

FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR NUCLEAIRE CONTROLE

[C - 2024/003828]

22 APRIL 2024. — Koninklijk besluit tot vaststelling van het vergunningsstelsel van de inrichtingen voor berging van radioactief afval

VERSLAG AAN DE KONING

Sire,

Wij hebben de eer ter ondertekening van Uwe Majesteit een koninklijk besluit voor te leggen tot vaststelling van het vergunningsstelsel van de inrichtingen voor berging van radioactief afval.

1. Inleiding

De bedoeling van het ontwerp van koninklijk besluit is een antwoord te geven op het verzoek van de Ministerraad van 23 juni 2006 om een specifiek regelgevend kader te creëren voor de inrichtingen voor berging van radioactief afval, waarbij rekening gehouden wordt met twee belangrijke verschillen met de andere inrichtingen van klasse I, te weten de veel langere periode die nodig is om ze in hun eindtoestand te brengen (een inrichting die gesloten is en van de mens en het leefmilieu afgezonderd is) en het feit dat zij niet ontmanteld worden. Dit besluit is enkel van toepassing op radioactief afval dat dient beheerd te worden volgens artikel 179 van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 (NIRAS-wet). NORM-reststoffen en besmette bodems waarvan het radiologisch risico dusdanig beperkt is dat die volgens de regionale wetgeving kunnen beheerd worden, vallen niet onder dit besluit. Het besluit wordt genomen in uitvoering van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna genoemd het Agentschap). Het besluit moet gezien worden als een aanvulling en afwijking van het algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen (ARBIS). Het besluit houdt ook rekening met de regelgeving met betrekking tot het beheer van radioactief afval in België en met het Gezamenlijk Verdrag van 5 september 1997 inzake de veiligheid van het beheer van bestraalde splijtstof en inzake de veiligheid van het beheer van radioactief afval dat door België werd geratificeerd in 2002. Het houdt ook rekening met de relevante veiligheidsnormen van de Internationale Organisatie voor Atoomenergie (IAEA) en de Nationale Beleidsmaatregelen met betrekking tot het langetermijnbeheer van hoogactief en/of langlevend afval.

Het eerste ontwerp werd voor advies aan de Hoge Gezondheidsraad toegestuurd. Met dit advies van 12 januari 2011 werd rekening gehouden.

Het eerste ontwerp werd op 14 december 2012, met toepassing van artikel 33 van het Euratom-verdrag, aangemeld bij de Europese Commissie. Op 25 februari 2013 heeft de Europese Commissie geantwoord dat het eerste ontwerp coherent was met de Europese regelgeving.

Inmiddels werd de ontwerp tekst grondig aangepast teneinde rekening te houden met de wijzigingen aangebracht in het koninklijk besluit van 20 juli 2001 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen ingevolge de omzetting van Richtlijn 2013/59/Euratom van de raad van 5 december 2013 tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming tegen de gevaren verbonden aan de blootstelling aan ioniserende straling, en houdende intrekking van de Richtlijnen 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom en 2003/122/Euratom, de omzetting van de Europese Richtlijn van 16 april 2014 nr. 2014/52/EU tot wijziging van de Richtlijn van 2011/92/EU van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten en er werd reeds rekening gehouden met het advies van de Raad van State bij het eerste ontwerp.

Via de website van het Agentschap werd ook de bevolking op de hoogte gebracht van het ontwerp en werd de mogelijkheid geboden om eventuele opmerkingen aan het Agentschap toe te sturen. Met de ontvangen opmerkingen werd bij de eindredactie rekening gehouden. Het advies van de Raad van State bij het eerste ontwerp werd eveneens ingewonnen. De opmerkingen uit beide adviezen werden verwerkt in het ontwerp van besluit.

2. Algemene Toelichting

De berging van het radioactief afval dient te gebeuren in daartoe geschikte inrichtingen die vergund worden op basis van dit reglement.

Bij de klassering van het radioactief afval vanuit het oogpunt van berging, wordt rekening gehouden met de radioactieve inhoud en met de halveringstijd van de radionucliden.

De toelaatbare radioactieve inhoud van een specifieke inrichting voor berging wordt vastgelegd in de oprichtings- en exploitatievergunning, op basis van een veiligheidsrapport en een dosisbeperking die eigen is aan de inrichting en haar vestigingsplaats.

Tot aan de opheffing van de oprichtings- en exploitatievergunning, mag de waarde voor deze dosisbeperking niet meer bedragen dan 0,3 mSv/jaar¹ voor een representatief persoon; deze dosisbeperking moet verzekeren dat de dosislimiet voor de som van de dosissen ontvangen door hetzelfde individu ten gevolge van het geheel van de vergunde praktijken nageleefd wordt.

Naarmate de onzekerheden over langere perioden toenemen, kan de waarde van de berekende radiologische impact niet langer in absolute termen worden geïnterpreteerd. Na een periode gespecificeerd in het veiligheidsdossier, wordt de waarde van deze dosisbeperking een referentiewaarde.

Het Agentschap kan een striktere dosisbeperking voorstellen in de vergunningsvoorwaarden van de oprichtings- en exploitatievergunning. Deze strengere dosisbeperking wordt gerechtvaardigd door het Agentschap.

Het Agentschap legt de criteria vast in termen van dosis, risico en aanvullende indicatoren voor de evaluatie van de langetermijnveiligheid van een berging, die zich verder uitstrekt dan de opheffing van de oprichtings- en exploitatievergunning.

Enkel radioactief afval in vaste vorm komt in aanmerking voor berging, zoals zal blijken uit de specifieke veiligheidsvoorschriften voor zulke inrichtingen, die zullen worden opgenomen in het koninklijk besluit van 30 november 2011 houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties. Radioactief afval in vloeibare en gasvormige toestand dient vooraf behandeld en geconditioneerd te worden.

Dat de ontwikkeling van een inrichting voor berging van radioactief afval vele tientallen jaren in beslag neemt, heeft voor gevolg dat een gefaseerde benadering aangewezen is. Aldus maakt men een onderscheid tussen de pre-operationele periode, de operationele periode en de post-operationele periode. Tijdens de operationele periode vinden er bouw-, exploitatie- en sluitingsactiviteiten plaats. Na de sluiting bevindt de inrichting zich in haar eindtoestand. De post-operationele periode begint met de controlefase die zich verder uitstrekt dan de opheffing van de oprichtings- en exploitatievergunning.

Zoals aanbevolen door de IAEA worden de veiligheid (bescherming van mens en milieu tegen de risico's van de ioniserende straling) en de beveiliging (bescherming van de inrichting tegen kwaadwillige handelingen) geïntegreerd. Naast een veiligheidsrapport en een milieueffectrapport omvat de vergunningsaanvraag ook een beveiligingsplan. Wanneer bij de aanvraag voor een vergunning tot overgang naar een andere fase of tot het starten van een nieuw soort activiteiten een bijgewerkt veiligheidsrapport moet worden voorgelegd, moet de exploitant ook een bijgewerkt beveiligingsplan voorleggen.

De tenuitvoerlegging van de Europese regelgeving betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, vereist voor alle projecten die aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor het milieu, dat ze onderworpen worden aan een voorafgaande milieueffectbeoordeling, die een globale beoordeling moet bevatten van de gevolgen van het project op een aantal factoren en op de interactie tussen die factoren. Die globale beoordeling veronderstelt dat daarbij de milieudoelstellingen in het algemeen (namelijk de aspecten van de bescherming van het leefmilieu, met inbegrip van de bescherming tegen de gevaren van de ioniserende straling) en van stedenbouw en ruimtelijke ordening betrokken worden.

De gewesten kunnen zich enkel uitspreken over de aspecten van de bescherming van het leefmilieu, d.i. met uitsluiting van de bescherming tegen de gevaren van de ioniserende straling, daar waar de federale Staat zich enkel kan uitspreken over de bescherming tegen de ioniserende straling, met inbegrip van het radioactief afval.

Het Agentschap overlegt met de gewesten over de niet-radiologische aspecten van het vergunningsdossier. De gewesten zijn bovendien vertegenwoordigd in de Wetenschappelijke Raad voor Ioniserende Stralingen. Het advies van de Raad over de vergunningsaanvraag en het bijgaande milieueffectrapport zijn onontbeerlijk voor het verlenen van de oprichtings- en exploitatievergunning.

3. Specifieke toelichtingen

3.1. Definities (art. 1)

De definities uit artikel 2 van het ARBIS zijn van toepassing en worden niet hernomen.

Alleen termen die in het ontwerp gebruikt worden en een specifieke betekenis hebben, worden gedefinieerd.

Als afval aangemerkt verbruikte splijtstof wordt beschouwd als radioactief afval.

Voor een goed begrip worden hieronder enkele begrippen verduidelijkt:

- inrichting: een geheel van één of meerdere installaties die zich bevinden binnen een beperkte en welomschreven geografische zone en waarvoor eenzelfde exploitant verantwoordelijk is;

- installatie: een geheel van voorwerpen, toestellen, voorzieningen of gebouwen die binnen een inrichting een technische eenheid vormen (bv. tumulus in het geval van oppervlakteberging);

- pre-operationele periode: periode voorafgaand aan de operationele periode. Ze begint met de inwerkingtreding van het koninklijk besluit dat de berging vastlegt als nationale beleidsmaatregel voor het beheer van een categorie van radioactief afval, zoals voorzien in de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 en eindigt op het moment van de aflevering van de oprichtings- en exploitatievergunning.

- de definitie 'representatief persoon verwijst naar "de meest aan straling blootgestelde personen van de bevolking, met uitsluiting van personen met extreme of zeldzame gewoonten". Dit komt overeen met de definitie in artikel 4, punt 89, van richtlijn 2013/59/Euratom. Met extreme en zeldzame gewoonten wordt verwezen naar bijvoorbeeld zeer specifieke eetgewoontes of leefgewoontes. Deze worden dus buiten beschouwing gelaten omdat ze niet representatief zijn.

3.2. Toepassingsgebied (art. 2)

Het besluit is van toepassing op alle types van inrichtingen voor berging van radioactief afval.

Op te merken valt dat inrichtingen voor berging van radioactief afval inrichtingen zijn van klasse I, zoals bepaald in het Algemeen Reglement. Zolang de oprichtings- en exploitatievergunning niet opgeheven is, moeten alle relevante bepalingen van dat Algemeen Reglement nageleefd worden.

Wel zijn door onderhavig besluit de artikelen 5.4, 5.6, 6.2, 6.9, 12, 13, 17 en punt b.3 a van artikel 23.1.5. van het ARBIS niet langer van toepassing op inrichtingen voor berging van radioactief afval.

3.3. Het vergunningsstelsel

Artikel 1. 4° bouwfase: "fase van de operationele periode tijdens dewelke de bouwwerken van de bergingsinstallatie worden gerealiseerd;" ? de Raad beveelt aan te specificeren dat de bouwfase van bepaalde delen van de installatie desgevallend kan worden verder gezet tijdens de operationele fase van andere delen.

Het vergunningsstelsel houdt rekening met het feit dat de levensduur van inrichtingen voor berging van radioactief afval enkele honderden jaren kan zijn, dat de langetermijnveiligheidsdemonstratie zich verder mag uitstrekken dan de opheffing van de oprichtings- en exploitatievergunning, dat die inrichtingen niet ontmanteld moeten worden en dat een gefaseerde benadering aangewezen is.

Tijdens de pre-operationele periode kan het Agentschap adviezen uitbrengen met toepassing van artikel 16/1 van de wet van 15 april 1994 over de documenten die het voorgelegd krijgt in het kader van een project tot oprichting van een inrichting voor berging van radioactief afval, inclusief ontwerpen voor dergelijke inrichting. Voor bepaalde stappen, zoals de keuze van een of meerdere gastformaties en/of sites is een tussentijds veiligheidsdossier vereist.

Het proces voor het verlenen van specifieke adviezen tijdens de pre-operationele fase staat los van het proces voor de behandeling van de aanvraag voor de oprichtings- en exploitatievergunning van een inrichting voor berging. Deze adviezen lopen geenszins vooruit op het standpunt van het FANC in de volgende fasen van het besluitvormingsproces, met inbegrip van een vergunningsaanvraag voor een berging en het bijhorend milieueffectenrapport.

Het proces voor de verlening van adviezen in de pre-operationele fase moet een progressieve technisch-wetenschappelijke evaluatie toelaten van de vergunbaarheid van de in ontwikkeling zijnde inrichting vanuit het standpunt van de veiligheid en beveiliging. Met dit doel, kan het Agentschap in zijn adviezen preciseren wat nodig is op het gebied van veiligheid en beveiliging om de ontwikkeling van het project verder te kunnen zetten met het oog op de ontwikkeling van een inrichting die op termijn vergunbaar is.

De aanvraag tot het bekomen van een oprichtings- en exploitatievergunning wordt door de toekomstige exploitant ingediend bij het Agentschap, in voorkomend geval vergezeld van een document waaruit blijkt dat NIRAS hem de exploitatie heeft toevertrouwd. Zoals voor de andere inrichtingen van klasse I, kan de oprichtings- en exploitatievergunning naar een andere exploitant overgedragen worden, maar voor inrichtingen voor berging van radioactief afval kan deze overdracht alleen maar gebeuren met het akkoord van NIRAS, die verantwoordelijk is voor het beheer van radioactief afval in België en mits goedkeuring door de bevoegde overheid.

De procedure voor het verkrijgen van de oprichtings- en exploitatievergunning komt in grote mate overeen met deze die van toepassing is voor de andere inrichtingen van klasse I: behandeling van de aanvraag door het Agentschap, voorafgaand advies van de Wetenschappelijke Raad, mededeling aan de Europese Commissie (toepassing van artikel 37 van het Euratom-verdrag), eventuele andere internationale raadplegingen, adviezen van gemeentelijke en provinciale overheden, eindadvies van de Wetenschappelijke Raad, voorstel van beslissing door het Agentschap, beslissing bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit.

De belangrijkste elementen van de aanvraag zijn het veiligheidsrapport, het beveiligingsplan en het milieueffectrapport. In het ontwerp wordt vermeld welke onderwerpen in het veiligheidsrapport behandeld moeten worden ². Er wordt voorzien dat het Agentschap specifieke verwachtingen ten aanzien van de inhoud van het veiligheidsrapport, van het beveiligingsplan en van het milieueffectrapport kan preciseren, waarbij rekening gehouden wordt met het type van radioactief afval en type van inrichting.

De Wetenschappelijke Raad kan ook het advies van externe deskundigen inwinnen (of door de exploitant laten inwinnen). De kosten hiervan zijn niet gedekt door de jaarlijkse heffing of een retributie en worden ten laste gelegd van de aanvrager.

De vergunning kan bijzondere voorwaarden omvatten die complementair zijn aan deze in dit besluit of in het Algemeen Reglement of in het koninklijk besluit van 30 november 2011 houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties.

Door het verlenen van de oprichtings- en exploitatievergunning krijgt de exploitant de toelating om de bouwactiviteiten te starten. Na de bouw van de eerste bergingseenhe(i)d(en) kan de inrichting gedeeltelijk opgeleverd worden. Met oplevering wordt bedoeld dat door de dienst voor fysische controle nagegaan wordt of de bouw uitgevoerd werd in overeenstemming met de van toepassing zijnde reglementeringen en de oprichtings- en exploitatievoorwaarden die in de vergunning zijn opgenomen, in het bijzonder wat betreft de overeenstemming met het veiligheidsrapport. De oplevering wordt, op vraag van de exploitant ³, aan de hand van processen-verbaal goedgekeurd door het Agentschap. Op basis van die processen-verbaal stelt het Agentschap een opleveringsrapport op. Het Agentschap kan hierbij controles uitvoeren bij leveranciers, onderaannemers en deskundigen die door de exploitant ingeschakeld worden bij het ontwerp en de bouw van de inrichting. Wanneer het opleveringsverslag gunstig is, kan het Agentschap voorstellen om de oprichtings- en exploitatievergunning bij koninklijk besluit te bevestigen. Door die bevestiging krijgt de exploitant de toelating om de exploitatie te starten en het radioactief afval binnen de opgeleverde en bevestigde delen van de inrichting te brengen. Deze procedure (oplevering gevolgd door bevestiging van de oprichtings- en exploitatievergunning) wordt gevolgd voor elk type van bergingseenheid, zoals beschreven in het veiligheidsrapport. Voor elk type bergingseenheid dat verschilt van deze die in het veiligheidsrapport zijn beschreven, wordt de procedure voor het wijzigen van de inrichting toegepast.

De ingebruikname van later gebouwde bergingseenheden van eenzelfde type als de bergingseenhe(i)d(en) opgeleverd en bevestigd zoals hierboven beschreven, is toegestaan mits goedkeuring van de oplevering door het Agentschap. Deze goedkeuring wordt bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. Een verder bevestigingsbesluit is niet meer nodig.

Op te merken valt dat de oprichtings- en exploitatievergunning betrekking heeft op de bergingsinrichting in haar geheel (die meerdere bergingsinstallaties kan omvatten). De fasering van de bouw en de exploitatie van de verschillende bergingseenheden en installaties wordt in de oprichtings- en exploitatievergunning vastgelegd.

In de oprichtings- en exploitatievergunning kunnen bijzondere voorwaarden opgelegd worden die de exploitant moet naleven. Deze voorwaarden moeten gezien worden als een aanvulling van de algemene voorschriften uit het algemeen reglement en het koninklijk besluit houdende vaststelling van de veiligheidsvoorschriften voor de kerninstallaties. In deze vergunning wordt ook de frequentie vastgelegd van de periodieke veiligheidsherzieningen, die kan variëren naargelang de fase. In de vergunning worden ook de modaliteiten vastgelegd volgens dewelke het Agentschap toezicht uitoefent op de naleving van de oprichtings- en exploitatievoorwaarden, in het bijzonder de naleving van de limieten betreffende de totale activiteit in de inrichting en betreffende de activiteitsconcentratie van het afval dat voor berging wordt aangeboden.

De overgang tot de sluitingsfase en de overgang naar de controlefase zijn slechts mogelijk op vraag van de exploitant en na voorlegging van een bijgewerkt veiligheidsrapport en beveiligingsplan. Het Agentschap raadpleegt de Wetenschappelijke Raad. Na ontvangst van het advies van de Wetenschappelijke Raad kan het voorstellen om de oprichtings- en exploitatievergunning te bevestigen, eventueel met een wijziging of aanvulling van de oprichtings- en exploitatievoorwaarden. Bij de aanvraag tot sluiting worden de gemeentelijke overheden en de lokale bevolking geraadpleegd.

Wijzigingen aan de inrichting die een potentiële impact hebben op de stralingsbescherming of veiligheid, dienen aan het Agentschap gemeld te worden. Het Agentschap oordeelt of de wijziging het voorwerp moet uitmaken van een wijziging van de oprichtings- en exploitatievergunning. Indien dat het geval is, kan het Agentschap vragen om elementen van de oorspronkelijke aanvraag te actualiseren.

Wanneer de exploitant van oordeel is dat de radiologische controle, dit is de controle vanuit het oogpunt van de bescherming van mens en milieu tegen de risico's van de ioniserende straling, kan opgeheven worden, werkt hij het veiligheidsrapport en het beveiligingsplan bij en vult het eventueel aan met elementen die de opheffing van de radiologische controle rechtvaardigen. De te volgen procedure omvat de raadpleging van de Wetenschappelijke Raad, van de gemeentelijke overheden en de lokale bevolking en van de provinciale overheden. Het bijgewerkte veiligheidsrapport vormt ook een dossier van de historie van de inrichting, met opname van de inventaris van het radioactief afval, de locatie van het radioactief afval en de karakteristieken van de uitgevoerde werken.

De opheffing van de radiologische controle betekent ook dat de inrichting niet langer moet beschouwd worden als een vergunningsplichtige inrichting en dat de oprichtings- en exploitatievergunning kan worden opgeheven.

De levensloop van een berging, met aanduiding van de periodes, fasen en tijdstippen waarop belangrijke beslissingen genomen worden, is schematisch weergegeven in onderstaande figuur 1.

De sluitingsfase omvat het sluiten van de toegangen. Bijvoorbeeld, voor een diepe bergingsinstallatie bestaat de sluitingsfase uit het sluiten van de toegangen voor de instrumentatie, en van de toegangsgalerijen en schachten.

Er kan overlapping zijn tussen de bouwfase en de operationele fase van verschillende delen van de inrichting. In het geval van een diepe berging is het bijvoorbeeld mogelijk dat er gelijktijdige activiteiten zijn met betrekking tot de bouw van bergingsgalerijen en het plaatsen van afval.

Er is een overlapping mogelijk tussen de operationele en sluitingsfasen van verschillende installaties binnen dezelfde inrichting. Het is bijvoorbeeld mogelijk om gelijktijdige activiteiten te hebben in verband met het plaatsen van afval in één installatie en de sluiting in een andere.

Het leven van de inrichting strekt zich uit tot na de opheffing van de oprichtings- en exploitatievergunning.

Het leven van de inrichting eindigt met de opheffing van de oprichtings- en exploitatievergunning.

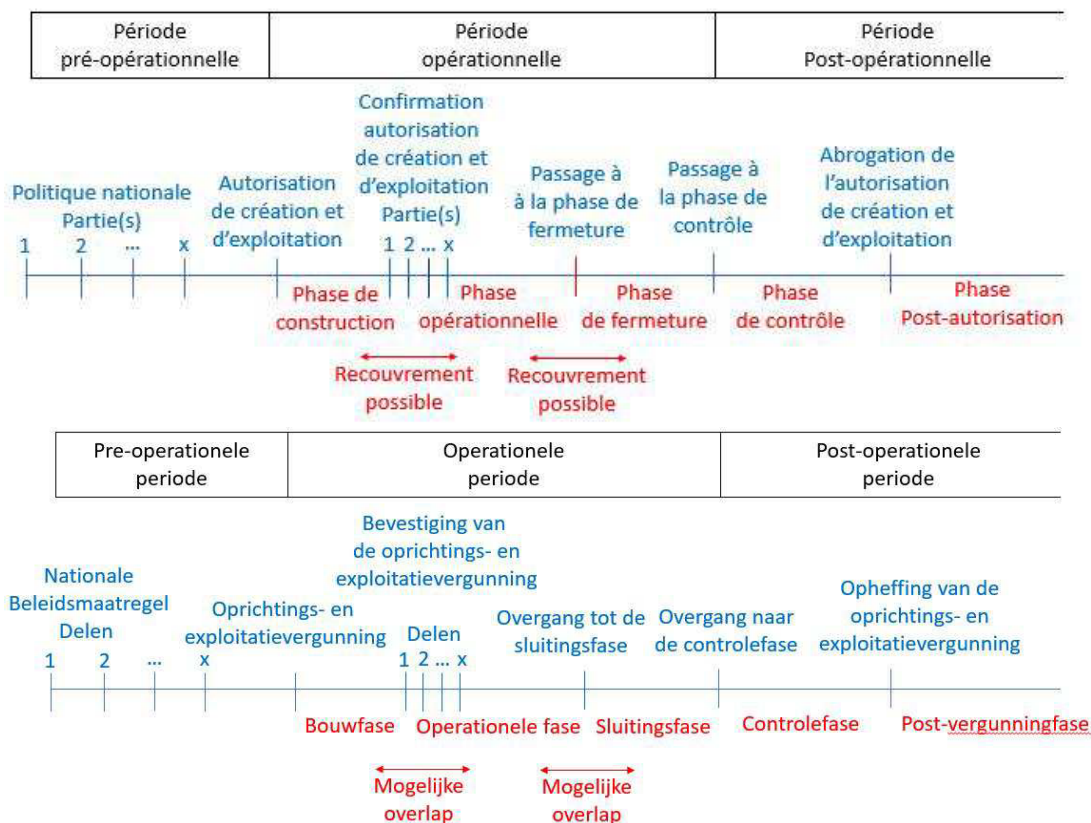


Figure 1/Figuur 1: Périodes, phases et vergunningen pour un établissement de stockage
 Périodes, phases et autorisations pour un établissement de stockage

3.4. Slotbepalingen (hoofdstuk III)

In hoofdstuk III vinden we een reeks slotbepalingen.

Deze hebben te maken met aanpassingen van het Algemeen Reglement en van het retributiebesluit en het koninklijk besluit houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties. De retributies gekoppeld aan de vergunningsaanvraag worden geschrapt, want de administratieve kosten die verbonden zijn aan de behandeling van de vergunningsaanvraag zijn gedekt door de jaarlijkse heffingen die vastgelegd zijn in de wet van 15 april 1994. De retributies gekoppeld aan een wijziging aan de inrichting blijven echter behouden.

Verder vinden we er overgangsbepalingen en bepalingen betreffende de inwerkingtreding van het besluit. Deze behoeven geen verdere toelichting.

Ik heb de eer te zijn,

Sire,
 van Uwe Majesteit,
 de zeer eerbiedige
 en zeer getrouwe dienaar,
 De Minister van Binnenlandse Zaken,
 A. VERLINDEN