

Betreft: Uitbreiding Covra

Den Haag, 8 september 2015

Hoogedelgestreng college, geachte aanwezigen,

Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om kort in te gaan op de kern van ons beroep tegen de vergunningverlening voor de uitbreiding van de opslag van radioactief afval bij de COVRA te Vlissingen.

Ik zal in dit pleidooi eerst ingaan op de punten die door de Minister zijn ingebracht over de ontvankelijkheid van de appellanten. Vervolgens zal ik kort een aantal aanvullende opmerkingen maken bij een aantal gronden van ons beroep van 26 februari 2015.

Ontvankelijkheid:

De Minister, de verweerder, heeft kort samengevat de volgende gronden aangevoerd waarom het beroep van bepaalde appellanten niet ontvankelijk zou zijn:

1. Stichting Laka is eerder in een vergelijkbare zaak niet-ontvankelijk verklaard. Het is niet zeker of de gewijzigde statuten tot ontvankelijkheid leiden.
2. Appellant 2 heeft geen zienswijze ingediend.
3. De COVRA is volgens de Minister een 'B-object' en het is voor de 34 appellanten die meer dan 15 km van de inrichting van de COVRA wonen niet aannemelijk dat zij van de voorgenomen activiteit gevolgen kunnen ondervinden.

Verweer

Ad 1. Belang Stichting Laka

Stichting Laka is op 5 september 2014, dus na de laatste wijziging van haar statuten op 18 juli 2014, door de Minister belanghebbend geacht in een vergelijkbare zaak, namelijk Laka's verzoek tot handhaving van een voorwaarde in de vergunning van EPZ, de exploitant van kerncentrale Borssele, met betrekking op het scheurtjesonderzoek van de kerncentrale **[AANVULLEND**

STUK 1].

Uit het verweer wat namens de Minister op 24 april 201[5] in de huidige zaak is ingediend, wordt niet duidelijk waarom Laka op grond van haar actuele statuten *nu* niet ontvankelijk zou zijn.

Ad 2. Zienswijze appellant 2

Appellant 2, heeft op 24 november 2014 om 11:09 uur per e-mail een zienswijze over de conceptbeschikking ingediend [AANVULLEND STUK 2]. Dit is binnen de verlengde termijn die is bekendgemaakt in de kennisgeving van 11 november 2014 [AANVULLEND STUK 3]. Hiermee is, anders dan de Minister stelt, artikel 6:13 AWB niet van toepassing; het beroep van appellant 2 is ontvankelijk.

Ad 3. Belang overige 34 appellanten

In de vergunningsaanvraag d.d. 26 februari 2014 worden onder kopje *9.1 Transporteren* onder andere transporten met hoogradioactief afval naar de COVRA beschreven. Als gevolg van de onderhavige vergunningswijziging zullen er meer transporten van (hoog)radioactief afval aan de orde zijn.

Hierover het volgende: Een belanghebbende kan procederen tegen een vergunning voor het transporteren van radioactief afval. Doordat de precieze aard van het te transporteren kernafval, alsmede de aantallen en de exacte routes van kernafvaltransporten echter moeilijk kenbaar zijn, is het voor belanghebbenden problematisch om in deze in rechte hun belang te behartigen [AANVULLEND STUK 4, AANVULLEND STUK 5 p. 9].

Aangezien er door de uitbreiding van het HABOG en de oprichting van het VOG-2 meer transporten van (hoog) radioactief afval aan de orde zullen zijn, is het redelijk om de groep van belanghebbenden groter te maken dan strikt op grond van het risicoprofiel van het opslaan van kernafval mogelijk is.

Hierbij is opgemerkt dat volgens het *Responsplan - Nationaal Plan Kernongevallenbestrijding* (hierna: Responsplan) ongevallen met transporten van hoogradioactieve afvalstoffen van een kernenergiecentrale onder ongevallen met objecten in de 'A-categorie' vallen¹. Deze A-categorie ongevallen wordt in het Responsplan echter niet verder uitgewerkt. Er worden geen maatregelzones

1 p. 9, bijlage 3, verweerschrift Ministerie I&M, 24 april 201[5]

voor de evacuatie, schuilen en Jodiumprofylaxe omschreven.

Het Responsplan is geschreven voor 'betrokkenen binnen overheidsdiensten, hulpverleningsorganisaties en ketenpartners'². Het is niet opgesteld met het oogmerk om bestuursrechtelijke ontvankelijkheid af te bakenen. Ik roep dan ook in herinnering dat uw Afdeling op 19 februari 2014 in uw uitspraak met betrekking tot de levensduurverlenging van kerncentrale Borssele reeds heeft geconstateerd dat de beoordeling van de ontvankelijkheid van appellanten diepgaand onderzoek vereist. Dit onderzoek heeft u destijds uit oogpunt van proceseconomie niet verricht³. Ik constateer dat de Minister in zijn huidige verweer volstaat met het indienen van het zelfde Responsplan en dat dit diepgaande onderzoek nog steeds niet is verricht.

Wij achten hierom de door de Minister voorgestelde afbakening van belanghebbenden op grond van het Responsplan onrechtmatig. Tevens achten wij de beperking van de cirkel van belanghebbenden tot <15km rondom de inrichting COVRA, Spanjeweg 1 te Nieuwdorp, te ruim.

Inhoudelijk

In aanvulling op ons beroepsschrift van 26 februari 2015 het volgende:

Ad 4. Toetsing veiligheid incompleet

Op 19 juli 2011 is de Richtlijn 2011/70/EURATOM van de Raad tot vaststelling van een communautair kader voor een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval (hierna: Richtlijn) aangenomen. Deze Richtlijn is op 25 juni 2013 geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving. Op een presentatie gehouden tijdens de 'International Workshop on High-level Radioactive Waste and Spent Fuel Management: Storage and Disposal', georganiseerd door het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA) te Stockholm (Zweden) van 29 november tot en met 1 december 2011, zet Mw. Blohm-Hieber, (voormalig) hoofd eenheid 'safe back-end of the nuclear fuel cycle, governance, transport & innovation' van het Directoraat-Generaal Energie van de Europese Commissie, de doelstelling van de Richtlijn uiteen **[AANVULLEND STUK 6]**.

Mw. Blohm-Hieber licht onder andere considerans 24 van de Richtlijn er uit:

Iedere lidstaat heeft de ethische plicht ervoor te zorgen dat toekomstige generaties geen onnodige last ondervinden van de verbruikte splijtstof en het radioactief afval noch van het radioactief afval dat de ontmanteling van bestaande kerninstallaties naar verwachting zal meebrengen. Door deze richtlijn uit te voeren, zullen de lidstaten hebben aangetoond dat zij redelijke stappen hebben gezet om de verwezenlijking van deze doelstelling te garanderen. (dia 21)

² p. 3, bijlage 3, verweerschrift Ministerie I&M, 24 april 2015[5]

³ Zaaknummer 201303313/1/A4

Hiertoe worden er in de Richtlijn verplichtingen opgenomen voor zowel Lidstaten als voor vergunninghouders zoals de COVRA. Zo zijn vergunninghouders cf. Artikel 7.3 van de Richtlijn verplicht om bij de aanvraag van een vergunning voor een nucleaire faciliteit zoals de COVRA, aan te tonen dat de veiligheid niet alleen gegarandeerd is tijdens de reguliere bedrijfsvoering, maar ook tijdens ontmanteling van de faciliteit.

In haar beroepsschrift constateerde Stichting Laka overigens al dat de fase van ontmanteling van de COVRA pas aanvangt ná ontruiming van de faciliteit, en dat deze ontruiming derhalve onder de fase van reguliere bedrijfsvoering valt. De Minister is hier in zijn verweerschrift niet op ingegaan.

De Minister stelt in zijn verweerschrift wel dat de onderhavige vergunning geen betrekking heeft op de eindberging van radioactief afval.

Echter, om te voorkomen dat toekomstige generaties onnodig last ondervinden van radioactief afval, heeft de Europese Commissie met de invoering van de Richtlijn vergunningsverlening inzake nucleaire installaties zoals de COVRA, juist expliciet verbonden aan de eindberging van radioactief afval. De COVRA kan namelijk veilig worden ontruimd noch ontmantelt zolang er geen veilige eindberging voor het langlevend radioactief afval, thans opgeslagen bij de Covra, in bedrijf is.

Ook stelt de Minister dat er in de onderzoeksprogramma's CORA en OPERA reeds onderzoek wordt gedaan naar de eindberging van radioactief afval.

Uit het schema met de mogelijke stapsgewijze besluitvorming over eindberging voor het Nederlands radioactief afval blijkt dat het onderzoeksprogramma OPERA in 2011 tentatief is gepland tot 2130 **[AANVULLEND STUK 7, p. 6]**. We zien tegelijkertijd dat in Finland een eindberging al in 2020 operationeel zal zijn **[AANVULLEND STUK 6, dia 20]** en dat volgens het *Nationales Entsorgungsprogramm* in Duitsland een eindopslag in 2022 (laag radioactief afval) – 2050 (hoogradioactief afval) in bedrijf zal zijn **[AANVULLEND STUK 8]**. Daarmee zijn wij van mening dat de door de Minister aangehaalde onderzoeksprogramma's juist een feitelijke illustratie zijn van het door de Europese Commissie ter discussie gestelde 'Wait-and-see' beleid **[AANVULLEND STUK 6, dia 19]**.

Wij vragen de Afdeling dan ook de Minister hier te corrigeren opdat aan de verplichting uit de

Richtlijn, dat aangetoond is dat de veiligheid gewaarborgd blijft tijdens de ontwikkeling, de bedrijfsvoering en de ontmanteling van de COVRA, wordt voldaan.

Dat betekent dat er feitelijke stappen moeten worden gezet naar het inrichten van een veilige eindberging vóórdát de opslag van radioactief afval bij de COVRA kan worden uitgebreid.

Ad 5. Planning eindberging

De COVRA is gebouwd voor een opslagperiode van circa honderd jaar. Behalve in de vergunning E/EE/KK/96071429 uit 1998 wordt deze termijn ook genoemd door diverse betrokkenen **[AANVULLEND STUK 9]**.

Omdat de opslag van radioactief afval maatschappelijk erg gevoelig ligt, was het indertijd een zeer moeizaam proces om tot een besluit te komen over de oprichting van de COVRA op de huidige locatie. Voor het meeste – langlevende – radioactieve afval fungeert de COVRA echter slechts als tussenopslag; Langlevend radioactief afval moet na opslag bij de COVRA nog steeds voor vele duizenden uit de biosfeer gehouden worden.

Het is aannemelijk dat besluitvorming rondom het komen tot een eindberging wederom moeizaam zal verlopen.

Laka c.s. zijn bezorgd dat de opslag van radioactief afval bij de COVRA daardoor voor onbepaalde tijd zal worden gecontinueerd en dat de besluitvorming voor het aanleggen van een eindberging zal worden uitgesteld, met de nodige risico's van dien:

[The] Achilles' heel of surface interim storage is that it can be designed for about a century, maybe two or three, but not indefinitely (unless the store is reconstructed at regular time intervals, which does not seem feasible. The major risk of interim storage is that society may lose the technical ability to operate, monitor and assure the safety of such a facility, temporarily or permanently.⁴

Deze zorg wordt bevestigd doordat in de onderhavige procedure de “einddatum” van de COVRA kennelijk is verschoven van het jaar 2100 naar het jaar 2130.

Volgens de Nota van toelichting bij het Implementatiebesluit van de Richtlijn van 25 juni 2013 leidde Artikel 7 niet tot wijziging van regelgeving omdat de bestaande regelgeving reeds voldoende

4 cf. 'Deep geological repositories: direct disposal or interim storage to be transformed into final disposal?' G. de Marsily, French Academy of Sciences

in de uitvoering voorzag, met name artikels 15 en 29 Kernenergiewet. In deze wetsartikelen wordt het aantonen van de veiligheid als bedoeld artikel 7 lid 3 van de Richtlijn echter niet behandeld. Artikel 7 lid 3 van de Richtlijn werkt daarom rechtstreeks.

Nu een concreet plan voor het aanleggen van een eindberging waar het afval vanuit de COVRA veilig naar kan worden afgevoerd, ontbreekt, is niet voldaan aan het bepaalde in de Richtlijn, namelijk dat bij het vergunnen van een faciliteit reeds de veiligheid van de bedrijfsvoering en de ontmanteling van deze faciliteit moet zijn aangetoond.

Het voorliggende besluit bestendigt een ongewenste *wait-and-see* situatie, waarin hoogradioactief- en ander langlevend kernafval door de COVRA wordt geaccepteerd zonder dat bekend is of – en hoe – dit afval ooit veilig kan worden afgevoerd naar een eindberging. Dit is in strijd met zowel de letter als de geest van de richtlijn, namelijk dat toekomstige generaties geen onnodige last zullen ondervinden van verbruikte splijtstof en radioactief afval.

Het besluit moet daarom worden vernietigd.

Ad. 6: Toetsing aan Nationaal afvalprogramma

Ons is ter ore gekomen dat het nationaal afvalprogramma in concept reeds klaar is maar dat om administratieve redenen publicatie is uitgesteld. Daar het Nationaal afvalprogramma dus bekend is bij de Minister, had deze de onderhavige beschikking hier aan moeten toetsen.

Conclusie

Namens Stichting Laka en de gemachtigden en gelet de punten in ons beroep, verzoek ik U, de meervoudige raadkamer van de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State, om ons beroep gegrond te verklaren en het bestreden besluit te vernietigen, met veroordeling van de verweerder in de kosten van de procedure.