichting Laka werd met betrekking tot voorliggende vergunning bij brief van 3 november 2014 een zienswijze ingediend (Bijlage 4). Op 17 december 2014 diende Laka een aanvullende zienswijze in (Bijlage 5). Wij verzoeken de inhoud van onze zienswijzen hier als herhaald en ingelast te beschouwen. Stichting Laka behoudt zich het recht voor om in een later stadium haar gronden van beroep uit te breiden, aan te vullen en van een toelichting te voorzien.

## **1. Herziening veiligheidsrapport**

Volgens onderdeel c. van Artikel 11 van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (Bkse) moet bij de aanvraag om een vergunning voor het wijzigen van een inrichting als de onderhavige een aanvulling van het ter verkrijging van de vergunning overgelegde Veiligheidsrapport worden gevoegd. Volgens de definitieve beschikking behoort het Veiligheidsrapport revisie 1, d.d. 6 februari 2014 (Veiligheidsrapport 2014) tot het vergunde.

Het Veiligheidsrapport d.d. 15 augustus 1995 (Veiligheidsrapport 1995) is tot op heden conform Artikel 6 Bkse onderdeel van Kernenergiewetvergunning van COVRA N.V. (COVRA). Noch uit de aanvraagdocumenten, noch uit de bestreden beschikking kan worden opgemaakt dat het Veiligheidsrapport 1995 niet voldoet aan het gestelde in het Bkse. Niet is gebleken de noodzaak om Veiligheidsrapport 1995 volledig te herschrijven.

Uit het Veiligheidsrapport 2014 kan niet worden opgemaakt wat de wijzigingen zijn ten opzichte van het Veiligheidsrapport 1995; slechts in algemene termen wordt beschreven wat de wijzigingen ten opzichte van het Veiligheidsrapport 1995 zijn<sup>1</sup>.

Noch deze algemene beschrijving, noch het Veiligheidsrapport 2014, kunnen worden gekwalificeerd als aanvulling op het veiligheidsrapport als bedoeld in Artikel 11 lid c, Bkse.

De aanvraag kan daardoor niet worden gekwalificeerd als aanvraag op grond van de Kernenergiewet (Kew). Deze had daarom niet in behandeling mogen worden genomen.

---

1 1.4 - De voorbereiding van dit Veiligheidsrapport

Subsidiair wordt in het Veiligheidsrapport 2014 gesteld dat dit is opgesteld met behulp van, onder andere, de *IAEA Safety Standards: DS284, Safety Assessment for Nuclear and Radiation Facilities Other Than Reactors and Waste Repositories, 2002*<sup>2</sup>.

Naast dat het Veiligheidsrapport betrekking heeft op de COVRA, een *Waste Repository* (afval bergplaats) en dit document, afgaand op de titel ervan, niet van toepassing lijkt te zijn op zo'n inrichting, hebben wij de publicatie met kenmerk DS284 na uitgebreid zoeken niet kunnen achterhalen.

Omdat het Veiligheidsrapport 2014 dus lijkt opgesteld aan de hand van (in ieder geval) één niet van toepassing zijnde *guide*, kan dit document niet worden gekwalificeerd als een Veiligheidsrapport conform Artikel 6 Bkse. De aanvraag kan daardoor niet worden gekwalificeerd als een aanvraag op grond van de Kernenergiewet. Deze aanvraag had daarom niet in behandeling mogen worden genomen.

## **2. Ontbreken afschrift aanvraag bouwvergunning**

In de Aanmeldingsnotitie Milieueffectrapportage Wijziging Vergunning Kernenergiewet, welke COVRA ten behoeve van de milieueffectrapportage heeft opgesteld wordt onder “1.4 – Blijvend zorgdragen voor radioactief afval” vermeld dat met de bouw van het HABOG en het VOG2 zal worden gestart zodra een Kernenergiewetvergunning en bouwvergunning zijn verkregen. In haar Jaarverslag 2009 vermeldt de COVRA dat de bouwvergunning voor het nieuwbouwproject in 2009 is aangevraagd.

Volgens Artikel 11a Bkse, onderdelen a en b, verstrekt de aanvrager van een vergunning welke betrekking heeft op het oprichten of wijzigen van een inrichting als bedoeld in artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet, die tevens is aan te merken als een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, een afschrift van de aanvraag voor een vergunning voor die bouwactiviteit bij zijn aanvraag.

Uit de opsomming van de aanvraagdocumenten onder “2.1 – De aanvraagdocumenten” van de bestreden beschikking blijkt dat er geen afschrift van een aanvraag van een bouwactiviteit bij de

---

2 Noot 5, Veiligheidsrapport 2014

aanvraag is ingediend.

De aanvraag kan daardoor niet worden gekwalificeerd als een aanvraag op grond van de Kernenergiewet en had daarom niet in behandeling mogen worden genomen.

### **3. Financiering eindberging van radioactief afval**

De minister stelt in de definitieve beschikking dat de aanvraag van de COVRA voor een wijziging en revisie van de Kew-vergunning geen relatie heeft met het opstellen van het nationaal programma en eindberging van radioactief afval.

Indien niet duidelijk is dat (financiering van) de eindberging is gegarandeerd, kan interim opslag van radioactief afval bij de COVRA niet worden uitgebreid. Indien uitbreiding namelijk wel wordt toegestaan is het voorstelbaar dat er rond het jaar 2100, anders dan wordt aangenomen, geen realistische scenario voor eindberging voorhanden is, en dat de bovengrondse opslag op de huidige locatie bij de COVRA voor onbepaalde tijd moet worden gecontinueerd.

Zowel het voor onbepaalde tijd geldig zijn van de vergunning alsmede het feit dat er in 1998, in vergunning E/EE/KK/96071429, van een gebruiksduur van circa 100 jaar (tot 2095) werd uitgegaan, terwijl in Veiligheidsrapport 2014 reeds het jaar 2130 wordt vermeld als datum dat de eindberging gereed is, versterken deze voorstelling.

De COVRA is niet ingericht voor het opslaan van radioactief afval voor onbepaalde tijd. Onder andere de milieu- en veiligheidsgevolgen van een niet in de tijd begrensde opslag zijn niet geëvalueerd (zie ook 4. Afvoer (radioactief) afval niet beschreven in veiligheidsrapport).

Aangezien het hierbij zal gaan om een volume radioactief afval dat groter is dan in de situatie waarin de bestreden vergunning *niet* zou zijn verleend, zijn de te verwachten milieu- en veiligheidsgevolgen van zo'n niet in de tijd beperkte bovengrondse opslag ook groter dan in de vigerende vergunningssituatie.

Deze grotere mogelijke milieu- en veiligheidsgevolgen vloeien direct voort uit onderhavige beschikking en hadden daarom in de procedure moeten worden gewogen. De Minister heeft dit niet

gedaan en daarom dient de bestreden beschikking te worden vernietigd.

#### **4. Afvoer (radioactief) afval niet beschreven in veiligheidsrapport**

De minister stelt in de bestreden beschikking dat voor eindberging te zijner tijd een andere vergunning en onderzoek naar de milieugevolgen benodigd zal zijn. “Tot het moment van de eindberging van het afval zal het radioactief afval in Nederland bij de COVRA worden opgeslagen en beheerd.” aldus de Minister in de beschikking.

In haar uitspraak van 17 juli 1992 stelt de Afdeling van Geschillen van Bestuur van uw Raad van State dat “Bij de beoordeling van de vraag of een inrichting [cf. Artikel 15, aanhef en onder b, Kew] mag worden opgericht [...] direct al de activiteiten die in deze inrichting zullen plaatsvinden in ogenschouw [dienen] te worden genomen”<sup>3</sup>.

In het hoofdstuk 7 en 8 van het Veiligheidsrapport 2014, over respectievelijk de opslaggebouwen voor laag- en middelradioactief afval en het hoogradioactief afval behandelings- en opslaggebouw (HABOG), worden (onder andere) de veilige aanvoer, verwerking en opslag van (hoog) radioactief afval beschreven. In hoofdstuk 17 van ditzelfde veiligheidsrapport wordt verder de ontmanteling van (onder andere) de opslaggebouwen voor laag- en middelradioactief afval en het HABOG beschreven.

In het veiligheidsrapport 2014 wordt echter niet beschreven op welke wijze het opgeslagen radioactief afval, voordat ontmanteling van de COVRA op de huidige locatie plaatsheeft, veilig wordt afgevoerd naar een andere faciliteit.

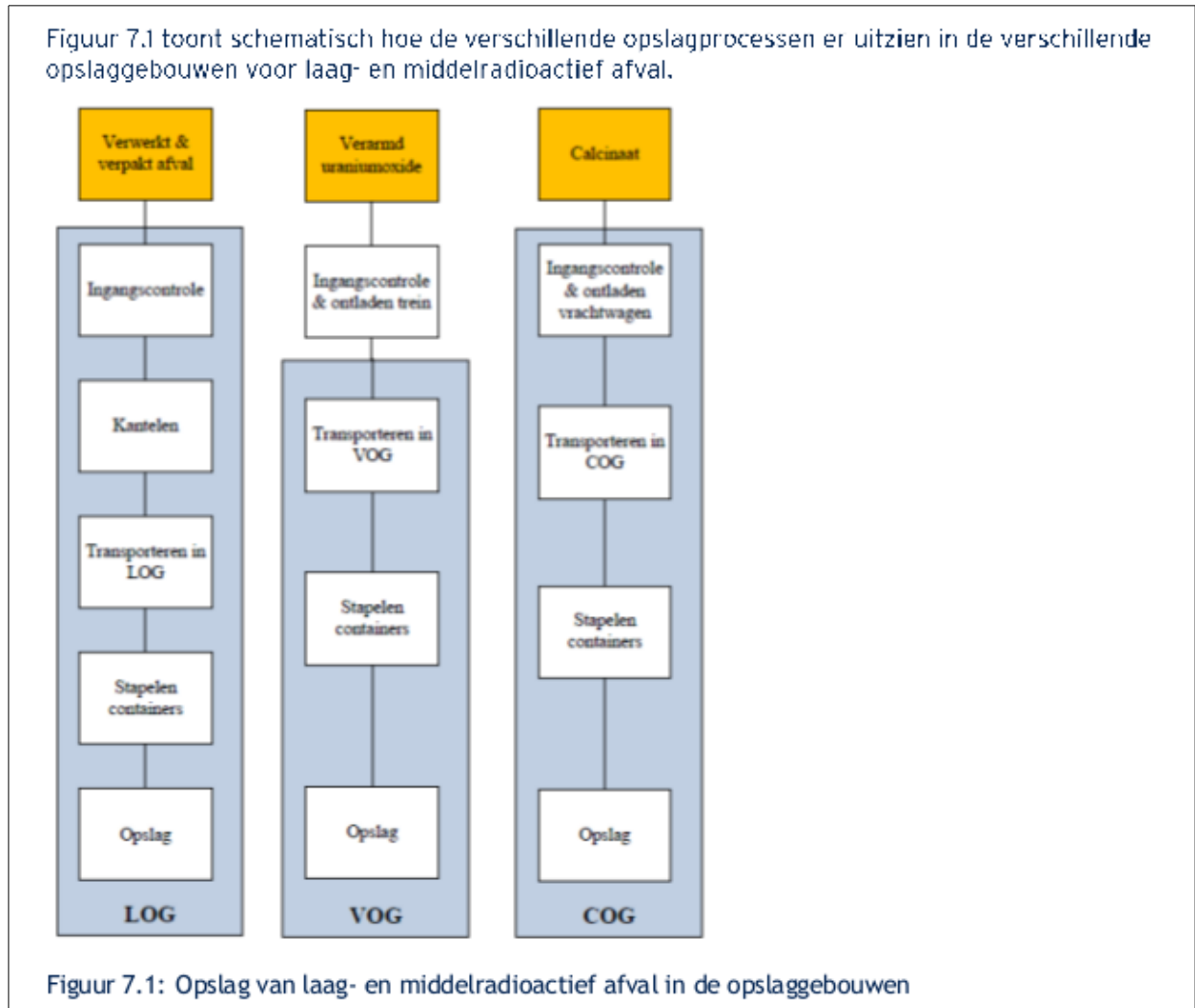
Dat wil zeggen, in het Veiligheidsrapport 2014 ontbreekt een beschrijving van (bijvoorbeeld) hoe de opslagbuizen voor warmteproducerend hoogradioactief afval veilig worden leeggemaakt, wat de veilige afvoerroute van dit afval is, op welke wijze afval dat onder de vrijstellingsgrens komt veilig wordt afgevoerd, wat er wordt gedaan met het niet-warmte producerend hoog radioactief afval, op welke wijze containers met verarmd uranium veilig worden afgevoerd, etc.

Dit wordt geïllustreerd in de diagrammen 7.1 en 8.1 in het Veiligheidsrapport 2014 die hier zijn

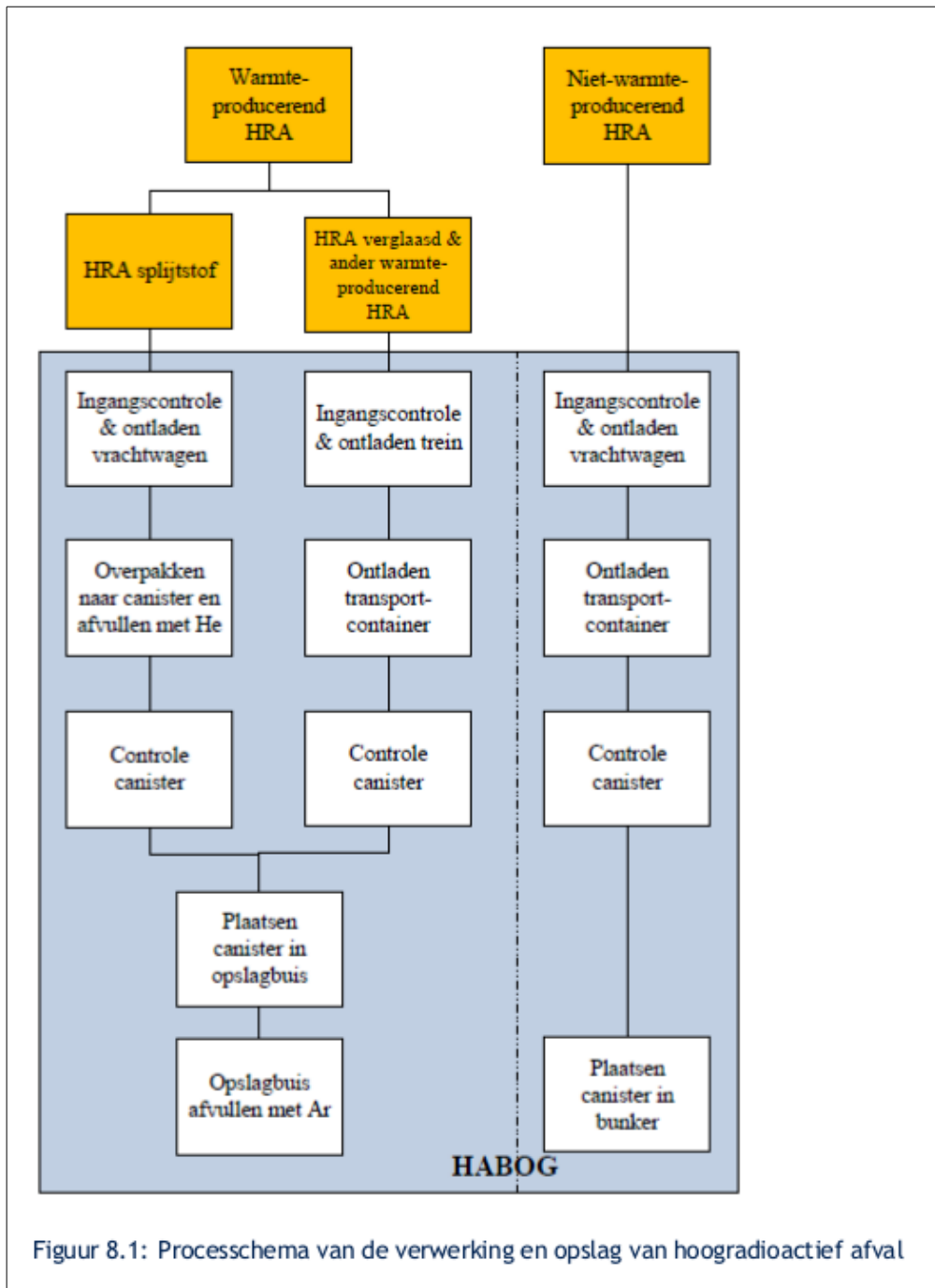
---

3 No. G05.89.1026, overweging 16e

overgenomen. In deze diagrammen worden “Opslag”, “Opslagbuis afvullen met Ar”, respectievelijk “Plaatsen canister in bunker” als laatste fases weergegeven.



De Minister stelt dat opslag van radioactief afval bij de COVRA een tijdelijke maatregel is. Wij hebben hiervoor reeds betoogd dat vanwege het ontbreken van een deugdelijke financiering voor een te construeren eindberging er een aanzienlijke kans bestaat dat de opslag van radioactief afval voor onbepaalde tijd bij de COVRA zal worden gecontinueerd – met alle risico's van dien.



Nu in het Veiligheidsrapport 2014 niet staat beschreven hoe (onder andere) radioactief dan wel conventioneel afval veilig gaan worden afgevoerd, terwijl deze activiteit wél binnen de inrichting van COVRA plaats gaat vinden, wordt onze vrees dat de opslag van radioactief bij de COVRA voor onbepaalde tijd gaat worden gecontinueerd, verder versterkt.

Cf. artikel 10 Kew moet een aanvraag om een vergunning tot wijziging van een inrichting als bedoeld in de artikelen 6, 7, 8 of 9 Kew voor het buiten gebruik stellen en ontmantelen van een

installatie tevens Veiligheidsrapport bevatten. Het staat echter niet vast dat er uitsluitend in het kader van de buitengebruikstelling dan wel ontmanteling van de COVRA kernafval zal worden afgevoerd. Het afvoeren zou mogelijk ook op een eerder moment plaats moeten kunnen vinden. In de aanvraag staat dat pas na het beëindigen van de bedrijfsvoering van de inrichting de installaties van de COVRA buiten gebruik worden gesteld en ontmanteld<sup>4</sup>. Het hiervoor veilig afvoeren van radioactief afval is echter niet mogelijk met het met bij de aanvraag ingediende veiligheidsrapport. Het wordt niet duidelijk waarom in het Veiligheidsrapport 2014 wel de ontmanteling van de inrichting wordt behandeld en niet het veilig afvoeren van (radioactief) afval.

Omdat de voorliggende beschikking voor onbepaalde tijd is verleend en het momenteel niet lijkt voorzien dat er binnen de voorgenomen bedrijfsduur van de COVRA nog een uitbreiding van de HABOG, VOG of COG plaats zal hebben, cq. de huidige Kew-vergunning nogmaals wordt aangepast, is het mogelijk dat het Veiligheidsrapport 2014, in ieder geval met betrekking tot deze faciliteiten, het definitieve veiligheidsrapport is gedurende de resterende bedrijfsfase van de inrichting<sup>5</sup>. Dit veiligheidsrapport, welke onderdeel is van de beschikking, beschrijft dus niet al de activiteiten die in de inrichting zullen plaatsvinden. Hierdoor is de uitbreiding van de inrichting van de COVRA te beperkt getoetst. De bestreden beschikking is daarom in strijd met artikel 15 juncto artikel 19 van Kew tot stand gekomen en moet worden vernietigd.

## **5. Kostenschatting eindberging**

Op mijn stelling dat de financiële reserve die thans wordt gevormd onvoldoende is voor de financiering van de eindberging stelt de Minister dat er in het onderzoeksprogramma OPERA een nieuwe kostenschatting voor een eindberging wordt gemaakt en iedere vijf jaar opnieuw wordt bezien of het doelvermogen wordt behaald.

In het meest recente onderzoeksplan van OPERA wordt het berekenen van *costs* slechts in een voetnoot vermeld (Bijlage 6). Ik ben van mening het maken van een kostenschatting in OPERA geen prioriteit heeft en dat een eventuele kostenschatting die uit dit onderzoeksprogramma voortvloeit weinig tot geen feitelijke basis zal hebben.

Volgens het meerjarenplan van OPERA wordt namelijk pas in 2080 een keuze gemaakt voor een

---

4 “8.3 Ontmanteling (uit bedrijf nemen)”, aanvraag Revisievergunning COVRA N.V. Rev. 1

5 “2.12 Toekomstige ontwikkelingen radioactief afvalbeheer”, idem.



bepaalde eindbergingsvariant. Het is mij niet duidelijk hoe er voor 2080 realistische kostenschattingen zouden kunnen worden gemaakt.

Ik deel het standpunt van de minister dat de kosten van het radioactief afvalbeheer moeten worden gedragen door de afvalproducenten. Het is voorstelbaar dat in een bepaald jaar het waarbergingsfonds eindbergiging minder groeit dan voorzien. Het kan echter niet de bedoeling zijn dat dit fonds slinkt. Momenteel is de COVRA namelijk nog in de actieve fase; de fase waarin de instelling radioactief afval opneemt. Dit is de periode waarin de middelen ter bekostiging van de passieve- en eindbergingsfase moeten worden verzameld. Als in deze fase reeds het eindbergingsfonds slinkt, geeft dat ernstig te denken over de garanties die het beheer van dit fonds biedt voor de financiering van de eindbergiging.

Ik herhaal dan ook het standpunt uit mijn zienswijze van 3 november 2014 dat er met het verlenen van de vergunning om de opslag voor hoogradioactief afval en verarmd uranium uit te breiden er een te groot beroep wordt gedaan op mensen van toekomstige generaties. In plaats daarvan moet er op korte termijn een eindbergiging worden ingericht en moet er worden gestopt met de productie van kernenergie en hoogradioactief- en verrijgings-afval. De vergunning moet daarom niet worden verleend.

## **6. Nationaal Afval programma**

Het Nationaal Afval programma , wat Nederland in het kader van richtlijn 2011/70 Euratom uiterlijk 23 augustus 2015 aan de Europese Commissie dient voor te leggen, heeft betrekking op het gehele Nederlandse beleid omtrent radioactief afval. Dit Nationaal Afval programma zou in eerste instantie eind 2014 naar de Tweede Kamer worden gestuurd. De Minister heeft op 19 december 2014 aan de Tweede Kamer gemeld dat dit is uitgesteld tot het eerste kwartaal 2015.

Ik verkeer in de veronderstelling dat het Nationaal Afval programma , en daarmee het staande Nederlands beleid voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen zoals dit dient te worden voorgelegd aan de Europese Commissie, niet eerder in deze vorm en mate van detaillering bij het ministerie aanwezig is geweest. Daarom ben ik ook in de veronderstelling dat er in dit programma aspecten staan die van invloed kunnen zijn op de inrichting c.q. voorliggende uitbreiding van de COVRA. Door de vertraging van de bekendmaking van het Nationaal Afval

programma ben ik nog niet in staat geweest mijn veronderstelling te toetsen.

## **7. Onomkeerbare bewerking radioactief afval**

In onze zienswijze d.d. 3 november 2014 plaatsen we naar aanleiding van de problematische (her)verwerking van radioactief afval bij de *Waste Storage Facility* te Petten kanttekeningen bij de staande praktijk van het samenpersen van heterogeen radioactief afval.

De minister stelt in in de definitieve beschikking dat het Nederlands beleid rond radioactief afval in voorliggende procedure niet ter discussie staat.

Ik stel vast dat in het kader van voorliggende beschikking het veiligheidsrapport is herzien. In het veiligheidsrapport komen zowel het compacteren van radioactief afval alsmede de eisen met betrekking tot de eindberging aan de orde. Niet duidelijk wordt hoe het beleid rondom radioactief afval een herziening van de staande praktijk van het compacteren van radioactief afval t.b.v. het Veiligheidsrapport verhinderd.

## **8. Conclusie**

Ik verzoek u ons beroep gegrond te verklaren en het bestreden besluit te vernietigen.

Hoogachtend,

Voorzitter Stichting Laka

Penningmeester Stichting Laka

## **Bijlagen**

---

Bijlage 1: Kopie van de doorlopende tekst van de statuten van Stichting Laka, gevestigd te Amsterdam. Akte de dato 18 juli 2014.

Bijlage 2: 34 machtigingen, waarvan één van twee personen.

Bijlage 3: Kennisgeving Kernenergie Definitieve beschikking op de aanvraag tot uitbreiding HABOG, wijziging locatie VOG2 en revisie Kernenergiewetvergunning van COVRA, 7 januari 2015

Bijlage 4: Zienswijze ontwerpbeschikking/MER uitbreiding Covra, Laka, 3 november 2014

Bijlage 5: Aanvullende zienswijze ontwerpbeschikking uitbreiding Covra, Laka, 17 december 2014

Bijlage 6: Voetnoot 3 (Page 5) in Research plan OPERA-PG-COV004, 21 juni 2011: “*Beside safety-related information, the Safety Case reports often also contain other information, like cost, resources, timing etc.*”