



Ministerie van Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie

Advies reikwijdte en detailniveau MER
Uitbreiding van de opslagvoorzieningen voor
radioactief afval bij COVRA op industrieterrein

Inhoud

1	Hoofdpunten van het milieueffectrapport	4
2	Achtergrond, beleid en besluiten	5
2.1	Achtergrond	5
2.2	Beleidskader	5
3	Voorgenomen activiteit en alternatieven	6
3.1	Algemeen	6
3.2	Alternatieven	6
3.3	Referentie	6
4	Bestaande milieusituatie en milieugevolgen	7
4.1	Algemeen	7
4.2	Straling	7
4.2.1	Externe straling	7
4.2.2	Lozingen naar lucht en water	7
4.3	Natuur	7
5	Overige aspecten	9
5.1	Vergelijking van alternatieven	9
5.2	Leemten in milieuinformatie	9
5.3	Evaluatieprogramma	9
5.4	Vorm en presentatie	9
6	Ondertekening	10

Inleiding

De Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval (COVRA) N.V., gelegen in de gemeente Borsele op het haven- en industriegebied Vlissingen-Oost, beheert al het radioactief afval dat in Nederland sinds 1982 is ontstaan. COVRA beschikt voor haar activiteiten over een vergunning op grond van de Kernenergiewet (Kew).

COVRA heeft het voornemen om de opslagcapaciteit voor hoogradioactief afval op haar bedrijfsterrein in Borsele uit te breiden. Verder wil het bedrijf nieuwe gebouwen voor laag- en middelradioactief afval anders over het terrein verdelen dan nu is vastgelegd in de vergunning. Dit alles vereist een wijziging van de aan COVRA verleende Kew-vergunning. COVRA heeft ervoor gekozen om deze wijziging te onderbouwen met een Milieueffectrapport (MER). De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie is bevoegd gezag in deze procedure.

Op 19 december 2011 is van COVRA de "Aanmeldingsnotitie Milieueffectrapportage Wijziging Vergunning kernenergiewet" (verder: meldingsnotitie) ontvangen, waarmee de MER procedure officieel van start is gegaan.

De openbare kennisgeving van de meldingsnotitie vond plaats op 22 februari 2012 door het plaatsen van een advertentie in de Staatscourant en in diverse dag-, nieuws- en huis-aan-huisbladen.

Op 22 februari 2012 is er ook een adviesaanvraag bij de Commissie voor de MER (hierna 'de Commissie') ingediend en bij de wettelijke adviseurs.

De meldingsnotitie heeft vanaf 23 februari 2012 tot en met 4 april 2012 op meerdere plaatsen in Nederland ter inzage gelegen en was vanaf dat moment ook in te zien op de website van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Gedurende deze periode was er voor een ieder de gelegenheid om schriftelijk, per e-mail of mondeling zienswijzen naar voren te brengen ten aanzien van de te onderzoeken aspecten in het MER.

In totaal zijn in de periode tot en met 4 april 2012 6 zienswijzen binnengekomen, waarvan er 2 gelijkloidend zijn.

Op 26 april 2012 heeft de Commissie haar advies over de reikwijdte en het detailniveau van het door COVRA op te stellen MER uitgebracht (kenmerk 2617-19/Le/hb). Daarbij is door de Commissie kennisgenomen van alle ingediende zienswijzen en adviezen.

De meldingsnotitie, de wettelijke eisen aan de inhoud van een MER, het advies van de Commissie en alle ingebrachte zienswijzen vormden voor het bevoegd gezag de basis voor de inhoud van het onderhavig advies.

Met dit Advies geeft het bevoegd gezag aan welke milieu informatie het MER dient te bevatten en hoe het MER moet worden opgezet. In het MER zullen door COVRA de milieugevolgen worden beschreven van de voorgenomen uitbreiding en aanpassingen, en van een aantal alternatieven daarvoor. Het MER zal te zijner tijd tezamen met de Kernenergiewet-vergunningaanvraag door COVRA bij het bevoegd gezag worden ingediend en dient ertoe om het milieubelang bij de beslissing op die aanvraag een volwaardige plaats te geven.

1 Hoofdpunten van het milieueffectrapport

De volgende punten worden beschouwd als essentiële informatie in het MER. Dat wil zeggen dat voor het meewegen van het milieubelang in de besluitvorming het MER in ieder geval onderstaande informatie moet bevatten:

- de gewenste wijzigingen in de opslagvoorzieningen voor (hoog)radioactief afval en de behoefteramingen die de grondslag voor deze wijzigingen vormen;
- de verwachte gevolgen voor het milieu in de referentiesituatie en voor de onderscheiden alternatieven;
- (een afweging van) maatregelen om risico's van de nieuwe voorzieningen voor de omgeving te beperken.
- een goede en publieksvriendelijke samenvatting waarin de milieugevolgen en de mogelijke alternatieven kort en bondig worden beschreven.

Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het MER. Daarom verdient dit onderdeel bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document goed leesbaar zijn voor een breed publiek en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER.

In de volgende hoofdstukken wordt in meer detail aangegeven welke informatie in het MER moet worden opgenomen. Het advies is aanvullend op wat door COVRA zelf is aangegeven in de aanmeldingsnotitie. Dat wil zeggen dat ze in dit advies niet ingaat op de punten die naar de mening van het bevoegd gezag in die notitie voldoende aan de orde komen.

2 Achtergrond, beleid en besluiten

2.1 Achtergrond

In de aanmeldingsnotitie geeft COVRA aan dat de wijziging van de vergunning nodig is omdat:

- er meer behoefte is aan opslagcapaciteit voor warmteproducerend hoogradioactief afval. Dat afval ontstaat als gevolg van de verlenging van de bedrijfsvoering van de kerncentrale Borsele tot 2034, is afkomstig van de onderzoeksreactoren in Delft en Petten en wordt gevormd bij de productie van molybdeen voor de gezondheidszorg;
- het aanbod van verarmd uranium naar verwachting zal toenemen en dat van calcinaat zal afnemen;
- efficiencywinst te behalen valt met het anders verdelen van de onderscheiden activiteiten over het COVRA-terrein.

Aanbevolen wordt om de raming van de behoefte aan opslagcapaciteit en de doelen die met de optimalisatie worden nagestreefd, concreet te onderbouwen in het MER. Geef bijvoorbeeld aan:

- welke afspraken gemaakt zijn over de opwerking van splijtstofstaven en teruglevering van het afval dat daarbij ontstaat. Ga ook in op de voorziene ontwikkelingen in die afspraken¹;
- welke scenario's zijn gehanteerd voor de prognose van het afvalaanbod en hoe verhouden deze zich tot de scenario's waarmee de huidige vergunning is onderbouwd. Ga ook in op de onzekerheden in de gehanteerde scenario's¹;
- welke (ontwikkelingen in) bedrijfsmatige aspecten² sturend zijn voor de verdeling van de onderscheiden activiteiten over het terrein;
- op grond van welke criteria het calcinaat bij voorkeur wordt ondergebracht bij COVRA en wanneer en waarheen het calcinaat, na radiologisch verval, zal worden afgevoerd.

2.2 Beleidskader

Neem in het MER een samenhangend overzicht op van het 'beeldbepalende' (beleids)kader. Dat wil zeggen dat het MER een overzicht moet bevatten van de randvoorwaarden die bepalend zijn voor de actualisatie van de vergunning. Het gaat hierbij niet alleen om het wettelijk kader zoals de Waterwet en de Kernenergiewet (Kew) en haar besluiten, maar ook om afspraken tussen Nederland en Frankrijk over de terugname van afval, om de verbeterpunten uit de evaluatie die in 2008 is uitgevoerd en om de sturing die van deze verbeterpunten uitgaat. Neem een verwijzing op naar de documenten die voor de beschrijving van dit kader zijn geselecteerd. Geef ook aan welke belangrijke wijzigingen zich sinds 1998 eventueel in het wettelijk kader hebben voorgedaan die relevant zijn voor de vergunde en te vergunnen situatie. Omschrijf wat de consequenties zijn van die wijzigingen.

De MER-procedure wordt doorlopen in voorbereiding op een besluit over een wijziging van de Kew-vergunning. Daarnaast zullen andere besluiten genomen worden voor de realisatie van het voornemen. Geef aan welke besluiten dit zijn, wie daarvoor het bevoegde gezag is en wat globaal de tijdsplanning is.

¹ Zie hiervoor ook de zienswijzen van Greenpeace en van de ZMF.

² Voorbeelden zijn de wijze van aan-en afvoer van het afval (over spoor of weg) of arbeidsveiligheidsaspecten.

3 Voorgenomen activiteit en alternatieven

3.1 Algemeen

Het initiatief betreft het vergroten en optimaliseren van de opslagvoorzieningen op het bedrijfsterrein van COVRA. De voorgenomen activiteit en de alternatieven moeten worden beschreven voor zover ze gevolgen hebben voor het milieu bij zowel de normale bedrijfsvoering als bij storingssituaties en calamiteiten. Het gaat daarbij in het bijzonder om de onderdelen die samenhangen met emissies van radioactieve stoffen en met de stralingsbelasting aan de terreingrens. Voorbeelden van te beschrijven aspecten zijn:

- de soorten radioactieve afvalstoffen, hun samenstelling en herkomst;
- de eventuele bewerking die de stoffen op het terrein ondergaan voorafgaand aan opslag;
- de wijze waarop de stoffen worden opgeslagen;
- de technische voorzieningen om ongewenste milieueffecten en calamiteiten te voorkomen of in te perken. Ga hierbij in op de toegepaste insluitsystemen, het luchtreinigings-systeem, de afvalwateropvang en -behandeling en monitoringsystemen en op voorzieningen ter voorkoming van vrijkomen van radioactieve stoffen tijdens transport;
- de storingen en bijna-ongevallen die zich tot nu toe bij COVRA of bij vergelijkbare installaties buiten Nederland hebben voorgedaan, en de maatregelen die naar aanleiding van deze storingen zijn genomen om kansen op en effecten van ongevallen in te perken of te voorkomen³.

3.2 Alternatieven

Het bevoegd gezag onderschrijft de keuze van de alternatieven die in de aanmeldingsnotitie zijn beschreven. Daarmee onderschrijft zij ook de keuze om het MER te beperken tot een onderzoek naar alternatieven voor de ontwikkelingen die met de nieuwe vergunning concreet mogelijk moeten worden gemaakt. Beschouwen van een gewijzigde invulling van het volledige terrein is, gegeven de onzekere ontwikkeling van het afvalaanbod, weinig zinvol.

Maak zoveel mogelijk concreet welke bestemming ieder van de nieuwe gebouwen krijgt in de onderscheiden alternatieven. Zo moet duidelijk zijn welk afval er in de uitbreiding van het container-opslaggebouw opgeslagen zal worden.

3.3 Referentie

Beschrijf de bestaande toestand van het milieu in het studiegebied en de te verwachten milieutoestand als gevolg van de autonome ontwikkeling, als referentie voor de te verwachten milieueffecten. Daarbij wordt onder de 'autonome ontwikkeling' verstaan: de toekomstige ontwikkeling van het milieu, zonder dat de voorgenomen activiteit of één van de alternatieven wordt gerealiseerd. Ga bij deze beschrijving uit van ontwikkelingen van de huidige activiteiten in het studiegebied en van nieuwe activiteiten waarover reeds is besloten.

³ Leg een relatie met het veiligheidsbeheersysteem van het bedrijf en hoe hierin zoveel als mogelijk zeker wordt gesteld dat ernaar wordt gehandeld.

4 Bestaande milieusituatie en milieugevolgen

4.1 Algemeen

Bij de beschrijving van de milieugevolgen dienen de volgende algemene richtlijnen in acht te worden genomen:

- beschrijf de milieugevolgen van de alternatieven volgens dezelfde methode en met hetzelfde detailniveau zodat ze onderling kunnen worden vergeleken;
- maak zoveel mogelijk gebruik van monitoringgegevens van de bestaande situatie;
- vermeld onzekerheden en onnauwkeurigheden in de gebruikte voorspellingsmethoden en gegevens;
- maak de manier waarop milieugevolgen zijn bepaald, inzichtelijk en controleerbaar door basisgegevens in bijlagen op te nemen of door expliciete verwijzing naar achtergrondmateriaal;
- besteed vooral aandacht aan effecten die per alternatief verschillen of die gestelde normen (bijna) overschrijden.

Geef het studiegebied aan op kaart. Per milieuaspect kan de omvang van het studiegebied verschillen. De kaart(en) moet(en) een overzicht geven van de in het studiegebied gelegen gevoelige gebieden en objecten.

4.2 Straling

4.2.1 Externe straling

Beschrijf het stralingsniveau aan de terreingrens en licht deze gegevens toe op basis van de inrichtings- en bedrijfsvoeringsaspecten die dat niveau beïnvloeden.

4.2.2 Lozingen naar lucht en water

Onderbouw de uitspraak op pagina 16 van de aanmeldingsnotitie dat geen nieuwe of extra emissies worden verwacht. Zijn extra emissies uit te sluiten, dan kan in het MER worden volstaan met een globale beschrijving van:

- de emissies van radioactieve stoffen bij normale bedrijfsvoering;
- de scenario's die worden beschouwd voor het berekenen van emissies bij storingen en calamiteiten⁴;
- de eindresultaten van deze ongevalsanalyses;
- de bij het geheel aan emissies horende individuele en collectieve stralingsbelasting.

Deze gegevens over lozingen naar lucht en water zijn slechts nodig voor een volledig inzicht in de stralingsbelasting veroorzaakt door COVRA en om een vergelijking met de externe stralingsdosis mogelijk te maken.

4.3 Natuur

Ga in het MER na of er door het voornemen significante gevolgen kunnen optreden voor natuur. Als op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het voornemen afzonderlijk dan wel in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen kan hebben voor bijvoorbeeld het Natura 2000-gebied

⁴ Het bevoegd gezag gaat ervan uit dat een meer gedetailleerde beschrijving van ongevalsscenario's en -berekeningen wordt opgenomen in het nieuwe veiligheidsrapport

Westerschelde en Saefthinghe, dan geldt dat een passende beoordeling opgesteld moet worden, waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied.

5 Overige aspecten

5.1 Vergelijking van alternatieven

De milieueffecten van de alternatieven moeten onderling én met de referentiesituatie worden vergeleken. Doel van de vergelijking is inzicht te geven in de aard en mate waarin de alternatieven andere effecten veroorzaken. Vergelijk bij voorkeur op grond van kwantitatieve informatie en betrek daarbij de doelstellingen en de grens- en streefwaarden van het milieubeleid.

5.2 Leemten in milieuinformatie

Het MER moet aangeven over welke milieuaspecten onvoldoende informatie kan worden opgenomen door gebrek aan gegevens. Spits dit toe op milieuaspecten die in verdere besluitvorming een belangrijke rol spelen, zodat de consequenties van het tekort beoordeeld kunnen worden. Geef ook aan of dat wat ontbreekt op korte termijn kan worden ingevuld.

5.3 Evaluatieprogramma

Bij het besluit over de Kew-vergunning moet het bevoegd gezag aangeven op welke wijze en op welke termijn een evaluatieonderzoek verricht zal worden. Dit onderzoek is bedoeld om de voorspelde effecten met de daadwerkelijk optredende effecten te kunnen vergelijken en zo nodig aanvullende mitigerende maatregelen te treffen. Het verdient aanbeveling om in het MER aan te geven hoe het lopende monitoringprogramma is opgezet en op welke wijze dit programma eventueel moet worden aangepast naar aanleiding van het voornemen⁵.

5.4 Vorm en presentatie

Bijzondere aandacht verdient de presentatie van de vergelijkende beoordeling van de alternatieven. Presenteer de vergelijking bij voorkeur met behulp van tabellen, figuren en kaarten. Zorg ervoor dat:

- het MER zo beknopt mogelijk is, onder andere door achtergrondgegevens niet in de hoofdtekst zelf te vermelden, maar in een bijlage op te nemen;
- een verklarende woordenlijst, een lijst van gebruikte afkortingen en een literatuurlijst zijn opgenomen;
- recent, goed leesbaar kaartmateriaal is gebruikt, met duidelijke legenda.

⁵ Door in het MER ontwikkelingen te illustreren aan de hand van monitoringgegevens (zoals aanbevolen in paragraaf 4.1 van dit advies) en ook het monitoringprogramma te beschrijven wordt tegemoet gekomen aan de zorg van omwonenden over de aandacht voor het uitvoeren van milieumetingen.

6 Ondertekening

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
namens deze,

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Mr. Anneke van Limborgh
Plv. Programmadirecteur
Nucleaire Installaties en Veiligheid