

Zitting 1979–1980

15 920

Goedkeuring van twee overeenkomsten vervat in op 12 september 1978 te 's-Gravenhage tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland respectievelijk op 29 mei 1978 te Parijs tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Franse Republiek gewisselde brieven inzake de eventuele terugzending van het na opwerking van bestraalde reactorbrandstof resterend radioactief afval (Trb. 1978, 143 en 1979, 116)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

De onderhavige overeenkomsten, die in de Staten-Generaal al ter sprake kwamen tijdens het interpellatiedebat Lambers-Hacquebard in de Tweede Kamer op 12 juni 1979¹, betreffen de eventuele terugzending naar Nederland van het radioactief afval, dat overblijft na opwerking in het Verenigd Koninkrijk, respectievelijk Frankrijk, van in de kerncentrales te Dodewaard en Borssele bestraalde splijtstofelementen.

Deze opwerking van bestraalde splijtstofelementen vindt plaats ten einde het daarin aanwezige bruikbare uranium en plutonium te scheiden van de niet bruikbare stoffen.

Dit uranium en dit plutonium kunnen worden gebruikt bij de fabricage van nieuwe splijtstofelementen, zodat in aanzienlijke mate het splijtstofrendement van de kerncentrales kan worden vergroot.

Een ander belangrijk voordeel van de opwerking is dat door onttrekking van de bruikbare stoffen aan de verbruikte brandstof van de kerncentrales de uiteindelijke hoeveelheid radioactief afval vermindert.

Het scheppen van waarborgen voor een vreedzaam gebruik van dit uranium en dit plutonium is een zaak, die in andere internationale afspraken wordt geregeld en (uiteraard) niet in deze twee overeenkomsten.

De splijtstofelementen afkomstig uit de centrales te Dodewaard en te Borssele werden in het verleden steeds voor opwerking naar het buitenland gezonden. Met de daartoe door de Gemeenschappelijke Kernenergiecentrale Nederland (GKN) en de Provinciale Zeeuwse Energiemaatschappij (PZEM) gesloten opwerkingscontracten heeft de overheid in het verleden geen bemoeienis gehad.

Na de sluiting van de opwerkingsfabriek Eurochemic te Mol in België beschikt West-Europa nog slechts over de opwerkingsinstallaties te Cap la Hague in Frankrijk en te Windscale in het Verenigd Koninkrijk. De exploitanten van deze installaties – respectievelijk de staatsbedrijven Compagnie Générale des Matières Nucléaires (COGEMA) en British Nuclear Fuels Limited (BNFL) – werken samen in een belangengemeenschap genaamd «United Reprocessors».

De regeringen van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben bekendgemaakt, dat zij het aangaan van contracten door de «United Reprocessors» al-

¹ Hand. II 1978–1979, blz. 5271–5280 en 5467–5468.

leen zullen goedkeuren indien de regering van het land, waaruit de op te werken splijstofelementen afkomstig zijn, zich bereid verklaart de eventuele terugzending van het na opwerking overblijvende radioactief afval niet te zullen verhinderen. Deze voorwaarde wordt gesteld om te voorkomen, dat in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk een opeenhoping ontstaat van afval, dat redelijkerwijs thuisbehoort in de landen die bestraalde reactorbrandstof ter opwerking hebben aangeboden. Het eventueel terug te zenden afval betreft kernsplijtingsafval (KSA), bestaande uit splijtingsprodukten en actiniden als americium, curium en nog ongeveer 1% van het uranium en plutonium, die in de afgewerkte splijstofelementen voorkomen. Dit afval zal volgens de thans gebruikte procédés in cilinders van glas of keramisch materiaal worden verwerkt, die met roestvrij staal worden bekleed.

Aangezien de oude privaatrechtelijke opwerkingscontracten op het punt stonden te verlopen, werd de Nederlandse Regering ten aanzien van de nu gesloten contracten geconfronteerd met deze nieuwe, door de Franse en Britse autoriteiten tot dusver niet gestelde, voorwaarde. De Regering is tot de slotsom gekomen dat een bereidverklaring als hierboven bedoeld dient te worden afgegeven. Hiertoe strekken de onderhavige overeenkomsten met betrekking tot het op 20 maart 1978 door de PZEM met COGEMA gesloten contract voor de opwerking van de in de centrale in Borssele gedurende de periode tot 1990 bestraalde splijstofelementen en het overeenkomstige door GKN op 12 juni 1978 met BNFL gesloten contract. De feitelijke uitvoering van deze contracten is afhankelijk van het in werking treden van de thans ter goedkeuring voorgelegde volkenrechtelijke overeenkomsten. Met de overlegging van de het eerst tot stand gekomen overeenkomst met het Verenigd Koninkrijk is gewacht totdat ook de overeenkomst met Frankrijk tot stand kon worden gebracht, ten einde beide overeenkomsten tegelijk ter goedkeuring te kunnen overleggen.

Aan het besluit van de Regering om aan de Britse en Franse voorwaarde te voldoen ligt een nauwgezette afweging van alle ter zake dienende belangen ten grondslag.

Bij haar standpuntbepaling heeft de Regering, conform het reeds door het vorige kabinet ingenomen standpunt, overwogen dat de beide kerncentrales in Nederland in bedrijf moeten blijven.

De Regering onderschrijft het door de voorlopige Algemene Energieraad in zijn «Advies inzake een brede maatschappelijke discussie over (kern)energie» gestelde, dat de bestaande situatie moet worden gezien los van een eventuele definitieve beslissing inzake het gebruik van kernenergie. Hiermede wordt aan de bij deze activiteiten direct betrokkenen duidelijkheid verschaft over het te handhaven huidige niveau van deze activiteiten, terwijl voorts behalve een aanmerkelijk kapitaalsverlies ook een teloorgaan van de bij overheid en bedrijfsleven aanwezige kennis van en praktijkervaring met kerncentrales wordt voorkomen.

Bovendien is in aanmerking te nemen, dat eventuele sluiting van de beide kerncentrales, met name die van Borssele, aanmerkelijke gevolgen kan hebben voor de werkgelegenheid in de betrokken regio, voor het ontstaan en bestaan waarvan de energielevering door de kerncentrale een belangrijke grondslag vormde.

Ten slotte is overwogen dat de resultaten van het onderzoek in het kader van de in 1977 op initiatief van President Carter ondernomen International Nuclear Fuel Cycle Evaluation (INFCE), waaraan een zestigtal landen, waaronder behalve Nederland ook Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, deelneemt, niet vóór 1980 te verwachten zijn. Gesteld al dat deze studie een reëel alternatief voor opwerking zou opleveren, met duidelijke voordelen uit een oogpunt van non-proliferatie, dan zal toch de politieke uitwerking en met name de concrete vormgeving daarvan nog geruime tijd vergen.

Gegeven de wens de continuïteit in de energiebijdrage te waarborgen en in afwachting van de resultaten van het INFCE-onderzoek en de uitwerking daarvan, is de Regering van oordeel dat alle opties opengehouden moeten worden en dat hangende de uitkomst van de maatschappelijke discussie in-

zake de uitbreiding van het kernenergetisch vermogen zeker de beide bestaande kerncentrales in bedrijf moeten blijven. Een regelmatige afvoer van de bestraalde splijtstofelementen wordt daartoe noodzakelijk geoordeeld.

In dit verband dient te worden bedacht, dat bij de opwerkingsfabrieken reeds nu een ondercapaciteit bestaat die, naar het zich laat aanzien, nog geruime tijd zal aanhouden. Hierdoor zal het in de toekomst afsluiten van nieuwe contracten gedurende zeer lange tijd feitelijk onmogelijk blijken. Wanneer nu de Regering, in afwachting van de uitkomsten van de maatschappelijke discussie en van de resultaten van INFCE, voorlopig zou hebben afgezien van eerder bedoelde bereidverklaring, dan zouden de reeds gesloten contracten zeker niet worden uitgevoerd en zouden zij naar alle waarschijnlijkheid worden beëindigd. Zou vervolgens echter INFCE geen aanvaardbaar alternatief voor opwerking openen, dan zou daarmee de noodzaak van nieuwe opwerkingscontracten ontstaan terwijl het sluiten daarvan, als gezegd, feitelijk onmogelijk zal zijn. Wanneer de bestraalde splijtstofelementen niet meer worden opgewerkt, dan zullen – bij ontbreken van een alternatief – de kerncentrales te Borssele en Dodewaard uiteindelijk moeten worden stilgelegd, tenzij op korte termijn in Nederland voorzieningen worden getroffen voor een langdurige bovengrondse opslag van die niet opgewerkte elementen.

Enige uitbreiding van de beperkte capaciteit van de bestaande bassins bij de centrales is mogelijk, doch deze kan slechts voor enkele jaren respijt geven en biedt geen oplossing voor langere tijd. Pogingen om opslagmogelijkheden buitenslands te vinden lijken weinig kans van slagen te hebben. Voorzieningen voor langdurige bovengrondse opslag van bestraalde splijtstofelementen in Nederland zouden naar verwachting niet tijdig tot stand kunnen worden gebracht. Immers, de procedures noodzakelijk voor een planologische bepaling van opslaglocaties alsmede die voor het verlenen van vergunningen – zulks met inbegrip van de mogelijkheid tegen zodanige vergunning beroep in te stellen – vragen de nodige tijd; dit alles maakt het onwaarschijnlijk dat die opslag spoedig kan worden gerealiseerd. Bovendien zou langdurige bovengrondse opslag van bestraalde splijtstofelementen naar het inzicht van de Regering op de resultaten van de maatschappelijke discussie vooruitlopen.

De Regering wijst er daarbij met nadruk op, dat, zelfs ingeval de centrales op korte termijn zouden worden stilgelegd vanwege niet-uitvoering van de opwerkingscontracten, opslagproblemen kunnen ontstaan. Immers, reeds thans zijn in de opslagbassins bij de centrales voor opwerking bestemde elementen aanwezig. Deze zullen in het veronderstelde geval in Nederland moeten blijven. Bovendien bevinden zich, in afwachting van opwerking onder vigueur van het nieuwe opwerkingscontract met BNFL, in het Verenigd Koninkrijk thans reeds 106 in het verleden in de centrale te Dodewaard bestraalde elementen, welke bij niet doorgaan van het betreffende contract in principe worden teruggezonden.

In de bassins bij de centrales zijn deze elementen niet onbeperkt in goede conditie te houden. Na een aantal jaren is een geleidelijke desintegratie van de staven mogelijk. Dit betekent dat, zelfs als men thans van opwerking zou afzien, binnen deze periode (waarvan ten aanzien van de in het Verenigd Koninkrijk opgeslagen elementen reeds een aantal jaren is verstreken) toch zal moeten worden voorzien in een mogelijkheid de bestraalde elementen uit deze bassins over te brengen naar een voorziening voor langdurige bovengrondse opslag. De daarmee samenhangende problemen werden eerder reeds geschetst.

Een en ander brengt de Regering tot de conclusie dat het, mede gelet op het in het verleden gevoerde beleid, de voorkeur verdient de afvoer van de bestraalde elementen naar het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk te continueren totdat, eventueel in internationaal verband, een definitief alternatief is gevonden.

Uiteraard zal, ingeval het bij de opwerking vrij gekomen radioactief afval wordt teruggezonden, voor een veilige opslagruimte moeten worden zorggedragen.

Dat afval zal ingevolge de onderhavige overeenkomsten in een zodanige vorm zijn gebracht dat het veilig vervoerd en opgeslagen kan worden; is aan deze voorwaarde voldaan, dan zal die opslag uit een oogpunt van milieu en arbeidsbescherming en qua volume bepaald minder technische problemen opleveren dan de opslag van niet opgewerkte bestraalde elementen.

Door uitvoering van de thans gesloten contracten wordt voorkomen dat reeds op korte termijn een milieuhygiënisch minder wenselijke situatie ontstaat, terwijl bovendien de energiebijdrage van de beide centrales behouden blijft.

Daar het eventueel na opwerking terug te verwachten afval geringe kwantiteiten betreft (gedurende de 10 jaar dat de contracten lopen gaat het in feite om circa 0,9 m³ zuiver kernsplijtingsafval (KSA) per jaar of om 2–4 m³ per jaar in een in glas verwerkte en verpakte toestand) behoeft eventuele terugzending en tijdelijke bovengrondse opslag in de jaren negentig – eerder terugzending is om redenen, hieronder nog aan te geven, niet te verwachten – van het KSA technisch gezien geen onoverkomelijke problemen op te leveren.

In elk van de beide onderhavige overeenkomsten verbindt de Regering zich geen maatregelen te zullen treffen om de uitvoering van het privaatrechtelijke contract voor zover het betreft de uitoefening van de optie tot terugzending van het radioactief afval te verhinderen. Het radioactief afval dient, gelijk eerder vermeld, zich in dat geval wel in een zodanige vorm te bevinden, dat het veilig vervoerd en opgeslagen kan worden. Over de specificaties van de eisen waaraan het afval dient te voldoen moet, alvorens tot opwerking kan worden overgegaan, overeenstemming bestaan tussen de beide regeringen.

Voordat tot opwerking wordt overgegaan zullen de bestraalde splijtstofelementen bij de opwerkingsinstallaties worden bewaard. In de privaatrechtelijke overeenkomsten wordt terugzending van het radioactieve afval vóór 1 januari 1990 uitgesloten. Daadwerkelijke terugzending is echter niet vóór het midden van de jaren negentig te verwachten. Dit houdt verband met het feit dat door de beperkte beschikbare opwerkingscapaciteit een grote achterstand is ontstaan en dat na opwerking het afval wegens technische redenen doorgaans tien jaar wordt bewaard alvorens te worden geconditioneerd.

Voor wat het Koninkrijk betreft zullen beide Overeenkomsten slechts voor Nederland gelden. Ze zullen in werking treden nadat medegedeeld is dat aan de constitutionele vereisten is voldaan. In de Franse briefwisseling is een passage in deze zin opgenomen. Tegenover het Verenigd Koninkrijk is bij de uitwisseling van de brieven op 12 september 1978 mondeling het voorbehoud van parlementaire goedkeuring gemaakt.

De Minister van Economische Zaken,
G. M. V. van Aardenne

De Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne,
L. Ginjaar

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C. A. van der Klaauw