



> Retouradres Postbus 20906 2500 EX Den Haag

Aan de Afdeling bestuursrechtspraak
van de Raad van State
Postbus 20019
2500 EA Den Haag

RAAD VAN STATE INGEKOMEN 28 APR 2015	
ZAAKNR.	
AAN:	Ay wennh
BEHANDELD DO:	PAR: MB

Bestuurskern
Hoofddirectie Bestuurlijke en
Juridische Zaken
Afdeling ABJZ
Koningskade 4
Den Haag
Postbus 20906
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

mr. drs. J.P.J. Geurts
senior jurist
M +31(0)6-21160212
joel.geurts@minienm.nl

Ons kenmerk

IENM/BSK-2015/88150

Uw kenmerk

201501623/1/A4

Bijlagen
diversen

Datum 24 april 2014
Betreft het beroep van Stichting Laka c.s.

Geachte heer, mevrouw,

Met mijn brief van 16 maart 2015 heb ik u de stukken met betrekking tot bovenvermeld beroep doen toekomen. Hieronder treft u mijn verweerschrift aan.

Voordat ik inhoudelijk op het beroepschrift in ga, wijs ik u kort op het volgende.

Taakverdeling minister van EZ – minister van IenM

Op 10 april 2015 heeft de ministerraad besloten dat de taken van de minister van EZ op het terrein van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming per 1 mei worden overgedragen aan de minister van IenM. Hiermee wordt de scheiding tussen enerzijds de verantwoordelijkheid voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming, en anderzijds de verantwoordelijkheid voor het energiebeleid duidelijker zichtbaar in de departementale indeling. De minister van EZ blijft belast met de positionering van kernenergie in het energiebeleid en de Nederlandse positie op het gebied van nucleair onderzoek, de isotopenproductie en de uraniumverrijking.

Vanaf 1 januari jl. voert de minister van IenM de taken op het gebied van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming reeds in mandaat namens de minister van EZ uit.¹ Dit ter voorbereiding op de nieuwe situatie. Voor onderhavige vergunning geldt dat deze (nog) is ondertekend door de minister van EZ. De behandeling van deze beroepsprocedure geschiedt door de minister van IenM, tot 1 mei in mandaat namens de minister van EZ.

1. Algemeen

Bij brief van 27 februari 2015 heeft uw Afdeling bericht dat stichting Laka tezamen met 35 personen/organisaties (hierna: appellanten) beroep heeft ingesteld tegen het besluit van 7 januari 2015, met kenmerk DGETM-PDNIV/14210039.

¹ Besluit van de Minister van Economische Zaken van 18 december 2014, nr. WJZ/14200598, houdende regels inzake mandaat, volmacht en machtiging aan de Minister van Infrastructuur en Milieu betreffende besluiten en overige handelingen op grond van de Kernenergiewet, Staatscourant 2014 nr. 36684 29 december 2014 en Staatscourant 2015 nr. 7962 23 maart 2015 (verlenging tot 1 mei 2015).



Bij besluit van 7 januari 2015 heeft de minister van Economische Zaken een revisievergunning op basis van de Kernenergiewet verleend aan COVRA N.V. Door middel van deze vergunning is uitbreiding van het Hoogradioactief Afval Behandelings- en Opslag Gebouw (hierna: HABOG) met twee opslagcompartimenten toegestaan. Daarnaast is met het oog op een efficiëntere indeling van het terrein, de locatie van het reeds eerder vergunde tweede opslaggebouw voor verarmd uranium (hierna: VOG2) gewijzigd.

Bestuurskern
Hoofddirectie Bestuurlijke en
Juridische Zaken
Afdeling ABJZ

Ons kenmerk
IENM/BSK-2015/88150

Ten behoeve van de besluitvorming over de vergunning heeft COVRA een Milieu Effect Rapport (MER) opgesteld. De Commissie voor de milieueffectrapportage heeft op 30 december 2014 advies uitgebracht over het MER. De wijzigingen leiden tot beperkte milieueffecten. In de periode van 25 september 2014 tot en met 24 december 2014 zijn 130 zienswijzen ontvangen. Naar aanleiding van de ingebrachte zienswijzen is de ontwerpvergunning aangepast. Van 15 januari 2015 tot en met 26 februari 2015 heeft de vergunning ter inzage gelegen.

Voor de volledigheid ontvangt u hierbij bijgaand de (ondertekende) concept-aanvraag van 28 november 2013 alsmede de definitieve (ondertekende) aanvraag van 6 februari 2014.

Covra N.V.

Covra voert het Nederlandse beleid op het gebied van radioactief afval uit: blijvend zorg dragen voor het radioactief afval in Nederland. Blijvend betekent in dit verband tot het moment dat het radioactieve materiaal is vervallen en er een intrinsiek veilige situatie is. Covra doet dit door het verwerkte afval op te slaan en te beheren in speciaal daarvoor ontworpen gebouwen. De veiligheidsfilosofie is daarbij gebaseerd op het principe van isoleren, beheersen en controleren.

De hoofdfuncties van de inrichting zijn het inzamelen, het bewerken, verwerken en verpakken en het gedurende tenminste 100 jaar bovengronds opslaan van het radioactief afval dat in Nederland (of na verwerking van oorspronkelijk Nederlands materiaal in het buitenland) ontstaat. Het huidige Nederlandse beleid voor radioactief afval is vervat in een aantal kabinetsstandpunten en brieven aan de Tweede Kamer.²

Covra heeft als enig bedrijf in Nederland de taak om radioactief afval te verzamelen, te verwerken en op te slaan en is als zodanig ook aangewezen en erkend.³ Aan deze erkenning is verbonden een acceptatieplicht voor aan Covra aangeboden radioactief afval.

Uitbreiding

Covra heeft het voornemen om het terrein anders in te richten dan in 1998 is vergund en de opslagcapaciteit voor het hoogradioactief afval met twee compartimenten uit te breiden, zodat optimaal wordt aangesloten bij de huidige inzichten met betrekking tot het afvalaanbod.

² Zie o.a. De Nota Radioactief afval van 1984 (Kamerstukken II, 1983/84, 18343, nrs. 1-2), het kabinetsstandpunt uit 1993 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23 163, nr. 1) en het beleidsstandpunt uit 2002 (Kamerstukken II, 2002/03, 28 674, nr. 1).

³ Stcrt. 2007, nr. 246.



Het gebruik van radioactieve stoffen in de maatschappij verandert en er bestaat veel aandacht voor het voorkomen (en minimaliseren) van afval. Hierdoor wijzigt de samenstelling van het afvalaanbod. Op basis van praktijkervaring ontstaan ook nieuwe inzichten over verwerking en opslag. Deze ontwikkelingen vormen de noodzaak voor de Covra om de oorspronkelijke terreinindeling te herzien, mede op basis van de bijgestelde verwachtingen voor het aan te leveren afval door EPZ (ook na 2015 aanbod van radioactief afval), het reactorinstituut Delft en de Nuclear Research and Group in Petten.

Bestuurskern
Hoofddirectie Bestuurlijke en
Juridische Zaken
Afdeling ABJZ

Ons kenmerk
IENM/BSK-2015/88150

HABOG

Als gevolg van bovenstaande wijzigen de bedrijfsprocessen van Covra niet. Er is uitsluitend sprake van het na 2015 continueren van de ontvangst en behandeling van warmte-producerend hoogradioactief afval in het HABOG. Hiervoor is uitbreiding nodig van die opslagcapaciteit. Het HABOG wordt hiervoor uitgebreid met twee compartimenten voor warmte-producerend afval, gelijk aan de eerder gebouwde compartimenten. Daarmee ontstaat een totaal opslagvolume van 150m³.

Opslaggebouwen voor LMRA (LOG, VOG en COG)

Door afname van het aanbod calcinaat afval en toename in het aanbod verarmd uranium is de bouw van een tweede reeds eerder vergunde Container Opslaggebouw (COG2) niet nodig. In de revisievergunning is dit gebouw geschrapt.

Wel dient het eerder vergunde VOG2 te worden gerealiseerd. De feitelijke ontwikkelingen in het afvalmanagement maken dat de hoeveelheden per type laag- en middelradioactief afval (LMRA) zijn gewijzigd. De totale opslagcapaciteit voor LMRA in de gezamenlijke (te onderscheiden) gebouwen wijzigt echter niet qua volume en blijft 188.000m³. Het verarmd uranium wordt per spoor aangevoerd. Gezien de ligging van dit spoor is de voorkeurslocatie voor het nieuw op te richten VOG2 direct naast het spoor.

In het eerder vergunde VOG2 is indertijd uitgegaan van het driehoog stapelen van containers. In de vergunning van 7 januari 2015 is het vierhoog stapelen van containers in het VOG2 vergund, zodat efficiënter met de beschikbare terreinruimte wordt omgegaan. In plaats van zes kleinere modules wordt verder met drie grotere volstaan.

Revisievergunning

Sinds het verlenen van de kernenergievergunning aan Covra in 1998 is drie keer een wijzigingsvergunning verleend. Daarnaast zijn door Covra op grond van (het inmiddels vervallen) artikel 18 van de Kernenergiewet vier meldingen tot verandering van de inrichting gedaan. Vanuit het oogpunt van overzichtelijkheid heeft Covra een revisievergunning aangevraagd welke bij besluit van 7 januari 2015 is verleend.

Juridisch kader

- Kernenergiewet (Kew);
- Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (Bkse);



- Besluit stralingsbescherming;
- Uitvoeringsregeling stralingsbescherming (EZ);
- Regeling bekendmaking rechtvaardiging gebruik van ioniserende straling;
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
- Wet milieubeheer
- Algemene wet bestuursrecht
- Richtlijn nr. 2011/70/Euratom van de Raad van 19 juli 2011 tot vaststelling van een communautair kader voor een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval (PbEU L 199).

Bestuurskern
Hoofddirectie Bestuurlijke en
Juridische Zaken
Afdeling ABJZ

Ons kenmerk
IENM/BSK-2015/88150

2. Gronden van beroep

Appellanten hebben - kort samengevat - de volgende beroepsgronden aangevoerd.

1. 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. Noch deze algemene beschrijving, noch het Veiligheidsrapport 2014 kunnen worden gekwalificeerd als aanvulling op het veiligheidsrapport als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onder c, van het Bkse. De aanvraag kan daardoor niet worden gekwalificeerd als een aanvraag op grond van de Kew. Voorts wordt in het Veiligheidsrapport 2014 gesteld dat dit is opgesteld met behulp van de IAEA Safety Standards: DS284, Safety Assessment for Nuclear and Radiation Facilities Other Than Reactors and Waste Repositories, 2002. Appellanten menen dat dit document op onderhavige inrichting (afvalbergplaats) niet van toepassing is. Ook stellen appellanten dat dit document niet te achterhalen is. Volgens hen kan het Veiligheidsrapport gelet hierop niet worden gekwalificeerd als een Veiligheidsrapport conform artikel 6 Bkse.
2. Bij de aanvraag ontbreekt volgens appellanten ten onrechte een afschrift van de aanvraag van de bouw van het HABOG en het VOG2.
3. Onterecht wordt naar het oordeel van appellanten de stelling ingenomen dat de verlening van onderhavige vergunning geen relatie heeft met het opstellen van het nationaal programma en de eindberging van radioactief afval. Appellanten wijzen erop 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 wordt gecontinueerd.
4. In het veiligheidsrapport 2014 wordt ten onrechte 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. Het veiligheidsrapport beschrijft dus niet alle activiteiten die in de inrichting zullen plaatsvinden. Hierdoor is de uitbreiding van de inrichting te beperkt getoetst. De vergunning is daarom in strijd met artikel 15 juncto artikel 19 van de Kew tot stand gekomen.
5. Met het verlenen van onderhavige vergunning om de opslag voor hoogradioactief afval en verarmd uranium uit te breiden wordt er een te groot beroep gedaan op mensen van toekomstige generaties. In plaats daarvan moet er op korte termijn een eindberging worden ingericht en moet er worden gestopt met de productie van kernenergie en hoogradioactief- en verrijkingsafval. De vergunning moet daarom niet worden verleend.
6. Appellanten hebben geen inzicht kunnen krijgen in het Nationaal Afval programma. Dit omdat dit programma nog niet bekend is gemaakt. Hierdoor is



ook niet bekend of in dit programma aspecten zijn opgenomen welke voor deze vergunning relevant zijn.

7. In de zienswijze zijn kanttekeningen geplaatst bij de staande praktijk van het samenpersen van heterogeen radioactief afval. Niet duidelijk is hoe het beleid rondom radioactief afval een herziening van de staande praktijk van het compacteren van radioactief afval t.b.v. het veiligheidsrapport verhinderd.

Bestuurskern
Hoofddirectie Bestuurlijke en
Juridische Zaken
Afdeling ABJZ

Ons kenmerk
IENM/BSK-2015/88150

3. Verweer

Ontvankelijkheid

Op grond van artikel 20.1, eerste lid en derde lid, van de Wet milieubeheer kan een belanghebbende tegen een besluit op grond van de Kew beroep instellen bij de Afdeling.

Op grond van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Op grond van het derde lid worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Bij het beroep van Stichting Laka (hierna: Laka) hebben zich 35 personen per schriftelijke machtiging gevoegd.

Belanghebbendheid Laka

Op grond van artikel 1:2, derde lid, van de Awb worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

In een vergelijkbare beroepszaak met betrekking tot het verlenen van een vergunning als bedoeld in artikel 15, aanhef en onder b, van de Kernenergiewet, is door de minister van EZ het standpunt ingenomen dat Laka geen belanghebbende is bij het bestreden besluit, omdat het bestreden besluit geen betrekking heeft op een activiteit die valt binnen de reikwijdte van haar statutaire doelstelling. Uw Afdeling heeft op 19 februari 2014 geoordeeld dat de territoriaal niet beperkte statutaire doelstelling van Laka uitsluitend ziet op het informeren van de samenleving over de energieproblematiek in het algemeen en over kernenergie in het bijzonder. Gelet op deze doelstelling behartigt Laka niet in het bijzonder een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang. Het door Laka ter zitting ingenomen standpunt dat zij door middel van het voeren van actie informatie probeert te verkrijgen en te verspreiden maakt dit niet anders. Reeds hierom kan Laka, aldus uw Afdeling, niet als belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2 van de Awb worden aangemerkt.⁴

Naar aanleiding van de uitspraak van 19 februari 2014 heeft Laka haar statuten aangepast. Of gelet op de (aangepaste) algemene doelomschrijving een voldoende onderscheidend vermogen aanwezig is om gelet hierop tot het oordeel te komen dat de belangen van Laka rechtstreeks bij het bestreden besluit zijn betrokken, is

⁴ ABRvST19 februari 2014, 201303313/1/A4.



een oordeel welke ik aan uw Afdeling overlaat.

Bestuurskern
Hoofddirectie Bestuurlijke en
Juridische Zaken
Afdeling ABJZ

Belanghebbendheid 35 personen

Laka heeft samen met 35 personen beroep ingesteld. Laka heeft machtigingen hiervan overgelegd.

Ons kenmerk
IENM/BSK-2015/88150

Op grond van artikel 6:13 van de Awb kan geen beroep worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 Awb naar voren heeft gebracht. Voor zover ik heb kunnen vaststellen heeft de heer, mevrouw [REDACTED] geen zienswijze over het ontwerp van het bestreden besluit ingediend. Niet gebleken is van omstandigheden op grond waarvan geoordeeld zou moeten worden dat dit hem/haar redelijkerwijs niet kan worden verweten. Het beroep is in zoverre niet-ontvankelijk.

Voor de overige 34 personen geldt het volgende.

Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit.

Voor wat betreft het bepalen van belanghebbendheid zijn de mogelijke effecten van een inrichting van belang. Voor wat betreft stalingsongevallen wordt een onderscheid gemaakt tussen ongevallen met categorie A- en B-objecten. Een ongeval met een *categorie A-object* is een stralingsongeval met regio overstijgende gevolgen (een ongeval van meer dan plaatselijke betekenis) en daarmee is bestuurlijke coördinatie door de rijksoverheid vereist. Het gaat om ongevallen met de volgende objecten:⁵

- Kerninstallaties
- Schepen die gebruik maken van kernenergie
- Ruimtevaartuigen die gebruiken maken van kernenergie
- Nucleair defensie materiaal
- A-objecten in het buitenland
- Transporten van hoog radioactieve afvalstoffen van een Kernenergiecentrale

Een ongeval met een *categorie B-object* is een stralingsongeval met lokale effecten (een ongeval van niet meer dan plaatselijke betekenis) en regionale coördinatie met optionele ondersteuning van rijksoverheidsdiensten zoals de VROM-Inspectie en het RIVM. Dit betreft ongevallen met:⁶

- Installatie voor uraniumverrijking
- Installaties voor verwerking en opslag van radioactief afval
- Installaties waar radioactieve stoffen en bronnen worden gemaakt
- Locaties (vast en mobiel) waar radioactieve stoffen en bronnen worden gebruik
- Transporten

De Covra is op grond van artikel 38, onder d, van de Kew aangemerkt als een categorie B-object. In tegenstelling tot categorie A-objecten waar in het kader van de rampenbestrijding zones van 5 km, 10 km en 20 km rondom de

⁵ Nota Kernongevallenbestrijding, TK 21015, Vergaderjaar 1988-1989

⁶ Nota Kernongevallenbestrijding, TK 21015, Vergaderjaar 1988-1989



Kernenergiecentrale als onderscheidenlijk evacuatiezone, jodiumprofylaxezone en schuilzone zijn vastgesteld⁷, geldt dat deze niet zijn vastgesteld voor categorie B-objekten. Dit omdat de noodzaak daartoe ontbreekt.

Over de "off-site" effecten van de Covra is in het Responsplan, Nationaal Plan Kernongevallenbestrijding, het volgende opgenomen⁸. Ik citeer paragraaf 2.3.2:

Bestuurskern
Hoofddirectie Bestuurlijke en
Juridische Zaken
Afdeling ABJZ

Ons kenmerk
IENM/BSK-2015/88150

"2.3.2 Verzamelen, verwerken en opslag van radioactief afval (B scenario 2)

De Centrale Organisatie voor Radioactief Afval (COVRA) is als enige instantie in Nederland bevoegd om radioactief afval, afkomstig van kernreactoren en gebruikers van radioactief materiaal, te conditioneren en op te slaan. De locatie van COVRA in Zeeland is 20 hectare groot en het radioactief afval wordt in speciale opslagruimtes beheerd. Het is zeer onwaarschijnlijk dat een ongeval bij het verwerken en opslaan van radioactief materiaal significante "off-site" effecten heeft en de COVRA is daarom als categorie B-object geïnclassificeerd."

Het Responsplan treft u bijgevoegd aan.

De personen als vermeld in het beroepschrift van Laka zijn woonachtig op minimaal 15 km vanaf de inrichting (kortste afstand hemelsbreed gemeten tussen inrichting Covra Spanjeweg 1 te Nieuwdorp - en R. Valentijn Kapelle nummer 29 als vermeld in het beroepschrift). Gelet hierop is het niet aannemelijk dat zij gevolgen van de voorgenomen activiteiten kunnen ondervinden. Ook doen zich geen bijzondere omstandigheden voor op grond waarvan zij desondanks als belanghebbende bij het bestreden besluit moeten worden aangemerkt. Het beroep van de overige 34 personen acht ik gelet hierop niet-ontvankelijk.

Inhoudelijk

Ad. 1 Veiligheidsrapport

Op grond van artikel 11, eerste lid, onder c, van het Bkse bevat de aanvraag om vergunning voor het wijzigen van een inrichting als bedoeld in artikel 6, 7, 8 of 9 in ieder geval, indien de aanvraag betrekking heeft op een inrichting als bedoeld in artikel 6, 7 of 8 en de voorgenomen wijziging van invloed is op een of meer gegevens als vermeld in het ter verkrijging van de onder a bedoelde vergunning overgelegde veiligheidsrapport of de risicoanalyse, bedoeld in artikel 6, onder h, een desbetreffende aanvulling hiervan.

In het kader van artikel 8, eerste lid, onder d van het Bkse bevat de aanvraag om een vergunning voor het oprichten van een inrichting, waarin splijtstoffen als bedoeld in artikel 7, eerste lid, worden opgeslagen, in ieder geval een veiligheidsrapport als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder h.

In het kader van onderhavige aanvraag is besloten het veiligheidsrapport voor de gehele inrichting te actualiseren. Dit met inbegrip van het voornemen om het terrein anders in te richten dan in 1998 is vergund en de opslagcapaciteit voor het hoogradioactief afval met twee compartimenten uit te breiden. In het veiligheidsrapport is daartoe de nieuwe situatie beschreven alsmede de situatie voor de gehele inrichting. Niet valt in te zien waarom hiermee in strijd zou zijn

⁷ Zie ook ABRvST 13 februari 2013, 201108676/1.

⁸ Responsplan, Nationaal Plan Kernongevallenbestrijding, VROM-Inspectie 9-9-2011.



gehandeld met het Bkse.

Het veiligheidsrapport is opgesteld met in acht neming van alle (vergunningplichtige) wijzigingen die in het verleden zijn aangebracht en wijzigingen in de installatie die in de aanvraag voor de vergunning zijn opgenomen. Daarnaast is het veiligheidsrapport in lijn gebracht met de huidige eisen van het International Atomic Energy Agency (IAEA) voor het uitvoeren van veiligheidsanalyses en het opstellen van een veiligheidsrapport. Hiermee is direct voldaan aan een aanbeveling van de Waste Safety Appraisal (IAEA review) welke in 2009 bij de Covra heeft plaatsgevonden.

De verschillen tussen het oude en nieuwe veiligheidsrapport betreffen voornamelijk de opzet van het rapport en de resultaten van de veiligheidsanalyses als gevolg van de wijzigingen.

Tenslotte wordt in paragraaf 1.4 van het veiligheidsrapport een opsomming gegeven van de door de IAEA (via de Waste Safety Appraisal) geadviseerde handreikingen ('guides') waar appellanten op doelen voor het opstellen van een veiligheidsrapport. Deze internationale handreikingen zijn in Nederland niet juridisch bindend, maar zijn door de Covra gebruikt als referentiemateriaal bij het opstellen van een veiligheidsrapport.

Ad 2 afschrift bouwvergunning HABOG en het VOG2

In artikel 16, tweede lid, van de Kew is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt bepaald dat de aanvrager in gevallen waarin de vergunning betrekking heeft op het oprichten of veranderen van een inrichting als bedoeld in artikel 15, onder b, dat tevens is aan te merken als het bouwen van een bouwwerk als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;

- a. indien de aanvraag om een omgevingsvergunning voor dat bouwen tegelijk met de aanvraag om de vergunning krachtens deze wet is ingediend, een afschrift van die aanvraag om een omgevingsvergunning bij zijn aanvraag overlegt;
- b. indien de aanvraag om een omgevingsvergunning voor dat bouwen niet tegelijk met de aanvraag om de vergunning krachtens deze wet wordt ingediend, een afschrift van die aanvraag om een omgevingsvergunning aan het bevoegd gezag overlegt gelijktijdig met de indiening van die aanvraag.

In artikel 11a van het Bkse is eenzelfde bepaling opgenomen.

In paragraaf 1.6 van de vergunning is tenslotte bepaald dat voor zover de vergunde wijzigingen bouwactiviteiten betreffen waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, de beschikking overeenkomstig het bepaalde in artikel 20.3, derde lid, van de Wet milieubeheer pas in werking treedt nadat de voor die wijzigingen noodzakelijke omgevingsvergunning is verleend.

In het onderhavige geval is de aanvraag om omgevingsvergunning voor het onderdeel bouwen niet tegelijk met de vergunning krachtens de Kew ingediend. Dit is ook de reden waarom bij onderhavige aanvraag geen aanvraag omgevingsvergunning voor het onderdeel bouwen is bijgevoegd.

Bestuurskern
Hoofddirectie Bestuurlijke en
Juridische Zaken
Afdeling ABJZ

Ons kenmerk
IENM/BSK-2015/88150



De aanvraag voor de omgevingsvergunning voor het uitbreiden van de bestaande opslag (HABOG) is op 30 september 2014 bij het bevoegd gezag ingediend. De omgevingsvergunning voor het onderdeel bouwen is op 24 november 2014 verleend.

Bestuurskern
Hoofddirectie Bestuurlijke en
Juridische Zaken
Afdeling ABJZ

De aanvraag omgevingsvergunning voor het bouwen van een opslaggebouw voor verarmd uranium (VOG2) is op 8 september 2014 ingediend bij het bevoegd gezag. De omgevingsvergunning is op 22 oktober 2014 verleend.

Ons kenmerk
IENM/BSK-2015/88150

Zowel van de aanvragen als ook de verleningen treft u hierbij afschriften aan.

Ad 3 en 5 Eindberging afval

Zoals ook al in de vergunning is aangegeven, heeft de onderhavige vergunning geen betrekking op de eindberging van radioactief afval. Covra is bij besluit van 10 december 2007 aangewezen voor de uitvoering van het radioactieve afvalbeleid. Het is haar taak om het radioactief afval in Nederland op te slaan en te beheren. Tot het moment van de eindberging van het afval zal het radioactief afval in Nederland bij de Covra worden opgeslagen en beheerd. De uitvoering van de eindberging zal pas over tenminste 100 jaar ten uitvoer worden gebracht. Voor eindberging zal te zijner tijd een andere vergunning en onderzoek naar de milieugevolgen benodigd zijn.

Aanvullend merk ik op dat sinds 1970 onderzoek wordt gedaan naar de mogelijkheden van eindberging in Nederland. Eindberging van radioactief afval in Nederland is technisch mogelijk volgens een rapport van de Commissie Opslag Radioactiefafval (CORA) uit 2001. Sinds 2011 doet het Onderzoeksprogramma Eindberging Radioactief Afval (OPERA) onderzoek naar ondergrondse berging van radioactief afval. NV EPZ (de vergunninghouder van de kerncentrale Borssele) en de overheid treden op als financiers van dit programma.

Om te zorgen dat de kosten van het radioactief afvalbeheer worden gedragen door de afvalproducenten worden de kosten voor eindberging door COVRA via de tarieven doorberekend aan de aanbieders. Dit geld wordt belegd in een groeifonds (het Waarborgfonds Eindberging) dat tijdens de periode van bovengrondse opslag kan groeien tot een bedrag dat de kosten dekt voor het voorbereiden, aanleggen, exploiteren en sluiten van een geologische eindberging na de periode van bovengrondse opslag. Iedere vijf jaar wordt opnieuw bekeken of het benodigde doelvermogen gehaald wordt. Indien er een tekort bestaat wordt bezien of de hoogte van het fonds moet worden aangepast. In het onderzoeksprogramma OPERA wordt een nieuwe kostenschatting voor een eindberging gemaakt.

Ad. 4 ontmanteling radioactief afval niet beschreven in Veiligheidsrapport

In paragraaf 8.3 van de aanvraag staat beschreven dat pas na het beëindigen van de bedrijfsvoering van de inrichting de installaties van de Covra buiten gebruik worden gesteld. Eenzelfde passage is opgenomen in hoofdstuk 17 van het Veiligheidsrapport.

Ontmanteling van de inrichting respectievelijk afvoer van radioactief afval naar een andere faciliteit is op dit moment niet aan de orde. Om die reden is die activiteit noch (uitgebreid) beschreven in de aanvraag noch in het veiligheidsrapport. Voor de ontmanteling van de inrichting alsmede mogelijke



afvoer van radioactief afval naar een andere faciliteit, zal te zijner tijd een andere vergunning aangevraagd worden alsmede onderzoek naar de milieugevolgen benodigd zijn.

Bestuurskern
Hoofddirectie Bestuurlijke en
Juridische Zaken
Afdeling ABJZ

In paragraaf 1.2 is beschreven dat de vergunning enkel betrekking heeft op de volgende activiteiten. Ik citeer:

Ons kenmerk
IENM/BSK-2015/88150

"Aan Covra wordt op grond van artikel 15, onder a en b, en artikel 29 van de Kernenergiewet en hoofdstuk 4 van het Besluit stralingsbescherming als volgt vergunning verleend ten behoeve van haar inrichting voor het voorhanden hebben, be- en verwerken en opslaan van radioactief afval aan de Spanjeweg te Nieuwdorp, onder de daarbij aangegeven beperkingen:"⁹

Op grond van artikel 15 is het verboden zonder vergunning van Onze Minister van Economische Zaken:

- a. splijtstoffen of ertsen te vervoeren, voorhanden te hebben, binnen of buiten Nederlands grondgebied te brengen of te doen brengen, dan wel zich daarvan te ontdoen;
- b. een inrichting, waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt, splijtstoffen kunnen worden vervaardigd, bewerkt of verwerkt, dan wel splijtstoffen worden opgeslagen, op te richten, inwerking te brengen, in werking te houden, buiten gebruik te stellen of te wijzigen of een inrichting, waarin kernenergie kon worden vrijgemaakt, splijtstoffen konden worden vervaardigd, bewerkt of verwerkt, dan wel splijtstoffen werden opgeslagen, te ontmantelen;
- c. een uitrusting, geschikt om een vaartuig of ander vervoermiddel door middel van kernenergie voort te bewegen, daarin aan te brengen of aangebracht te houden, dan wel zodanige daarin aangebrachte uitrusting in werking te brengen, in werking te houden of te wijzigen.

Gelet op het bepaalde in artikel 15 van de Kew dient voor het ontmantelen van de inrichting een vergunning te worden aangevraagd. Zoals opgemerkt is dat thans niet aan de orde. In tegenstelling tot hetgeen appellanten beweren is met het verlenen van deze vergunning van strijd met artikel 15 juncto artikel 19 van de Kew geen sprake.

Dat zoals appellanten opmerken in het veiligheidsrapport wel een passage is opgenomen over ontmanteling komt door het volgende.

Op grond van artikel 25 van het Bkse moet COVRA over een ontmantelingsplan beschikken. Dit plan dient elke 5 jaar door de verantwoordelijke minister te worden goedgekeurd. Het ontmantelingsplan is een levend document dat wordt aangepast op basis van de stand der techniek en de fase waarin de installatie zich bevindt. Al in de ontwerpfase van de installatie wordt rekening gehouden met de ontmanteling en ook in de activiteiten binnen de bedrijfsvoering wordt rekening gehouden om de ontmanteling zo eenvoudig mogelijk te maken. Zoals aangegeven zal te zijner tijd een vergunning moeten worden aangevraagd om de ontmanteling mogelijk te maken en onderzoek te doen naar de milieugevolgen hiervan.

⁹ Revisievergunning Covra d.d. 7 januari 2015, p. 4.



Ad. 6 Nationaal afvalprogramma

Op grond van de Europese richtlijn 2011/70/Euratom tot vaststelling van een communautair kader voor een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval is Nederland verplicht een nationaal programma voor radioactief afval en verbruikte splijtstof op te stellen. In het Nationaal afvalprogramma wordt het beleid voor het beheer van het ontstaan tot aan de beheeroptie voor de zeer lange termijn beschreven. De basis van het Nederlandse beleid voor radioactief afval stamt uit 1984: veilig en verantwoord beheer door centrale opslag van radioactief afval in speciaal daarvoor ontworpen gebouwen bij de COVRA voor een periode van ten minste 100 jaar. Hierna is eindberging in de diepe ondergrond (geologische berging) voorzien. Op 13 augustus 2013 heeft de minister van EZ aan de Tweede Kamer aangegeven dat het kabinet in het nationaal programma uitgaat van het huidige beleid. Op een aantal punten wordt het programma aangevuld.¹⁰ Voor deze punten verwijs ik kortheidshalve naar voornoemde brief van de minister van EZ.

Het nationaal programma is op dit moment nog niet in ontwerp ter visie gelegd. Dat betekent ook dat onderhavige vergunning hieraan nog niet kan worden getoetst.

Ad 7. Samenpersen van heterogeen radioactief afval

In paragraaf 8 van de aanvraag is beschreven welke bedrijfsprocessen er plaats vinden binnen de inrichting. Hierbij is een beschrijving per gebouw opgenomen. Tevens is een verwijzing naar de betreffende paragraaf uit het veiligheidsrapport vermeld.

Grofweg valt voor wat betreft de be- verwerkingswijze van het radioactief afval binnen de inrichting een onderverdeling te maken tussen laag- en middelradioactief afval en hoogradioactief afval.

Laag- en middelradioactief afval

Uitgangspunt voor het beheer van radioactief afval is isoleren, beheersen en controleren (IBC-criteria). Binnen het kader van beheersing en isolatie van het afval past een beleid waarin de beperking van de hoeveelheid afval, zowel in activiteit als in volume een belangrijk aandachtspunt vormt. Beperking van het volume van het afval leidt tot een betere beheersbare afvalhoeveelheid.¹¹ Dit vormt voor COVRA dan ook de reden om het aangeleverde LMRA samen te persen. Door het afval vervolgens in beton te gieten, wordt een goede afscherming tegen de straling bereikt. Overigens zal op het moment van eindberging een aanzienlijk deel van het LMRA vervallen zijn tot onder de vrijgegengrenzen. De huidige praktijk van samenpersen van LMRA staat dan ook niet in de weg aan het beheer van radioactief afval op lange termijn.

Hoogradioactief afval

Hoogradioactief afval wordt aangeleverd in speciale transportcontainers. Deze

Bestuurskern
Hoofddirectie Bestuurlijke en
Juridische Zaken
Afdeling ABJZ

Ons kenmerk
IENM/BSK-2015/88150

¹⁰ Kamerstukken II, 2012/13, 25 422, nr. 105

¹¹ Kamerstukken II, 1983/84, 18343, nr. 1-2



containers kunnen afval bevatten dat nog overgepakt moet worden voor opslag of afval verpakt in opslagcontainers die meteen geschikt zijn voor opslag. Warmte-producerend over te pakken hoogradioactief afval wordt doorgaans over de weg naar Covra getransporteerd. Het afval wordt in de verpakingsruimte verpakt in een opslagcontainer. De opslagcontainer wordt dichtgelast en gevuld met inert gas (helium).

Bestuurskern
Hoofddirectie Bestuurlijke en
Juridische Zaken
Afdeling ABJZ

Ons kenmerk
IENM/BSK-2015/88150

Warmte-producerend en niet-warmte-producerend hoogradioactief afval wordt per spoor naar Covra getransporteerd. Dit is hoogradioactief afval dat al door een externe partij is verpakt in opslagcontainers.

Van een wijziging van de wijze waarop het ingekomen radioactief wordt be- en verwerkt is geen sprake. Van een herziening van het beleid met betrekking tot het samenpersen van heterogeen afval is ook geen geval sprake.

4. Conclusie

Gelet op het vorenstaande verzoek ik u het ingestelde beroep van de 35 personen die tezamen met Laka beroep hebben ingesteld niet-ontvankelijk te verklaren. Voor het overige stel ik vast dat het besluit van 7 januari 2015 op goede gronden berust. Ik verzoek u dan ook het beroep ongegrond te verklaren.

DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN,
Namens deze,
DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,
Namens deze,
DE DIRECTEUR VAN DE HOOFDDIRECTIE BESTUURLIJKE EN
JURIDISCHE ZAKEN

mr. A.J. Schölvinc



Bijlagen

1. Concept aanvraag revisievergunning Covra N.V. 28 november 2013
2. Aanvraag revisievergunning Covra N.V. 6 februari 2014
3. Responsplan, Nationaal Plan Kernongevallenbestrijding, VROM-Inspectie, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011
4. Aanvraag omgevingsvergunning voor het uitbreiden van de bestaande opslag HABOG d.d. 30-09-2014
5. Besluit omgevingsvergunning voor het uitbreiden van de bestaande opslag HABOG d.d. 24 november 2014
6. Aanvraag omgevingsvergunning voor het bouwen van een opslaggebouw voor verarmd uranium (VOG2) d.d. 01-09-2014
7. Besluit omgevingsvergunning voor het bouwen van een opslaggebouw voor verarmd uranium (VOG2) d.d. 22-10-2014

Bestuurskern

Hoofddirectie Bestuurlijke en
Juridische Zaken
Afdeling ABJZ

Ons kenmerk

IENM/BSK-2015/88150