

Directoraat-Generaal Milieu
Directie Stoffen, Afvalstoffen, Straling
Straling en Nucleaire en Bioveiligheid

Rijnstraat 8
Postbus 30945
2500 GX Den Haag
Interne postcode 645

COVRA NV
Postbus 202
4380 AE Vlissingen

www.vrom.nl



beschikking

Datum
17 oktober 2003

Kenmerk
SAS/2003093537

Bijlage(n)

-

**KERNENERGIEWET-VERGUNNING VERLEEND AAN DE CENTRALE
ORGANISATIE VOOR RADIOACTIEF AFVAL (COVRA NV)
VOOR HET WIJZIGEN VAN HAAR INRICHTING TE BORSELE
(OPSLAG MOSAIK-CONTAINERS EN GELUIDSVOORSCHRIFTEN)**

Verleend door:

**DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN
MILIEUBEHEER MEDE NAMENS DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN DE
STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (M. RUTTE).**



INHOUDSOPGAVE:

	Bladzijde
1. Het besluit	
1.1 Vergunning	3
1.2 Inhoud en geldigheid van de vergunning	3
1.3 Van toepassing zijnde regelgeving	4
1.4 Van kracht wording van de beschikking	4
2. De aanvraag	
2.1 De aanvraagdocumenten	4
2.2 Aanleiding en betekenis van de aanvraag	4
2.3 De ambtshalve aanpassing	5
3. Wetgeving en procedures	
3.1 Van toepassing zijnde wet- en regelgeving.....	7
3.2 Het verloop van de procedure	8
4. Beoordelingskader van de gevraagde vergunning.....	8
5. De toetsing van de aanvraag.....	9
6. Beroep.....	11
7. Ondertekening	11



1. Het besluit

1.1 Vergunning

1. Op grond van artikel 15, onder b van de Kernenergiewet wordt aan de aanvrager Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval (COVRA NV), Spanjeweg 1 (Havennummer 8601), Industrie-terrein Vlissingen-Oost te Borsele (Postadres: Postbus 202, 4380 AE Vlissingen) vergunning verleend voor de bij brief van 29 juli 2003, kenmerk HC/MC/03.0685, aangevraagde wijziging van haar opslagfaciliteit voor radioactief afval. De wijziging houdt in dat het is toegestaan om in het Laag- en middelradioactief afval OpslagGebouw (LOG) niet-gecementeerd afval in containers, die conform het VLG voor het vervoer gekwalificeerd zijn als type B verpakking, op te slaan.
2. Op verzoek van COVRA NV wordt onder toepassing van artikel 19, derde lid van de Kernenergiewet het voorschrift V.F.5.a met betrekking tot de toegestane geluidsniveaus gewijzigd.
3. Onder toepassing van artikel 19, eerste lid van de Kernenergiewet wordt ambtshalve het voorschrift V.D.1 met betrekking tot de toegestane stralingsbelasting buiten de inrichting gewijzigd.

1.2 Inhoud en geldigheid van de vergunning

Met het verlenen van de gevraagde vergunning wordt de vigerende vergunning van COVRA NV van 29 juni 1998, met kenmerk nr. E/EE/KK/98030391, als volgt gewijzigd:

Onder “III. REVISERING VAN DE VERGUNNING” wordt de tekst onder 2. vervangen door:

- Voor het voorhanden hebben van laag- en middelradioactief afval, in het voor iedere categorie van die stoffen bestemde gebouw, zoals beschreven in § 2.4 van het veiligheidsrapport, als aangevuld en gewijzigd overeenkomstig bijlage 2 van de aanvraag van 29 juli 2003, kenmerk HC/MC/03.0685.

Het onder V. VOORSCHRIFTEN VERBONDEN AAN DE VERGUNNING, F.5.a opgenomen voorschrift wordt gewijzigd en luidt thans als volgt:

- Het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau voor geluid ($L_{AR,LT}$ = energetische cumulatie van de langtijdgemiddeld deelbeoordelingsniveaus) veroorzaakt door de in de inrichting aanwezige toestellen en installaties en door de in de inrichting verrichte werkzaamheden en/of activiteiten, mag op de erfgrens niet meer bedragen dan 50 dB(A). Het meten en berekenen van de geluidsniveaus, en het beoordelen van de meetresultaten moet plaatsvinden overeenkomstig de Handleiding meten en rekenen industrielawaai, uitgave 1999.

Het onder V. VOORSCHRIFTEN VERBONDEN AAN DE VERGUNNING, D.1 opgenomen voorschrift wordt gewijzigd en luidt thans als volgt:

- Met inachtneming van artikel 48 van het Besluit stralingsbescherming, juncto artikel 19 van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen, dient COVRA ervoor te zorgen dat door alle aanwending van splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen, met inbegrip van het zich daarvan ontdoen en het opslaan daarvan in verband met vervoer, tezamen met al het gebruik van ioniserende stralen uitzendende toestellen in de inrichting, voor personen buiten de inrichting de ontvangen effectieve dosis zo laag als redelijkerwijs mogelijk is, doch in ieder geval lager dan 40 microsievert per jaar. Voor de bepaling van de Actuele Individuele Dosis gelden de regels als gegeven in de bijlage van de Ministeriële Regeling Analyse Gevolgen Ioniserende Straling, MR-AGIS (Stcrt 2002, 22 en 73, en wijziging Stcrt 2003, 81).

De vergunning is geldig voor onbepaalde tijd.



1.3 Van toepassing zijnde regelgeving

De belangrijkste regelgevingen hierbij zijn:

- Kernenergiewet (Kew); met name de artikelen 15-19
- Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (Bkse)
- Besluit stralingsbescherming (Bs)
- Wet milieubeheer (Wm), met name hoofdstukken 13 en 20
- Algemene wet bestuursrecht (Awb), met name hoofdstuk 3

1.4 Van kracht wording van de beschikking

Deze beschikking wordt van kracht overeenkomstig het bepaalde in artikel 20.3 van de Wet milieubeheer.

2. De aanvraag en de ambtshalve aanpassing

2.1 De aanvraagdocumenten

De aanvraag van COVRA NV, gedateerd 29 juli 2003, kenmerk HC/MC/03.0685, is door ons op 30 juli 2003 ontvangen. Bij de aanvraag zijn 2 bijlagen gevoegd, te weten:

- 1a. Typegoedkeuringscertificaat D/2090/B(U)-96 (Rev.2) van Mosaikcontainers II-15 EI en II-15 U EI
- 1b. Typegoedkeuringscertificaat D/2088/B(U)-85 (Rev.1) van Mosaikcontainers II-15 P/U
2. De gewijzigde paragraaf 2.4.2 “Laag en middelradioactief afval” van het veiligheidsrapport

2.2 Aanleiding en betekenis van de aanvraag

De aanvraag betreft een tweetal hoofdonderwerpen, te weten de opslag van radioactief afval in het Laag- en middelradioactief afval OpslagGebouw (LOG) en het geluidsniveau van de inrichting buiten de erfgrans. Daarnaast wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om de tekst van paragraaf 2.4.2 van het veiligheidsrapport op een enkel punt te actualiseren.

De opslag in het LOG

COVRA heeft aangegeven de mogelijkheid te willen hebben om niet-gecementeerd radioactief afval verpakt in Type B containers, waaronder zogenoemde Mosaik-containers, op te mogen slaan in het LOG. Aanleiding voor deze wens vormt de voorgenomen afvoer van radioactief afval uit de stilgelegde kernenergiecentrale Dodewaard. Na het afvoeren van alle resterende splijtstof uit Dodewaard wordt deze centrale thans in een toestand van veilige insluiting gebracht die 40 jaar gehandhaafd zal worden waarna verdere ontmanteling zal plaatsvinden. De voorbereidende werkzaamheden houden onder meer in dat aldaar nog aanwezige radioactieve afvalstoffen worden afgevoerd naar COVRA. Onder dit (laag- of middelradioactieve) afval bevinden zich een aantal componenten zoals constructiedelen en regelstaven uit de reactorkern die nog zo radioactief zijn dat ze niet in de gangbare 1000 liter afvalcontainers verpakt mogen worden. Daarvoor zouden ze eerst nog verder verkleind moeten worden teneinde de activiteit per container tot de toegestane waarde te verminderen. Het ter plaatse verkleinen van radioactieve onderdelen is echter een methode die minder wenselijk is aangezien dit risico's op aanzienlijke stralingsbelasting voor het betrokken personeel met zich meebrengt. Tegenwoordig is bovendien een alternatieve methode voorhanden die ook elders (Duitsland) al wordt toegepast. Daarbij wordt gebruikt gemaakt van voornoemde Mosaik-containers die zeer zwaar van constructie zijn en daardoor ook meer stralingsafscherming bieden dan de gangbare 1000 liter containers, zodat de actievere onderdelen daar wel in zijn geheel in verpakt kunnen worden. De eigenaar van de centrale



Dodewaard (GKN) en COVRA zijn van mening dat deze oplossing de beste is. Het is echter op grond van de huidige Kernenergiewetvergunning van COVRA niet toegestaan om deze containers in het LOG te mogen opslaan. De onderhavige aanvraag heeft tot doel om dit nu wel mogelijk te maken.

De geluidsniveaus

Het is gebleken dat de oorspronkelijk toegestane geluidsniveaus voor de avond en nachtsituatie zeer stringent zijn. COVRA ervaart dit als onnodig belemmerend. Met name omdat de omringende bedrijven een hogere geluidsbelasting dan COVRA mogen veroorzaken waardoor zelfs de door COVRA veroorzaakte geluidsbelasting niet meer meetbaar is vanwege de toegestane achtergrondniveaus van die omringende bedrijven. Door de bouw en in bedrijf name van het HABOG (Hoogradioactief Afval Behandelings- en OpslagGebouw) is dit een actueel probleem geworden aangezien de (berekende) geluidsniveaus tengevolge van het HABOG-bedrijf de toegestane limieten als vastgelegd in de huidige vergunningsvoorschriften licht overschrijden. COVRA verzoekt derhalve om de toegestane geluidsniveaus aan te passen aan de voor die omgeving gebruikelijke waarden.

2.3 De ambtshalve aanpassing

In 2002 zijn het vernieuwde Besluit stralingsbescherming (Stb 2001, 397) en het gewijzigde Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (Stb 2002, 407) van kracht geworden. In deze besluiten zijn onder meer vernieuwde regels met betrekking tot de bevolkingsblootstelling opgenomen. Van de gelegenheid van de onderhavige vergunningswijziging wordt nu gebruik gemaakt om de vergunning voor COVRA op dit punt daarmee in overeenstemming te brengen.

De Zeeuwse Milieufederatie (ZMF) betwijfelt in haar bedenking als hierna vermeld onder 3.2, of dit kan en of dit nodig is.

Ten aanzien hiervan hebben wij als volgt nader overwogen.

Het in de vigerende vergunning van 1998 opgenomen voorschrift D.1 luidt:

COVRA dient ervoor zorg te dragen dat door het bedrijven van de inrichting en door alle aanwending van splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen, met inbegrip van het zich daarvan ontdoen en het opslaan daarvan in verband met vervoer, tezamen met al het gebruik van ioniserende stralen uitzendende toestellen in de inrichting, voor personen buiten de inrichting de ontvangen effectieve dosis zo laag als redelijkerwijs mogelijk is, doch in ieder geval lager dan 40 microsievert per jaar. In dit kader wordt onder effectieve dosis verstaan de dosis berekend voor de meest beperkende gebruiksoptie van het milieu buiten de terreingrens. Bij blootstelling aan externe straling is de meest beperkende gebruiksoptie meestal wonen direct aan de terreingrens. De in dat geval door externe straling veroorzaakte bijdrage aan de effectieve dosis bedraagt voor bewoners van een dergelijke woning 25% van de ter plaatse heersende 'ambient dose', $H^(10)$.*

In de overwegingen van die vergunning is onder meer het volgende vermeld op bladzijde 13, onder F.1 'Het wettelijk kader':

Bij de bepaling van de aanvaardbaarheid van de vestiging van een inrichting mogen bij de berekening van de doses als bedoeld in art. 37a en 37b van het Besluit stralingsbescherming Kernenergiewet (BsK) echter wel de actuele omgevingsfactoren in acht genomen worden. Dat wil zeggen dat door middel van zogenoemde 'actuele blootstelling correctie' factoren (ABC factoren) rekening wordt gehouden met een reëel te achten verblijfstijd van personen in de naaste omgeving. Op basis van art. 11 van het gewijzigde BsK zal de minister van VROM in een regeling voornoemde ABC-factoren formeel vaststellen. Vooruitlopend op die regeling worden op basis van concepten daarvan thans die ABC-factoren al toegepast.



en het volgende op bladzijde 21, onder G.2.b.B 'directe straling aan de terreingrens':

Op basis van de algemeen geldende woon-correctiefactor van 0,25 voldoet COVRA aan de wettelijke blootstellingslimiet van 0,1 millisievert per jaar. Rekening houdend met de onder F.1 genoemde ABC-factoren die, gelet op de huidige gebruiksbestemming van de omliggende terreinen (wegen, braakliggende terreinen en parkeerterrein) voor de COVRA vestiging op 0,01 kunnen worden gesteld, mag het actuele risico voor personen die zich aan de terreingrens ophouden gelijk gesteld worden aan 0,0015 millisievert per jaar.

Gebleken is dat het voorschrift D.1 en de toelichting tezamen niet leiden tot een éénduidige uitleg van het voorschrift, in het bijzonder ten aanzien van de toe te passen ABC-factoren.

De wettelijke vastlegging van de wijze van vaststelling van de voor de toepassing van dit voorschrift van belang zijnde actuele en multifunctionele individuele dosis (AID en MID) en ABC-factoren heeft eerst in 2002 plaatsgevonden in de bijlage van de Ministeriële Regeling Analyse Gevolgen Ioniserende Straling, MR-AGIS (Stcrt 2002, 22 en 73, en wijziging Stcrt 2003, 81). Deze regeling is gebaseerd op het in 2002 van kracht geworden geheel vernieuwde Besluit stralingsbescherming (Stb 2001, 397) dat op 1 maart 2002 (Stb 2002, 81) in werking is getreden.

In hoofdstuk 6 van bijlage 1 van deze regeling zijn de begrippen AID en MID en de verschillende ABC-factoren vastgelegd en is beschreven hoe per geval de effectieve dosis berekend moet worden.

Door het destijds ontbreken van een deugdelijke wettelijke regeling kunnen terzake misverstanden ontstaan omtrent de precieze betekenis van het voorschrift en de wijze waarop toetsing daaraan dient te geschieden. Dat hieromtrent inderdaad misvattingen bestaan blijkt ook uit de ingediende bedenking waarin onterecht uitgegaan wordt van een vaste ABC-factor van 0,25.

In het in 2002 in werking getreden nieuwe Besluit stralingsbescherming zijn de drie basisprincipes van de stralingsbescherming, *rechtvaardiging, ALARA en dosislimieten*, vastgelegd. De daarin vastgelegde dosislimiet voor leden van de bevolking bedraagt 0,1 millisievert per jaar per inrichting (hoofdstuk 5).

Belangrijke uitgangspunt in het nieuwe Bs is dat beneden de wettelijk vastgelegde limieten voor blootstelling, ALARA het aangewezen instrument is om een redelijkerwijs zo laag mogelijke dosis te waarborgen. Dit instrument omvat zowel milieuhygiënische als arbeidshygiënische aspecten. Die plicht tot ALARA ligt primair bij de vergunninghouder die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de stralingshygiëne. De VROM-Inspectie houdt hier toezicht op. Hierbij geldt ook dat normen nooit zomaar opgevuld mogen worden. In deze visie hebben wij bij het opstellen van de ontwerpbeschikking gemeend voorschrift D.1 aan te passen, mede om een onredelijke dosis voor werkers te kunnen vermijden. Het andere argument voor de aanpassing is hiervoor al genoemd en betrof het thans wettelijk vastgelegde systeem ter bepaling van de dosis (MR-AGIS).

Wij hebben echter ook begrip voor de argumenten dat het hierdoor zou lijken alsof COVRA een verruiming van de dosiswaarden nodig heeft en die op zou willen vullen. Uit mededelingen van COVRA is ons gebleken dat COVRA nog steeds kan voldoen aan die waarde van 40 microsievert, onder inachtneming van ALARA met betrekking tot de arbeidshygiënische aspecten, maar dat dan wel duidelijkheid gewenst is over de wijze van berekening. Die duidelijkheid betreft dan het hiervoor vermelde onderwerp met betrekking tot de van toepassing zijnde ABC-factoren en de MR-AGIS methodiek.

De van toepassing zijnde ABC-factor volgt steeds uit tabel 6.2 van MR-AGIS. Ter illustratie moge verder dienen dat voor gebruikers van aan COVRA grenzende wegen en parkeerterreinen de ABC-factor 0,01 geldt en voor belendende industrieën 0,2. Indien bewoning aanwezig is, geldt een



correctiefactor van 0,25. Daardoor mag bijvoorbeeld voor toetsing aan de limietwaarde, ingeval het belendende industrieën betreft, het ter plaatse van die belendende industrie vastgestelde dosistempo vermenigvuldigd worden met 0,2 (ABC-factor). Het hieruit resulterend getal mag dus niet meer dan 40 microsievert per jaar zijn. Daar hoort overigens ook bij dat de omgevingslimiet die uitgedrukt wordt in een effectieve dosis per jaar, ook zo *per jaar* bedoeld is en niet herleid mag worden tot een dosiswaarde per uur waaraan elk uur voortdurend aan voldoen moet worden.

Gelet op het voorgaande hebben wij gemeend de dosiswaarde van 40 microsievert uit het oorspronkelijke voorschrift D.1 te moeten handhaven, maar wel de wijziging met betrekking tot de berekeningsmethode door te voeren.

In die zin is dus tegemoetgekomen aan de bedenking van ZMF.

3. Wetgeving en procedures

3.1 Van toepassing zijnde wet- en regelgeving

Aan COVRA NV is bij beschikking van 29 juni 1998, met kenmerk nr. E/EE/KK/98030391, voor het voorhanden hebben, be- of verwerken van radioactief afval in haar inrichting te Borsele vergunning verleend op grond van de artikelen 15, onder a en b, en 29 van de Kew. Dat betekent dat de gehele inrichting binnen de terreingrens is aan te merken als één inrichting krachtens artikel 15, onder b, Kew en dat alle aspecten met betrekking tot splijtstoffen en radioactieve stoffen daarin worden meegenomen. Ook alle overige milieuaspecten (zoals geluidshinder) die anders onder de werking van de Wet milieubeheer vallen, worden daarbij meegenomen.

Het is dus een integrale vergunning voor alle stralings- en overige milieuaspecten.

Na het verlenen van de vergunning in 1998 is nog op een drietal momenten door COVRA NV een melding gedaan overeenkomstig artikel 18 Kew betreffende wijzigingen in de inrichting die geen andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaken dan die waarvoor eerder vergunning is verleend. Deze meldingen betroffen uitbreiding van de centrale controlekamer (2001), wijziging in tracé van de spoorlijn op het terrein (2002) en wijziging in de verwerkingsinstallaties voor laag- en middelradioactief afval (2003). Krachtens de bepalingen van artikel 18 Kew, juncto artikel 8.19, tweede tot en met zevende lid, Wm, geldt de vigerende vergunning ook voor deze wijzigingen.

De gevraagde wijziging en ambtshalve aanpassing:

Voor de gevraagde wijziging in verband met de opslag van de Mosaik-containers in het LOG is vergunning vereist op grond van artikel 15, onder b, Kew. Voor de gevraagde wijziging van het geluidsvoorschrift is op grond van artikel 19, derde lid, Kew vergunning vereist. De ambtshalve aanpassing geschiedt op grond van artikel 19, eerste lid, Kew.

Gelet op artikel 15a van de Kew zijn de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tezamen bevoegd te beslissen op zulk een aanvraag en ambtshalve wijziging.

Ingevolge artikel 17, eerste lid, respectievelijk artikel 20, eerste lid, Kew is op deze aanvraag de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in paragrafen 3.5.2 tot en met 3.5.5 Awb van toepassing.

Ingevolge artikel 15, aanhef en onder a, van het Bkse zijn bij de totstandkoming van deze beschikking betrokken het bestuur van de provincie Zeeland en de besturen van de gemeenten Borsele, Middelburg, Vlissingen, Sluis, Goes, Veere, Noord Beveland en Terneuzen, Rijkswaterstaat directie Zeeland, alsmede de Waterschappen Zeeuwse Eilanden en Zeeuws-Vlaanderen.



3.2 Het verloop van de procedure

Ontvangst en ontvankelijkheidstoetsing van de aanvraag

Op 30 juli 2003 hebben wij de aanvraag ontvangen. De aanvraag is getoetst aan de daaraan te stellen eisen krachtens de Awb en het Bkse. De aanvraag met bijlagen voldoet daaraan en wordt derhalve in behandeling genomen.

De ontwerpbeschikking

Op 27 augustus 2003 heeft in de Staatscourant alsmede in regionale pers de kennisgeving van de aanvraag en de ontwerpbeschikking plaatsgevonden. De aanvraag en de ontwerpbeschikking zijn vanaf 28 augustus 2003 ter inzage gelegd bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer te 's-Gravenhage en het gemeentehuis van Borsele te Heinkenszand. Tot en met 24 september 2003 konden conform artikel 3:24 Awb schriftelijke bedenkingen ingediend worden tegen de ontwerpbeschikking en kon conform artikel 3:25 Awb verzocht worden om een mondelinge gedachtewisseling.

In deze periode is één bedenking ontvangen van de Zeeuwse Milieufederatie (ZMF) te Goes. In de eerste plaats verzoekt de ZMF de wijziging met betrekking tot opslag van radioactief afval in type B-containers te beperken tot de Mosaik-containers. Verder vraagt ZMF zich af hoe de extra geluidsproductie zich verhoudt tot een mogelijke geluidssanering. Tenslotte wordt met betrekking tot de ambtshalve wijziging van het voorschrift over de stralingsniveaus aan de terreingrens gesteld dat dit een flinke verhoging zou zijn en wordt betwijfeld of dit nodig is en of dit kan.

Hierna, onder 5, zal worden ingegaan op de ingebrachte bedenking met betrekking tot de opslag en het geluid. Hiervoor onder 2.3 is al ingegaan op de ambtshalve wijziging met betrekking tot de straling aan de terreingrens.

Gedeputeerde Staten van de provincie Zeeland heeft als betrokken bestuursorgaan, schriftelijk gereageerd op de ontwerpbeschikking. In deze brief geeft GS aan dat zij de wijziging met betrekking tot de container-opslag acceptabel acht evenals de wijziging in de geluidslimiet omdat dit geen significante verhoging van het aanwezige geluid tot gevolg zal hebben.

4. Beoordelingskader van de aanvraag om vergunning

Aan het wettelijk kader liggen onder meer de drie principes van het stralingsbeschermingsbeleid ten grondslag, te weten: rechtvaardiging, ALARA en dosislimieten.

1. Rechtvaardiging wil zeggen dat een handeling die blootstelling aan ioniserende straling met zich mee brengt, slechts is toegestaan indien de economische, sociale en andere voordelen van de betrokken handeling opwegen tegen de gezondheidsschade die hierdoor kan worden toegebracht. Dit principe is in de wetgeving vastgelegd in artikel 19 Bkse, juncto artikel 4, eerste lid, Bs.

2. Toepassing van ALARA (As Low As Reasonably Achievable) is de optimalisatie, gericht op beperking van (de kans op) emissies en op beperking van blootstelling. In de wetgeving is het ALARA-beginsel vastgelegd in art. 15c, derde lid, Kew en artikel 19 Bkse, juncto artikel 5 Bs.

Optimalisatie vindt plaats zowel in de ontwerpfase, voordat de activiteit is aangevangen, als in de bedrijfsfase door de vergunninghouder nadat de activiteit is toegestaan. ALARA leidt tot een proces waarbij gestreefd wordt naar een kans op schade die zo klein is als in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kan worden verwezenlijkt. Hierbij wordt rekening gehouden met maatschappelijke en economische factoren en het omvat zowel milieuhygiënische als arbeidshygiënische aspecten.



3. Dosislimieten vervullen een vangnetfunctie, namelijk indien het toepassen van rechtvaardiging en ALARA niet voldoende is om een bepaald beschermingsniveau te bereiken. De limietwaarden zijn in wetgeving vastgelegd in artikel 19 Bkse, juncto artikelen 48,49,76 en 77 Bs.

5. De toetsing van de aanvraag

De opslag in het LOG

Ter beoordeling ligt voor of de wijze van verpakken in Mosaik-containers en de opslag daarvan in het LOG gerechtvaardigd is. Met betrekking tot de rechtvaardiging van deze toepassing stellen wij vooraf vast dat COVRA als enige in Nederland is erkend als ophaaldienst voor radioactieve afvalstoffen en splijtstoffen bevattende afvalstoffen. COVRA heeft voor de verwerking en opslag van deze afvalstoffen een daartoe bestemde inrichting in Borsele in bedrijf waarvoor een vergunning krachtens de Kew is verleend.

Het beleid van de Nederlandse overheid is erop gericht dat al het radioactief afval dat in Nederland wordt geproduceerd bij COVRA wordt opgeslagen. Zo ook het afval dat ontstaat bij de werkzaamheden verbonden aan het in een veilige insluiting brengen van de kernenergiecentrale Dodewaard.

In eerdere plannings van GKN (eigenaar van de centrale) werd er van uitgegaan dat al het afval dat naar COVRA afgevoerd zou worden in de fase van het in een veilige insluiting brengen van de centrale Dodewaard, zou worden verwerkt in gebetonnerde 200 of 1000 liter vaten/containers. Met dergelijke vaten en containers is in de vergunning van COVRA altijd rekening gehouden. Zoals hiervoor onder 2.2 al vermeld is, hebben stralingshygiënische overwegingen (arbeidsbescherming) en ervaringen elders ertoe geleid dat GKN en COVRA thans de voorkeur geven aan het verpakken van bepaalde afvalstoffen in Mosaik-containers. Het opslaan van deze containers bij COVRA is echter nog niet expliciet vergund, terwijl het opslaan op zich van dit soort afval (in dit geval laag- of middelactief ontmantelingsafval) wel past binnen de functie van het LOG.

In de bij de aanvraag bijgevoegde containercertificaten (bijlage 1a en 1b) worden de containers gedetailleerd beschreven en de toegestane inhoud vermeld. Uit deze certificaten blijkt ook dat de containers aan de eisen van Type B verpakkingen krachtens de Europese ADR regeling voldoen en daarmee ook aan de Nederlandse VLG regeling (Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen). De containers geven geen aanleiding tot luchtgedragen emissies en het dosistempo aan het oppervlak verschilt niet van andere containers die in het LOG in opslag worden gehouden. Het dosistempo aan de terreingrens zal door opslag van Type B containers (zoals de Mosaik-container) dus ook geen wijziging ondergaan. Mede vanwege het feit dat het hier Type B containers betreft, leiden beschouwingen met betrekking tot mogelijke ongevallen ook niet tot grotere risico's voor de omgeving dan de in het verleden reeds beschouwde risico's. Het toelaten van de Type B container hoeft dan ook niet te leiden tot hogere stralingsbelasting voor werknemers of omgeving.

Mocht overigens op enig moment in de toekomst alsnog besloten worden dat dit afval in andersoortige containers dient te worden overgepakt, dan blijft dit mogelijk. De daarmee gepaard gaande stralingsbelasting voor werknemers zal dan in elk geval beduidend minder kunnen zijn dan de dosis die het verkleinen en verpakken thans bij de centrale Dodewaard zou veroorzaken, omdat het belangrijkste nuclide dat de dosis bepaalt Co-60 is. Dit nuclide heeft een halfwaardetijd van 5,6 jaar zodat na een opslagperiode van bijvoorbeeld 60 jaar de daarvan afkomstige stralingsintensiteit met een factor van ruim 1000 is afgenomen.

Gelet op deze omstandigheden zijn wij van mening dat er geen redenen zijn om niet in te stemmen met de toepassing en opslag van de onderhavige Type B containers en achten wij dit type container geschikt voor opslag van de daarin toegelaten radioactieve afvalstoffen bij COVRA. Bovendien achten wij het vanuit het ALARA-beginsel van belang dat door het toepassen van deze containers bij het verpakken



van afval van de kernenergiecentrale Dodewaard een aanzienlijke stralingsbelasting kan worden voorkomen die het gevolg zou zijn geweest van het verkleinen van het afval teneinde het alsnog in de 1000 liter betoncontainers te kunnen verpakken.

De vigerende vergunningsvoorschriften kunnen zonder wijziging ook van toepassing zijn op deze containers. Dat houdt onder meer in dat ook voor deze containers geldt dat ter uitvoering van het IBC-principe (Isoleren, Beheersen, Controleren) als omschreven in het veiligheidsrapport (paragraaf 4.1) hiertoe regelmatig inspecties en controlemetingen worden verricht.

Daarmee stellen wij vast dat de gevraagde opslag van radioactieve afvalstoffen in Type B containers in het LOG gerechtvaardigd is. De vigerende § 2.4.2 van het veiligheidsrapport zal daarom vervangen worden door de gewijzigde beschrijving als gegeven in bijlage 2 van de aanvraag.

Tegelijkertijd wordt daarmee de beschrijving in voornoemde § 2.4.2 van enkele andere, reeds eerder vergunde, onderdelen geactualiseerd als gevolg van nieuwe ontwikkelingen die thans een preciezere beschrijving mogelijk maken (schrootafval).

ZMF heeft in haar bedenking gevraagd om deze wijziging te beperken tot de in de aanvraag genoemde Mosaik-containers.

COVRA heeft verzocht om opslag in het LOG in het algemeen mogelijk te maken voor zogenoemde Type B containers, waarvan de Mosaik-container een voorbeeld is. De essentie is juist dat het Type B containers betreft, omdat dit garandeert dat het bijzonder sterke containers zijn waarvan verwacht mag worden dat er geen gevaar is dat de inhoud er uit kan lekken of op andere wijze het milieu zal kunnen bereiken. De verwachting is ook gerechtvaardigd dat in de komende jaren het ook elders bij afvoer van afval, net zoals nu bij de kerncentrale Dodewaard, noodzakelijk zal zijn om van vergelijkbare containers (d.w.z. Type B) gebruik te maken. Maar het is de vraag of dat precies dezelfde containers zullen zijn als de thans voor Dodewaard toegepaste. Voor de flexibiliteit van de bedrijfsvoering van COVRA en om COVRA optimaal in staat te stellen te voldoen aan haar taakstelling als erkende ophaaldienst van radioactief afval, zijn wij van mening dat het verzoek van COVRA redelijk is om dit een meer algemeen karakter te geven.

Derhalve wijzen wij het verzoek van ZMF af.

De geluidsniveaus

Door het in bedrijf nemen van het HABOG gebouw is uit berekening gebleken dat op twee plaatsen aan de terreingrens de krachtens de vigerende vergunning toegestane avond- en nachtwaarde van 45 dB(A) met maximaal 4 dB(A) wordt overschreden als gevolg van de mechanische ventilatie van het HABOG. Reduceren van het geluidsniveau daarvan is een technisch complexe en kostbare zaak.

Voor het gehele industriegebied Vlissingen-Oost is door de Provincie Zeeland in 1992 een geluidzone vastgesteld. Hierbinnen mag het naast COVRA gelegen bedrijf op 125 m afstand van de terreingrens gedurende de gehele dag een geluidsniveau van 51 dB(A) op de openbare weg en van 52 dB(A) op de naastliggende havenkade veroorzaken. COVRA ligt op minder dan 125 m van dit bedrijf. Dat betekent dat het bij COVRA inkomende geluid al hoger mag zijn dan het geluidsniveau dat door COVRA aan haar terreingrens mag worden veroorzaakt. Daarom ook is de geluidsbijdrage van COVRA slechts te berekenen en niet te meten.

Gelet op bovenstaande zijn wij van mening dat voor COVRA in dit opzicht geen onnodige en onredelijke belemmeringen zouden moeten gelden en kunnen wij instemmen met het verzoek om ook in de avond en nacht een geluidsniveau van 50 dB(A) toe te staan. Het desbetreffende voorschrift V.F.5.a zal daarom worden aangepast.



ZMF heeft gevraagd hoe dit zich verhoudt tot mogelijk gewenste geluidssaneringen in het Sloegebied. In de eerste plaats stellen we vast dat het hier, gelet op de al toegestane geluidsniveaus van naastgelegen bedrijven, een zeer beperkte verhoging betreft die mede daardoor niet of nauwelijks meetbaar zal zijn.

Tevens merken wij het volgende op. De ontwerpbeschikking is onder meer toegezonden aan het bestuur van de provincie Zeeland en aan alle gemeenten gelegen binnen een straal van 10 km van de inrichting in hun hoedanigheid van betrokken bestuursorgaan (zie ook hiervoor onder 3.1). Dit juist mede om het mogelijk te maken dat van die zijde gereageerd kan worden indien de inhoud van de vergunning op gespannen voet zou staan, of strijdig zou zijn, met het terzake gevoerde beleid aldaar.

Zoals hiervoor onder 3.2 vermeld, heeft GS van de provincie Zeeland hierop gereageerd met het oordeel dat zij deze wijziging acceptabel acht omdat dit geen significante verhoging van het aanwezige geluid tot gevolg zal hebben. Verder hebben ons terzake geen reacties van betrokken bestuursorganen bereikt.

Derhalve zien wij geen aanleiding voor verdere aanpassing van deze voorschriftwijziging.

Slotoverweging

Tot slot concluderen wij dat de wijzigingen waarvoor thans vergunning wordt gevraagd voldoende zijn gerechtvaardigd en dat zij in voldoende mate op veilige en verantwoorde wijze voor mens en milieu kunnen geschieden. Door gebruikmaking van de gevraagde vergunning mogelijk te veroorzaken nadelige gevolgen voor mensen, dieren, planten en goederen kunnen voldoende worden ondervangen door de aan de vergunning verbonden voorschriften.

6. Beroep

Ingevolge artikel 50 Kernenergiewet, juncto hoofdstuk 20 Wet milieubeheer kunnen belanghebbenden in de zin van artikel 20.6, tweede lid, Wet milieubeheer tegen deze beschikking binnen zes weken na de datum van ter inzage legging hiervan een gemotiveerd beroepschrift indienen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA 's-Gravenhage. Onder belanghebbenden wordt in dit verband verstaan:

- degenen die bedenkingen hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit;
- de adviseurs die gebruik hebben gemaakt van de gelegenheid advies uit te brengen over het ontwerp van het besluit;
- degenen die bedenkingen hebben tegen wijzigingen die bij het nemen van het besluit ten opzichte van het ontwerp zijn aangebracht;
- belanghebbenden aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten geen bedenkingen te hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit.

Het beroepschrift moet van een datum, naam en adres van de indiener ervan zijn voorzien. De indiener dient duidelijk aan te geven waarom hij tegen deze beschikking beroep aantekent.

7. Ondertekening

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

drs. P.L.B.A. van Geel