

Vergaderjaar 2023–2024

25 422

Opwerking van radioactief materiaal

Nr. 302

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2024

Hierbij ontvangt u ter informatie het adviesrapport «Nu samen stappen maken – een advies voor het besluitvormingsproces over het langdurig beheer van radioactief afval» van het Rathenau Instituut. Het Rathenau Instituut heeft in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) onderzoek uitgevoerd naar hoe het besluitvormingsproces voor het langdurig beheer¹ van radioactief afval vormgegeven kan worden. Het adviesrapport is het finale rapport van een vijfjarig onderzoek- en dialoogprogramma.

In deze brief wil ik ten eerste ingaan op mijn ambitie op het terrein van het beheer van radioactief afval. Vervolgens leest u de kernboodschap van het advies. Ik geef daarna mijn appreciatie van het advies en tot slot schets ik wat ik met deze inzichten ga doen.

1. Ambitie

Ik wil in mijn periode als verantwoordelijke Staatssecretaris een duidelijke ambitie neer zetten voor het dossier radioactief afval, waarbij de veiligheid voor mens en milieu mijn belangrijkste prioriteit is en blijft. Het veilig beheer van radioactief afval is een integraal onderdeel van de nucleaire ambities van dit kabinet.

De nucleaire ambities van dit kabinet zijn u bekend: de voorbereidingen op de bouw van twee kerncentrales worden doorgezet, en de kerncentrale in Borssele blijft open. Het kabinet zet verder, aanvullend op de eerder in gang gezette stappen, in op de bouw van twee extra kerncentrales in Nederland, waarbij ook de mogelijkheden voor meerdere kleine centrales worden betrokken.

¹ Onder langdurig beheer wordt de periode van de (tijdelijke) opslag tot en met de eindberging verstaan. De eindberging is een containerbegrip voor de verschillende beheermethodes.

Gezien deze veranderende ambities, toename van het gebruik van kernenergie en de gevolgen daarvan voor de hoeveelheid radioactief afval, wil ik de voorbereiding van de besluitvorming over berging van radioactief afval nu in gang gaan zetten. Daarmee laat ik het eerdere beleid, te weten rond 2100 een besluit te nemen over een eindberging van het radioactief afval die in 2130 gerealiseerd moet zijn, los.

Ik zie dat als noodzakelijk, niet alleen omdat het volume afval substantieel groter zal worden dan een aantal jaren geleden voorzien, maar ook wegens de ruimtelijke inpassing van een eindberging. Met het naar voren halen van het besluitvormingsproces wordt ook mogelijk gemaakt dat, in een volgend stadium, het realiseren van een eindberging naar voren kan worden gehaald. Ik streef ernaar dat dit besluitvormingsproces ook een concreet tijdspad zal bevatten.

Het radioactief afval wordt nu beheerd door de Centrale Organisatie voor radioactief Afval (COVRA). De faciliteiten van COVRA zijn zo ontworpen dat het afval daar tenminste 100 jaar veilig kan liggen. Er is voorsnog voldoende uitbreidingsruimte bij COVRA voor het radioactief afval, maar op termijn kan dit gaan knellen. Ik zal daarom preciezer in kaart brengen wat de nucleaire kabinetsambitie voor invloed heeft op de ruimte op het COVRA terrein.

In dit kader ben ik erg blij met het advies van het Rathenau Instituut. Het advies ondersteunt mij in mijn ambitie die ik wil neerzetten. Ik kan het advies goed gebruiken voor het verder aanscherpen en vormgeven van het beleid. Het advies wordt meegenomen bij de ontwikkeling van het aankomende Nationaal Programma radioactief Afval en verbruikte splijtstof (NPRA).

2. Kern van het advies

Het advies van het Rathenau Instituut is gebaseerd op de resultaten van een vijfjarig onderzoeks- en dialoogprogramma. Als onderdeel van dit programma heeft het Rathenau Instituut verschillende deelstudies uitgevoerd. Zo heeft het Rathenau Instituut onderzocht hoe Nederland na de Tweede Wereldoorlog tot nu is omgegaan met zijn radioactief afval, hoe andere Europese landen over de berging van hun afval beslissen, welke wetten en regelingen in Nederland gelden voor het beheer van radioactief afval en hoe het staat met de kennis die nodig is voor de besluitvorming.

Het finale adviesrapport gaat over het vormgeven van een besluitvormingsproces voor het langdurige beheer van het radioactief afval. Het Rathenau Instituut adviseert om het besluitvormingsproces nu te starten, en niet, zoals het huidige beleid is, per 2100. Het Rathenau Instituut geeft vier overkoepelende aanbevelingen bij het inrichten van dit besluitvormingsproces. De aanbevelingen zien op participatie; bij dit besluitvormingsproces is participatie gedurende het gehele proces van groot belang. Deel het besluitvormingsproces op in vijf fases, voor een goede structuur van het proces. Deze zijn initiatiefase, ontwikkelfase en locatiefase, bouw- en plaatsingsfase, sluitingsfase en post-sluitingsfase. Organiseer in de initiatiefase participatie bij de keuze voor de beheeropties van een eindberging. Organiseer per fase de besluitvorming, publiekparticipatie, kennis en financiën.

3. Appreciatie van het advies

Ten eerste wil ik het Rathenau Instituut bedanken voor het opleveren van het advies. En alle betrokken die aan de dialoogsessies en deelstudies hebben meegewerkt. De manier waarop het Rathenau Instituut het onderzoeks- en dialoogprogramma heeft opgezet is een prachtig voorbeeld van hoe er op een participatieve en stapsgewijze manier gewerkt kan worden aan het dossier. Zoals door het organiseren van dialoogsessies met betrokkenen. Het hele programma van het Rathenau Instituut was participatief opgesteld. Het leren van elke stap tijdens de dialoogsessies met de verschillende betrokkenen laat zien dat zo'n aanpak werkt.

Inzichten advies

Het advies geeft aan dat er nog veel moet gebeuren tot er een eindberging voor het radioactief afval is gerealiseerd. Het zal een project worden dat meerdere Kabinetsperiodes zal beslaan. Des te belangrijker dat we daar nu mee starten. Er zijn de afgelopen decennia al de nodige stappen gezet; van het uitwerken van uitgangspunten voor de eindberging tot het doen van onderzoek naar geschikte geologische aardlagen voor de eindberging. Daarop ga ik verder bouwen. Ik zal nu verder ingaan op de vier aanbevelingen die zijn gedaan door het Rathenau instituut.

Aanbeveling 1: Participatieve, stapsgewijze aanpak.

Participatie staat centraal in het advies. Participatie met bewoners, met kennisinstellingen, medeoverheden, met producenten van radioactief afval en met alle andere betrokkenen. Een participatieve stapsgewijze aanpak onderstreep ik dan ook nadrukkelijk. Gezien het gegeven dat het besluitvormingsproces naar de eindberging meerdere generaties zal beslaan, vraagt het om zorgvuldigheid, open en transparante communicatie, een navolgbaar participatieproces en kennisdeling.

Aanbeveling 2: Beheeropties in de initiatiefase

Het Rathenau Instituut geeft meerdere argumenten om in initiatiefase van de besluitvorming naar verschillende opties voor het inrichten van de eindberging te kijken. Ik ben het hier mee eens. Ik wil alvast benadrukken dat het Nederlandse beleid al is gericht op het onderzoeken van verschillende beheeropties (onder andere een diepe geologische eindberging, diepe boorgaten of een multinationale eindberging) en dat zal blijven onderzoeken.

Aanbeveling 3: Fasering besluitvormingsproces

Het Rathenau Instituut adviseert om het besluitvormingsproces op te delen in vijf fases. Het opdelen van het besluitvormingsproces sluit aan bij aanbevelingen van internationale organisaties zoals het Internationaal Atoomenergieagentschap (IAEA)². Daar sluit ik graag bij aan. De fasering geeft ook de kans om per fase bij te sturen voor en door toekomstige generaties. Daarnaast geeft de fasering een mogelijkheid om in te spelen op voortschrijdende inzichten.

² IAEA. (2023). Roadmap for Implementing a Geological Disposal Programme. International Atomic Energy Agency.

Aanbeveling 4: Besluitvorming, kennis, participatie en financiën

Het Rathenau Instituut adviseert om bij aanvang van iedere fase vast te stellen hoe besluitvorming, kennis, publieksparticipatie en financiën worden georganiseerd. Ik ben het ermee eens dat deze vier processen nodig zijn om besluiten te onderbouwen en te legitimeren. Voor deze vier verschillende processen worden in het advies verschillende acties voorgesteld.

4. Aanpak: een nieuwe afslag

Er is veel werk te verzetten. Niet alles kan tegelijk en niet alles kan in deze kabinetsperiode. Met deze brief wil ik een start maken om het fundament te leggen richting een eindberging van het radioactief afval. Beleid waar volgende kabinetten op voort kunnen bouwen. Daarom zal ik de stip op de horizon zetten, zodat duidelijk is welke doelen we op de lange termijn willen bereiken en welke stappen op de route daarnaartoe gezet moeten worden.

Participatieve, stapsgewijze aanpak

Ik laat het oude beleidsdoel van een besluit nemen in 2100, los. Gezien de omvang, maatschappelijke impact en langetermijnperspectief wil ik deze kabinetsperiode gebruiken om tot een gedegen en zorgvuldig besluitvormingsproces te komen. Ik streef ernaar om een tijdelijk onderdeel te laten zijn van dit proces, en zoveel als mogelijk de besluitvorming naar voren te halen. Hierbij gebruikmakend van de adviezen uit het rapport. Centraal staat dat we participatief toe willen werken naar een gezamenlijke oplossing. In de aanpak zal ik alle vier de aanbevelingen uit het adviesrapport verwerken.

Eerdere besluitvorming zorgt voor een balans tussen toekomstige generaties ontzorgen en beschermen, en laat tegelijk voldoende ruimte voor toekomstige generaties om eigen beslissingen te nemen.

Ik wil niet stil zitten tot dat de aanpak gereed is. Om te beginnen zal ik eind augustus volgend jaar het nieuwe NPRA naar uw Kamer toesturen³. In het NPRA zal ik het nieuwe beleid schetsen op het gebied van radioactief afval. Een nieuw onderdeel van het NPRA zal zijn de routekaart naar de eindberging. Met de routekaart wil ik de eerste contouren schetsen van de aanpak voor het besluitvormingsproces naar een eerdere besluitvorming. Ook voor het nieuwe NPRA is voorzien in een milieueffectrapportage procedure met de bijbehorende participatiemogelijkheden. De routekaart zal met elke update van het NPRA steeds verder ingevuld worden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
Ch.A. Jansen

³ Kamerstuk 25 422, nr. 286