

Speciaal verslag

De Commissie draagt bij tot de nucleaire veiligheid in de EU, maar actualisering is nodig



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-X
Inleiding	01-15
Reikwijdte en aanpak van de controle	16-18
Opmerkingen	19-73
De Commissie heeft haar monitoring van de omzetting van de Euratom-richtlijnen op enkele punten verbeterd	19-30
De Commissie was beter voorbereid voor de twee nieuwste richtlijnen	23-24
De richtlijn inzake radioactief afval en verbruikte splijtstof is niet correct omgezet in alle lidstaten	25-28
De Commissie houdt rekening met de resultaten van toetsingen door vakgenoten	29-30
De Commissie beheert de EU-regelingen voor snelle kennisgeving en informatie-uitwisseling goed	31-38
De adviezen van de Commissie over investeringsprojecten dragen bij tot de verbetering van de nucleaire veiligheid	39-58
In de adviezen wordt nagegaan of de investeringen aan de wettelijke vereisten voldoen en worden suggesties voor verbetering gedaan	43-47
Het huidige wetgevingskader moet worden geactualiseerd met het oog op de recente ontwikkelingen op het gebied van nucleaire veiligheid	48-58
De Commissie heeft geen solide procedure ingesteld om haar adviezen over investeringsprojecten op nucleair gebied op te stellen en de werking van de installaties voor de controle op de radioactiviteit na te gaan	59-73
Conclusies en aanbevelingen	74-80
Bijlagen	
Bijlage I — De controles van de Commissie	
Bijlage II — Voorbeelden van gevallen van non-conformiteit bij de omzetting van de RWD	

Woordenlijst

Acroniemen en afkortingen

Antwoorden van de Commissie

Tijdslijn

Samenvatting

I De EU definieert “nucleaire veiligheid” als de toestand van deugdelijke bedrijfsomstandigheden, de voorkoming van ongevallen en de beperking van de gevolgen van ongevallen, die ervoor zorgen dat werkers en de bevolking beschermd worden tegen de aan ioniserende straling van kerninstallaties verbonden gevaren. De vergunninghouders van kerninstallaties (exploitanten) dragen de hoofdverantwoordelijkheid voor de veiligheid van hun installaties, onder toezicht van de nationale regelgevende autoriteiten.

II Binnen de EU wordt het vreedzame gebruik van kernenergie geregeld door het Euratom-Verdrag van 1957, waarbij de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie is opgericht en het rechtskader voor haar bevoegdheden en activiteiten is vastgesteld. De recente Euratom-richtlijnen bevatten vereisten inzake nucleaire veiligheid, radioactief afval en verbruikte splijtstof, alsook basisveiligheidsnormen.

III Bij onze controle werd nagegaan hoe goed de Commissie gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheden om bij te dragen tot de nucleaire veiligheid in de EU. We onderzochten hoe de Commissie de omzetting van de Euratom-richtlijnen in wetgeving in de lidstaten heeft gemonitord. Wij onderzochten de regelingen voor snelle kennisgeving en informatie-uitwisseling in geval van stralingsgevaar, waarbij de rol van de Commissie is beperkt tot het beheer van het systeem. Tot slot hebben we twee activiteiten onder de loep genomen waarvoor de rol van de Commissie uit het Euratom-Verdrag voortvloeit: zij geeft adviezen over investeringsprojecten op nucleair gebied en is gemachtigd de werking en doeltreffendheid van de installaties van de lidstaten voor de voortdurende controle op de radioactiviteit na te gaan.

IV Wij concluderen dat de Commissie over het algemeen goed heeft bijgedragen tot de nucleaire veiligheid in de EU. Er is echter ruimte voor de Commissie om het rechtskader en haar interne richtsnoeren te actualiseren.

V De Commissie heeft verbeteringen doorgevoerd in de manier waarop zij de omzetting van de Euratom-richtlijnen monitort. Zij was beter voorbereid voor de twee meest recente richtlijnen (de gewijzigde richtlijn inzake nucleaire veiligheid en de richtlijn inzake basisveiligheidsnormen) dan voor de oudere richtlijn inzake radioactief afval en verbruikte splijtstof.

VI Tijdens de periode waarop onze controle betrekking heeft, gebruikte de Commissie de resultaten van de toetsingen door vakgenoten als informatiebron bij de

beoordeling of een lidstaat voldoet aan de Euratom-richtlijnen. Zodra de omzettings- en conformiteitscontroles zijn voltooid, zal de Commissie verantwoordelijk blijven voor de monitoring van de resultaten van de toetsingen door vakgenoten.

VII Wij hebben vastgesteld dat de Commissie de communautaire regelingen voor snelle uitwisseling van informatie in geval van stralingsgevaar (Ecurie) goed beheert. Zij zou betere follow-up kunnen geven aan de geleerde lessen, maar zij heeft het systeem gestaag verder ontwikkeld om ervoor te zorgen dat het goed functioneert en technologisch actueel is.

VIII De Commissie onderzoekt investeringsprojecten op nucleair gebied om te beoordelen of deze verenigbaar zijn met het Euratom-Verdrag. Zij brengt een niet-bindend advies aan de betrokken lidstaat uit. Wij hebben vastgesteld dat in het huidige kader voor het uitbrengen van deze adviezen geen rekening wordt gehouden met de meest recente beleids-, wetgevings- en technologische ontwikkelingen. Hoewel momenteel in veel reactoren wordt geïnvesteerd met het oog op langetermijnexploitatie (long-term operation — LTO) om de kerninstallaties langer te exploiteren dan hun oorspronkelijke geplande levensduur, biedt het huidige kader bijvoorbeeld geen duidelijkheid over de vraag of de Commissie verplicht in kennis moet worden gesteld van deze investeringen.

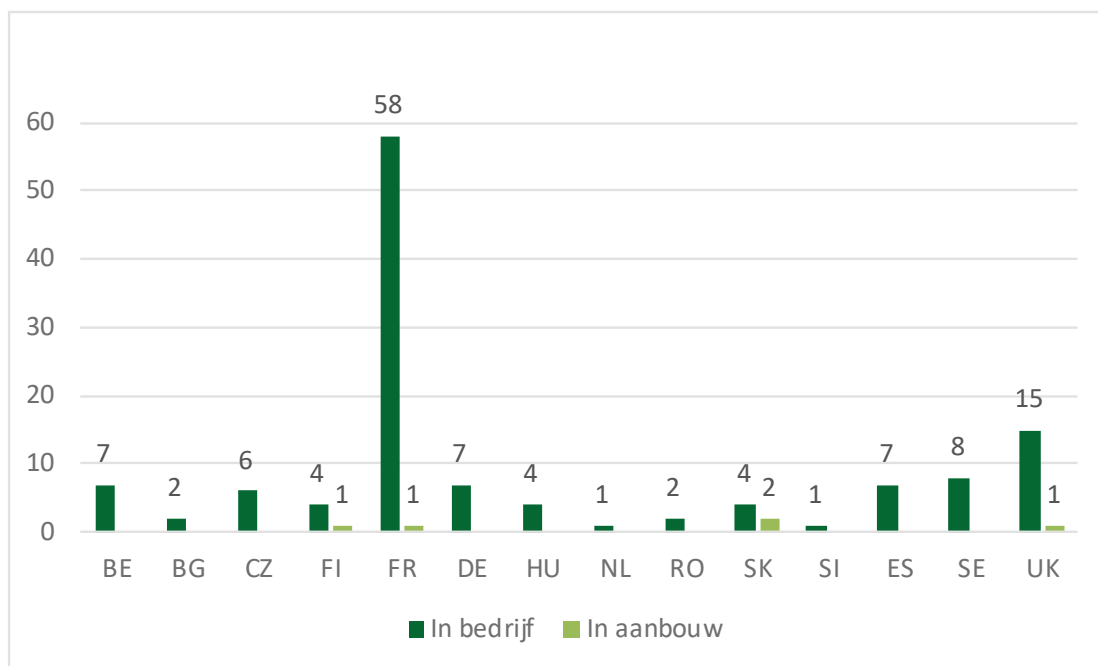
IX Onze controle heeft een aantal beperkingen aan het licht gebracht in de procedures die de Commissie toepast om de adviezen over investeringsprojecten op nucleair gebied op te stellen en om de installaties van de lidstaten voor de voortdurende controle op de radioactiviteit te verifiëren. De Commissie beschikt niet over solide procedures die zouden waarborgen dat deze activiteiten volledig, consistent en coherent zijn.

X Op basis van onze conclusies doen wij aanbevelingen die gericht zijn op de rol van de Commissie bij de monitoring van de omzetting van de Euratom-richtlijnen, het kader waarbinnen zij de adviezen over investeringsprojecten op nucleair gebied uitbrengt, en de aanpak die zij hanteert bij het opstellen van adviezen en het uitvoeren van verificaties van installaties voor de controle op de radioactiviteit.

Inleiding

01 Eind 2018 waren in 14 lidstaten in totaal 126 kernreactoren in bedrijf¹. In vier van deze lidstaten werden nieuwe reactoren gebouwd (zie *figuur 1*).

Figuur 1 — Aantal reactoren op 31 december 2018



Bron: ERK, op basis van gegevens uit het document “Nuclear Power Reactors in the World”, Reference Data Series No. 2, IAEA, Wenen (2019).

02 In 2017 genereerden kerncentrales ongeveer 25 % van de in de Europese Unie (EU) geproduceerde elektriciteit². De elektriciteitsproductie van kerncentrales is tussen 2004 en 2017 met ongeveer 18 % gedaald.

Wat is het juridisch en organisatorisch kader voor nucleaire veiligheid?

03 De Internationale Organisatie voor Atoomenergie (IAEA) is het centrale intergouvernementele forum voor wetenschappelijke en technische samenwerking op nucleair gebied op mondiaal niveau. De IAEA is de depositaris van verscheidene belangrijke internationale verdragen, zoals het Verdrag inzake nucleaire veiligheid, het Verdrag inzake vroegtijdige kennisgeving van een nucleair ongeval en het Verdrag

¹ Internationale Organisatie voor Atoomenergie, Nuclear Power Reactors in the World, Reference Data Series No. 2, IAEA, Wenen (2019).

² Eurostat, statistieken over kernenergie.

inzake de verlening van bijstand in het geval van een nucleair ongeval of een calamiteit met radioactieve stoffen³. De veiligheidsnormen van de IAEA omvatten fundamentele beginselen, vereisten en aanbevelingen om de nucleaire veiligheid te waarborgen en gelden als wereldwijde referentie. Veel andere organisaties dragen bij tot de nucleaire veiligheid wereldwijd en in Europa, zoals het Agentschap voor kernenergie (NEA)⁴, de Vereniging van West-Europese regelgevers op nucleair gebied (Wenra), de Groep Europese regelgevers op het gebied van nucleaire veiligheid (Ensreg)⁵ en de World Association of Nuclear Operators (WANO).

04 Nucleaire veiligheid valt onder de verantwoordelijkheid van elk land dat gebruikmaakt van nucleaire technologie. De **regeringen** zijn verantwoordelijk voor het reguleren van de nucleaire veiligheid en de **exploitanten** van kerninstallaties zijn de eindverantwoordelijke voor de veiligheid van hun installatie. Nationale verantwoordelijkheid voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties is het grondbeginsel op basis waarvan op internationaal niveau de wetgeving inzake nucleaire veiligheid is opgesteld.

05 Binnen de EU wordt het vreedzame gebruik van kernenergie geregeld door het Euratom-Verdrag van 1957⁶, waarbij de Euratom-Gemeenschap (Euratom) is opgericht en het rechtskader voor haar bevoegdheden en activiteiten is vastgesteld. Hoewel Euratom uit dezelfde leden bestaat als de EU en wordt bestuurd door de EU-instellingen, vormt het een afzonderlijke juridische entiteit.

06 De Commissie benadert nucleaire activiteiten vanuit drie invalshoeken: nucleaire veiligheid, nucleaire veiligheidscontroles en nucleaire beveiliging (zie [tekstvak 1](#)).

³ De meeste lidstaten zijn partijen bij deze en andere internationale verdragen op het gebied van nucleaire veiligheid.

⁴ Het NEA valt binnen het kader van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en is een intergouvernamenteel agentschap dat de samenwerking tussen landen met geavanceerde infrastructuur voor nucleaire technologie vergemakkelijkt.

⁵ De Groep Europese regelgevers op het gebied van nucleaire veiligheid (Ensreg) is een onafhankelijke adviesgroep van deskundigen, samengesteld uit vertegenwoordigers van alle lidstaten en een vertegenwoordiger van de Commissie die deelneemt aan debatten. De leden van de groep kiezen hun voorzitter (besluit van de Commissie van 17 juli 2007). De groep adviseert en ondersteunt de Commissie en vergemakkelijkt raadplegingen van, en coördinatie en samenwerking tussen de nationale regelgevende autoriteiten.

⁶ Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

Tekstvak 1

Nucleaire veiligheid, beveiliging en veiligheidscontroles

De EU⁷ definieert “**nucleaire veiligheid**” als de toestand van deugdelijke bedrijfsomstandigheden, de voorkoming van ongevallen en de beperking van de gevolgen van ongevallen, die ervoor zorgen dat werkers en de bevolking beschermd worden tegen de aan ioniserende straling van kerninstallaties verbonden gevaren.

Nucleaire veiligheidscontroles (waarvoor de Commissie exclusief bevoegd is) zijn maatregelen die zijn vastgesteld om te waarborgen dat kernmaterialen niet voor andere doeleinden worden aangewend dan waarvoor zij aanvankelijk waren aangegeven. Gebruikers en houders van kernmateriaal in de EU zijn verplicht een register bij te houden en alle stromen van deze materialen aan te geven bij de Commissie.

Nucleaire beveiliging (in de eerste plaats een nationale verantwoordelijkheid) wordt door de IAEA gedefinieerd als het voorkomen en opsporen van en het reageren op criminele of opzettelijke ongeoorloofde daden waarbij kernmateriaal, ander radioactief materiaal, bijbehorende installaties of daarmee verband houdende activiteiten zijn betrokken⁸. De fysieke bescherming van kerninstallaties en radioactief materiaal houdt verband met het veiligheids- en defensiebeleid van de lidstaten en valt grotendeels onder hun bevoegdheid.

07 In de EU zijn de lidstaten belast met het vaststellen en handhaven van een nationaal wettelijk, regelgevend en organisatorisch kader voor nucleaire veiligheid. De vergunninghouders van kerninstallaties (exploitanten) dragen de hoofdverantwoordelijkheid voor de veiligheid van hun installaties, onder toezicht van de nationale regelgevende autoriteiten.

08 De belangrijkste rol van de Commissie op het gebied van nucleaire veiligheid bestaat erin voorstellen te doen voor de ontwikkeling van het rechtskader van Euratom en toe te zien op de omzetting van rechtsinstrumenten in nationale wetgeving in de lidstaten. Wanneer de Commissie in haar rol als “hoedster van de Verdragen” van oordeel is dat een lidstaat de voorschriften van de Euratom-wetgeving schendt, kan zij een inbreukprocedure inleiden.

⁷ Richtlijn 2009/71/Euratom van de Raad van 25 juni 2009 tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/87/Euratom van de Raad.

⁸ IAEA Safety Glossary, 2018 Edition, © IAEA, 2019.

09 De Commissie heeft ook rechten en plichten op het gebied van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming die voortvloeien uit het Euratom-Verdrag. Krachtens artikel 35 van het Euratom-Verdrag heeft de Commissie het recht de werking en de doeltreffendheid van de installaties van de lidstaten voor de voortdurende controle op de radioactiviteit van de lucht, het water en de bodem te verifiëren. De Commissie consolideert de door de lidstaten verstrekte informatie over de niveaus van omgevingsradioactiviteit op hun grondgebied⁹.

10 De Commissie onderzoekt investeringsprojecten op nucleair gebied die zijn gepland in de lidstaten om te beoordelen of deze verenigbaar zijn met het Euratom-Verdrag. Volgens de in de artikelen 41 tot en met 44 van dit verdrag vastgestelde procedure moeten investeerders investeringsprojecten in de sector kernenergie meedelen aan de Commissie¹⁰. Vervolgens deelt de Commissie haar advies over het project (of “**standpunt**” overeenkomstig artikel 43 van het Euratom-Verdrag) mee aan de betrokken lidstaat, met een analyse van de investering.

11 Hoewel het een nationale verantwoordelijkheid blijft om regelingen voor paraatheid bij en respons op noodsituaties in te stellen, bedient, beheert en ontwikkelt de Commissie het systeem van communautaire regelingen voor snelle uitwisseling van informatie in geval van stralingsgevaar (Ecurie), dat is opgezet naar aanleiding van het ongeval in Tsjernobyl in 1986¹¹.

12 Naast de rol die voortvloeit uit het rechtskader, bevordert de Commissie de dialoog en de samenwerking met de lidstaten, bijvoorbeeld via de Groep Europese regelgevers op het gebied van nucleaire veiligheid (Ensreg). Zij werkt samen met derde landen die kerncentrales exploiteren of bouwen en sluit overeenkomsten op het gebied van nucleaire samenwerking met derde landen. De Commissie werkt ook samen met internationale organisaties, zoals de IAEA en het NEA.

⁹ Artikel 36 van het Euratom-Verdrag.

¹⁰ Met betrekking tot de takken van de industrie die zijn opgenomen in bijlage II bij het Euratom-Verdrag.

¹¹ Beschikking 87/600/Euratom van de Raad inzake communautaire regelingen voor snelle uitwisseling van informatie in geval van stralingsgevaar.

Euratom-richtlijnen vormen een juridisch bindend kader voor nucleaire veiligheid

13 Het Euratom-Verdrag verleent Euratom de bevoegdheid om veiligheidsnormen vast te stellen en te handhaven voor de gezondheidsbescherming van werknemers en de bevolking¹². Na raadpleging van het Europees Parlement worden de basisnormen vastgesteld door de Raad van de Europese Unie op basis van een voorstel van de Commissie¹³.

14 Sinds 1959 heeft Euratom, kort na haar oprichting, richtlijnen vastgesteld met basisnormen voor de bescherming van de gezondheid van de bevolking en werknemers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren. Naar aanleiding van een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) uit 2002¹⁴ waarin de gedeelde bevoegdheid van Euratom en de lidstaten op het gebied van nucleaire veiligheid werd erkend en verduidelijkt, stelde de Raad wetgeving inzake nucleaire veiligheid¹⁵ vast in 2009 en inzake het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof¹⁶ in 2011. De richtlijn inzake basisveiligheidsnormen is regelmatig geactualiseerd, en bij de meest recente actualisering zijn ook de bepalingen van verschillende vroegere richtlijnen opgenomen¹⁷.

¹² Artikel 2, onder b), en titel II, hoofdstuk 3 (“Bescherming van de gezondheid”) van het Euratom-Verdrag.

¹³ Artikelen 30 en 31 van het Euratom-Verdrag.

¹⁴ Arrest van het HvJ-EU van 10 december 2002, zaak C-29/99, Commissie/Raad, ECR I-11221.

¹⁵ Richtlijn 2009/71/Euratom van de Raad van 25 juni 2009 tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/87/Euratom van de Raad van 8 juli 2014.

¹⁶ Richtlijn 2011/70/Euratom van de Raad van 19 juli 2011 tot vaststelling van een communautair kader voor een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval.

¹⁷ 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.

Tabel 1 — Recente Euratom-richtlijnen

Richtlijn inzake nucleaire veiligheid (NSD) 2009, gewijzigd in 2014	Richtlijn inzake radioactief afval en verbruikte splijtstof (RWD) 2011	Richtlijn inzake basisveiligheidsnormen (BSSD) 2013
<p>De richtlijn inzake nucleaire veiligheid (Nuclear Safety Directive — NSD) stoelt op de voorschriften inzake nucleaire veiligheid van het Verdrag inzake nucleaire veiligheid en van de door de IAEA vastgestelde fundamentele veiligheidsnormen. De richtlijn is in juli 2014 gewijzigd in het licht van de lessen die zijn getrokken uit het kernongeval in Fukushima in 2011 en de bevindingen van de risico- en veiligheidsbeoordelingen van kerncentrales in de EU, de zogeheten “stresstests”. Bij de gewijzigde richtlijn zijn de bevoegdheden en de onafhankelijkheid van de nationale regelgevende autoriteiten versterkt. Bij de richtlijn is een EU-brede veiligheidsdoelstelling van hoog niveau ingevoerd om ongevallen te voorkomen en, indien zich een ongeval voordoet, de gevolgen ervan te beperken en vroegtijdige en grote radioactieve lozingen te vermijden.</p>	<p>De richtlijn inzake radioactief afval en verbruikte splijtstof (Radioactive Waste and Spent Fuel Directive — RWD) vereist dat de lidstaten over een nationaal beleid beschikken waarin wordt beschreven hoe zij voornemens zijn radioactief afval en verbruikte splijtstof dat/die afkomstig is uit civiele nucleaire activiteiten te beheren. De lidstaten moeten nationale programma’s opstellen waarmee het nationale beleid wordt omgezet in concrete actieplannen. Zij moeten ook een nationaal wettelijk, regelgevend en organisatorisch kader (“nationaal kader”) opzetten en een bevoegd en onafhankelijk regelgevend orgaan oprichten.</p>	<p>Bij de richtlijn inzake basisveiligheidsnormen (Basic Safety Standards Directive — BSSD) van 2013 zijn de basisveiligheidsnormen vastgesteld voor de bescherming van werknemers, patiënten en de bevolking tegen straling en zijn grenswaarden vastgesteld voor de maximale stralingsdosis voor alle blootstellingssituaties (geplande, bestaande en noodsituaties). In de nieuwe richtlijn zijn de bepalingen van een aantal vroegere richtlijnen geactualiseerd en opgenomen en zijn nieuwe bepalingen toegevoegd, waaronder die betreffende de paraatheid bij en de respons op noodsituaties, waarbij rekening is gehouden met enkele van de lessen die zijn getrokken uit het ongeval in Fukushima in 2011.</p>

Bron: ERK.

15 De richtlijn inzake nucleaire veiligheid (NSD)¹⁸ en de richtlijn inzake radioactief afval en verbruikte splijtstof (RWD)¹⁹ bevatten vereisten voor het uitvoeren van drie soorten regelmatige toetsingen door vakgenoten (zie [tekstvak 2](#)). De internationale toetsingen door vakgenoten zijn een gelegenheid om beroepservaring uit te wisselen en geleerde lessen en goede praktijken te delen via advies van vakgenoten, met als doel de nucleaire veiligheid continu te verbeteren.

¹⁸ Artikel 8 sexies van de NSD.

¹⁹ Artikel 14, lid 3, van de RWD.

Tekstvak 2

Toetsingen door vakgenoten

In de Euratom-richtlijnen zijn vereisten vastgesteld voor drie soorten regelmatige toetsingen door vakgenoten:

- Bij de gewijzigde NSD is een Europees systeem ingevoerd van thematische toetsingen door vakgenoten die op een specifieke veiligheidskwestie zijn gericht en om de zes jaar plaatsvinden. De eerste thematische toetsing door vakgenoten, die in 2017-2018 werd uitgevoerd, was toegespitst op de programma's voor verouderingsbeheer van kerninstallaties. De Groep Europese regelgevers op het gebied van nucleaire veiligheid (Ensreg) heeft de toetsing door vakgenoten voorbereid met de steun van de Vereniging van West-Europese regelgevers op nucleair gebied (Wenra) in overleg met de Commissie.
- Op grond van de NSD moeten de lidstaten ten minste om de tien jaar periodieke zelfevaluaties van hun nationale kader en de bevoegde regelgevende autoriteiten uitvoeren en om een internationale toetsing door vakgenoten van relevante segmenten van hun nationale kader en de bevoegde regelgevende autoriteiten verzoeken. De lidstaten maken gebruik van de geïntegreerde dienst voor de evaluatie van regelgeving (Integrated Regulatory Review Service — IRRS) van de IAEA om aan deze vereisten inzake toetsing door vakgenoten te voldoen. De Commissie heeft financiële steun verleend voor het programma voor dienstreizen van de IRRS.
- Op grond van de RWD moeten de lidstaten ten minste om de tien jaar zelfevaluaties uitvoeren en om internationale toetsingen door vakgenoten van hun nationaal kader, de bevoegde regelgevende autoriteit, het nationale programma en de uitvoering daarvan verzoeken. De lidstaten maken gebruik van de diensten voor toetsing door vakgenoten van de IAEA om aan deze vereisten te voldoen.

Reikwijdte en aanpak van de controle

16 Bij onze controle werd nagegaan hoe goed de Commissie gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheden om bij te dragen tot de nucleaire veiligheid in de EU. Wij hebben onderzocht hoe de Commissie:

- a) de omzetting van de drie meest recente Euratom-richtlijnen in wetgeving van de lidstaten heeft gemonitord;
- b) de mechanismen voor snelle kennisgeving en informatie-uitwisseling in geval van stralingsgevaar heeft beheerd;
- c) door middel van haar adviezen over investeringsprojecten heeft bijgedragen tot de verbetering van de nucleaire veiligheid;
- d) haar adviezen over investeringen heeft opgesteld en de werking van installaties voor de controle op de radioactiviteit is nagegaan.

17 Wij hebben ons toegespitst op de activiteiten van de Commissie, op basis van de aan haar toegewezen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. We hebben niet getracht het internationale kader voor nucleaire veiligheid of de toepassing ervan in de lidstaten te onderzoeken, en we hebben ook niet naar de technische aspecten van nucleaire veiligheid gekeken. Wij zijn niet ingegaan op de paraatheid bij en de respons op noodsituaties, afgezien van het onderzoek naar de rol van de Commissie bij het beheer van het EU-systeem voor snelle kennisgeving (Ecurie). Nucleaire beveiliging en nucleaire veiligheidscontroles vielen buiten de reikwijdte van onze controle. De periode waarop onze controle betrekking heeft, loopt tot eind juli 2019.

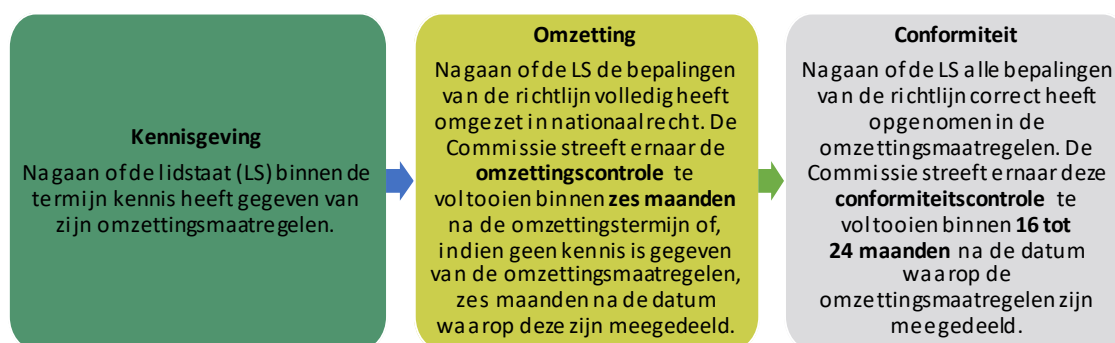
18 Wij hebben het rechtskader en de relevante beleidslijnen, strategieën, normen en verdragen bestudeerd. We hebben de procedures, interne strategieën en richtsnoeren van de Commissie, de richtsnoeren voor de lidstaten, de instrumenten, de werkdocumenten, de uitwisseling van informatie, de briefwisseling en de notulen van vergaderingen onderzocht. Wij hebben verslagen, studies, interne en externe beoordelingen en andere relevante documenten bestudeerd. We hebben vier adviezen van de Commissie over investeringsprojecten op nucleair gebied onderzocht. We hebben vraaggesprekken gevoerd met de Commissie (directoraat-generaal Energie en Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek — JRC), en hebben vraagstukken in verband met nucleaire veiligheid besproken met deskundigen van internationale organisaties.

Opmerkingen

De Commissie heeft haar monitoring van de omzetting van de Euratom-richtlijnen op enkele punten verbeterd

19 De Commissie is verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering en toepassing van de Euratom-richtlijnen en voor het nemen van maatregelen om de naleving te bevorderen en te handhaven. Daartoe verricht de Commissie omzettings- en conformiteitscontroles (zie [figuur 2](#)).

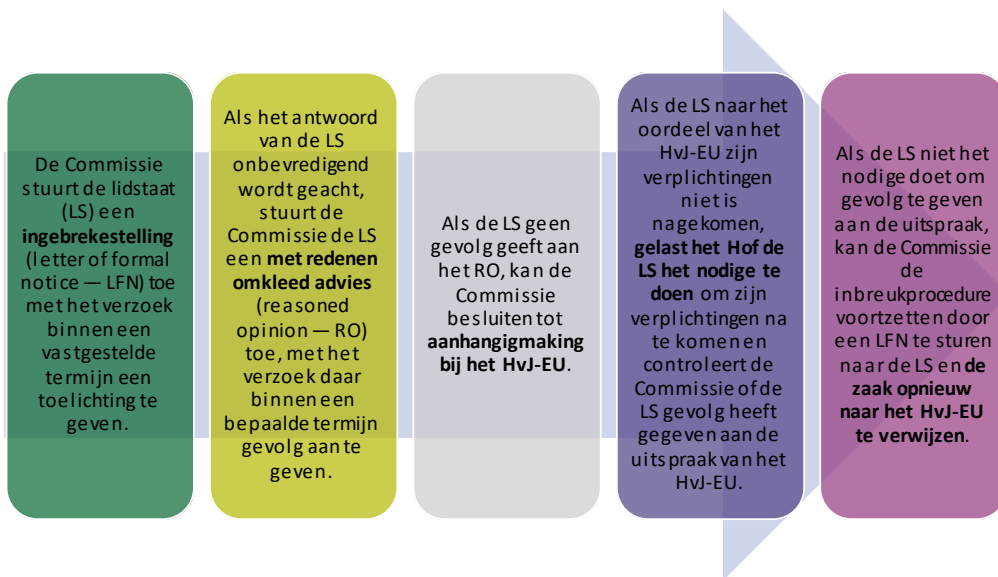
Figuur 2 — Het proces voor nalevingscontrole door de Commissie



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie, toolbox voor betere regelgeving 37.

20 Gevallen van niet-naleving die in het kader van omzettings- en conformiteitscontroles worden ontdekt, kunnen aanleiding geven tot handhaving door middel van de in [figuur 3](#) beschreven inbreukprocedure.

Figuur 3 — De inbreukprocedure



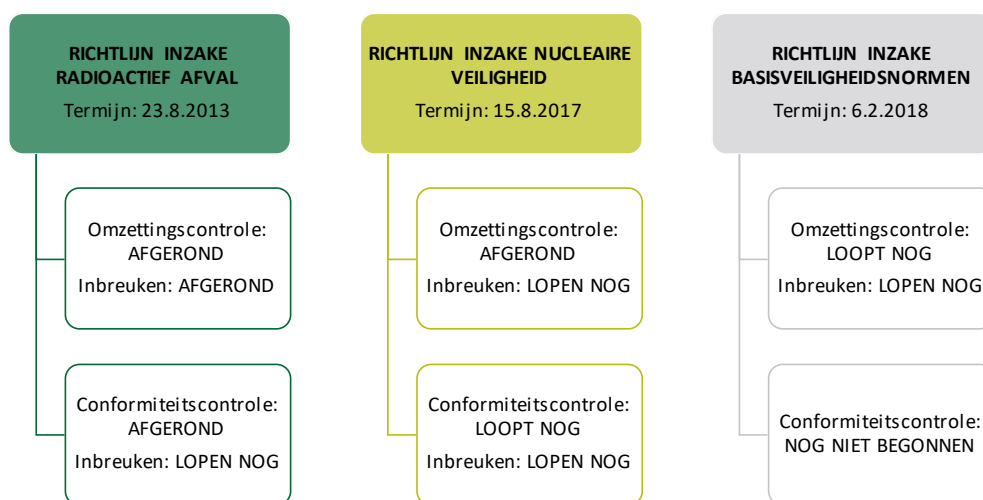
Bron: ERK, op basis van artikel 258 VWEU.

21 Wij hebben de door de Commissie uitgevoerde omzettings- en conformiteitscontroles inzake de drie recente Euratom-richtlijnen²⁰ onderzocht om na te gaan hoe zij de omzetting ervan heeft gemonitord. Wij hebben onderzocht of de Commissie het proces heeft vergemakkelijkt en gecoördineerd en daarop heeft toegezien, deze controles tijdig heeft uitgevoerd, follow-up heeft gegeven aan gevallen van niet-naleving en maatregelen heeft getroffen.

22 Aangezien de data van inwerkingtreding en de omzettingstermijnen in de richtlijnen van elkaar verschillen, vonden de controles van de Commissie plaats in verschillende stadia ten tijde van onze controle (zie [figuur 4](#)).

²⁰ RWD van 2011, NSD van 2014 en BSSD van 2013.

Figuur 4 — Stand van de nalevingscontroles ten tijde van de controle



Bron: ERK, op basis van informatie van de Commissie.

De Commissie was beter voorbereid voor de twee nieuwste richtlijnen

23 Naast monitoring en handhaving kan de Commissie andere instrumenten ontwikkelen om het voor de lidstaten gemakkelijker te maken de richtlijnen correct en tijdig om te zetten. Het aantal lidstaten dat binnen de termijn kennis heeft gegeven van hun omzettingsmaatregelen, was hoger voor de twee nieuwste richtlijnen (BSSD en gewijzigd NSD) dan voor de RWD (zie [tabel 2](#)).

Tabel 2 — Aantal lidstaten dat de richtlijnen binnen de termijn heeft omgezet

	Richtlijn inzake radioactief afval (RWD)	Richtlijn inzake nucleaire veiligheid (NSD)	Richtlijn inzake basisveiligheidsnormen (BSSD)
Omzettingstermijn	23.8.2013	15.8.2017	6.2.2018
Kennisgevingen die binnen de termijn of vóór de inleiding van inbreukprocedures wegens niet-mededeling zijn ingediend	17	24	21

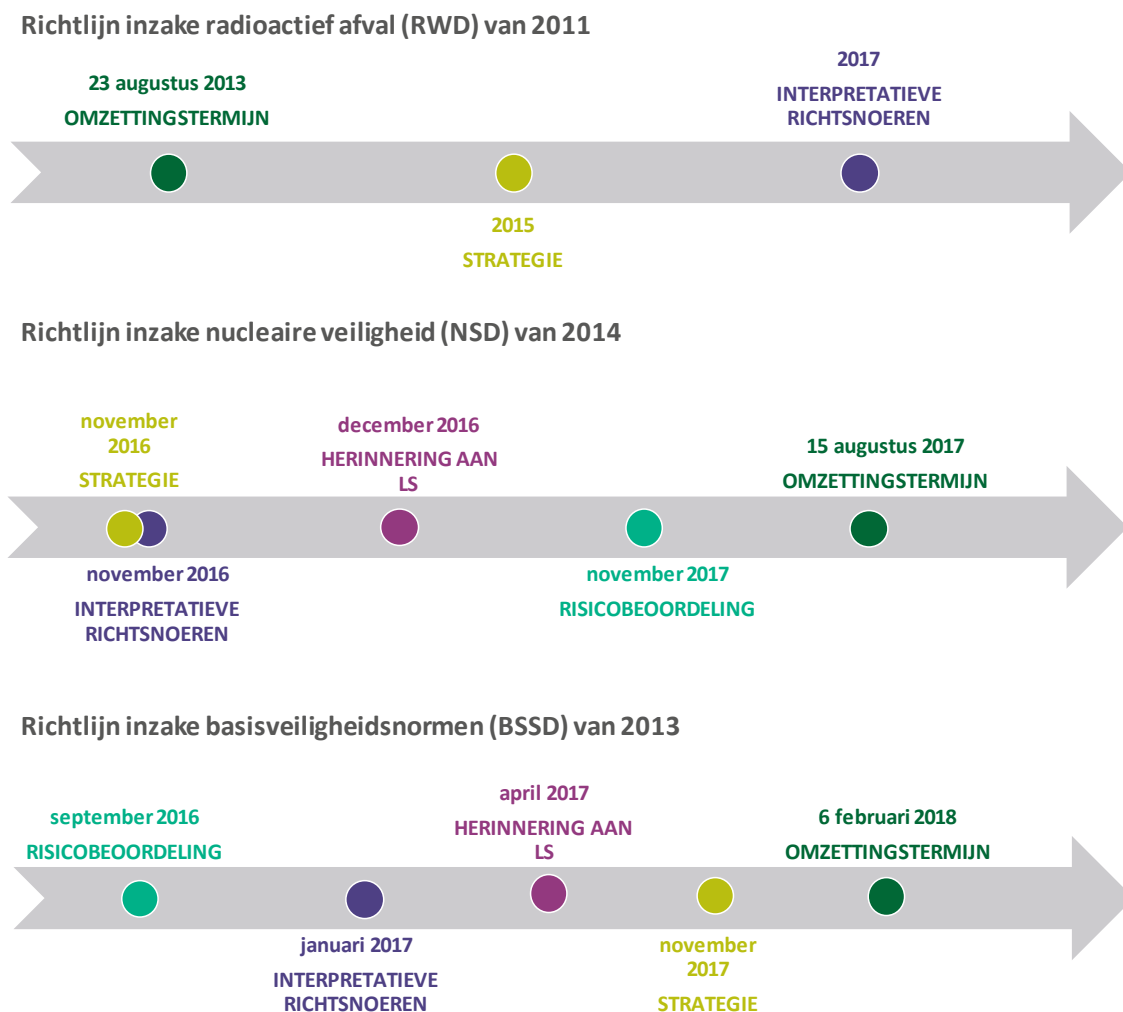
Bron: ERK, op basis van informatie van de Commissie.

24 We hebben geconstateerd dat drie factoren hebben bijgedragen tot de snellere omzetting van de NSD en de BSSD: de risicobeoordelingen inzake omzetting, de aan de lidstaten toegezonden herinneringen en de belangrijke strategische documenten die

vroeger zijn goedgekeurd in vergelijking met de vorige richtlijn. De diensten van de Commissie:

- o hebben de risicobeoordelingen inzake omzetting van de NSD en de BSSD respectievelijk **één jaar** en **twee jaar vóór** de omzettingstermijn opgesteld (zie [figuur 5](#)), terwijl de Commissie voor de RWD geen risicobeoordeling had opgesteld waarbij werd geanticipeerd op mogelijke problemen bij de omzetting;
- o heeft ongeveer **een jaar vóór** de omzettingstermijn (zie [figuur 5](#)) brieven gestuurd naar de lidstaten om hen te herinneren aan de verplichting om hun maatregelen tijdig mee te delen. De Commissie had geen herinnering gestuurd voor de RWD;
- o heeft de belangrijke strategische documenten voor de NSD en de BSSD tussen **4 maanden en 1 jaar vóór** de omzettingstermijn goedgekeurd (zie [figuur 5](#)). In de strategieën voor de evaluatie van de omzetting en uitvoering van de twee richtlijnen is aangegeven welke maatregelen zijn gepland voor de beoordeling van de omzetting van de richtlijnen. De strategieën hebben geholpen te anticiperen op problemen met de uitvoering van de richtlijnen en deze op te lossen, en omvatten een breed scala aan instrumenten voor nalevingsbevordering die de lidstaten hebben geholpen de richtlijnen correct en tijdig toe te passen (zie details in [tabel 3](#)). Bij het bevorderen en documenteren van haar processen voor omzettings- en conformiteitscontrole steunde de Commissie op interpretatieve richtsnoeren. In het geval van de RWD heeft de Commissie de interne strategie pas **twee jaar na** de omzettingstermijn beschikbaar gesteld, en de interpretatieve richtsnoeren **vier jaar na** deze termijn.

Figuur 5 — Tijdschema voor de goedkeuring van de strategische documenten



Bron: ERK, op basis van informatie van de Commissie.

Tabel 3 — Instrumenten voor nalevingsbevordering die worden gebruikt om de omzetting te vergemakkelijken

Richtlijn inzake radioactief afval en verbruikte splijtstof (RWD)	Richtlijn inzake nucleaire veiligheid (NSD)	Richtlijn inzake basisveiligheidsnormen (BSSD)
<ul style="list-style-type: none"> ○ Eén workshop vóór de omzetting ○ Videoconferenties met de lidstaten (LS) ○ Vergaderingen met de LS ○ EU Pilots 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dialogen met de LS over de omzetting en uitvoering ○ Workshops en bilaterale vergaderingen vóór de omzetting ○ Samenwerking met belanghebbenden, met inbegrip van nationale autoriteiten en groepen uit het maatschappelijk middenveld ○ Besprekingen in het kader van Ensreg 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dialogen met de LS over de omzetting en uitvoering ○ Workshops en bilaterale vergaderingen vóór de omzetting ○ Analyse door de Commissie van de omzettingsstrategieën van de LS vóór de omzettingstermijn ○ Rondetafelgesprekken en seminars

Bron: ERK, op basis van informatie van de Commissie.

De richtlijn inzake radioactief afval en verbruikte splijtstof is niet correct omgezet in alle lidstaten

25 De Commissie heeft er **57 maanden** over gedaan om de conformiteitscontrole inzake de RWD te voltooien (*bijlage I, tabel 2*) — aanzienlijk langer dan de in de toolbox voor betere regelgeving van de Commissie²¹ vastgestelde benchmark van 16 tot 24 maanden. Dit is deels toe te schrijven aan de vertragingen bij de omzetting van de richtlijn door de lidstaten en de onvolledigheid van de omzettingsmaatregelen.

26 Na de voltooiing van de conformiteitscontrole heeft de Commissie 15 inbreukprocedures ingeleid (zie *bijlage II* voor voorbeelden van de RWD-bepalingen die de lidstaten het vaakst niet correct hebben omgezet). Ten tijde van onze controle, 13 maanden na de inleiding van deze procedures, waren er slechts twee afgesloten. Bijgevolg hadden 13 lidstaten bijna **zes jaar** na de omzettingstermijn de RWD nog niet correct omgezet (zie *bijlage I, tabel 2*). Evenzo had één lidstaten bijna **vier jaar** na de termijn voor de vaststelling van een nationaal programma (zie *bijlage I, tabel 3*) dit niet gedaan en hadden 17 andere lidstaten programma's vastgesteld die volgens de Commissie niet voldeden aan de richtlijn.

²¹ Commissie, toolbox voor betere regelgeving 37.

27 De Commissie maakt gebruik van haar discretionaire bevoegdheid bij het inleiden van een inbreukprocedure tegen een lidstaat en bij het voortzetten van een lopende zaak²². Zij heeft evenwel een lijst van “prioritaire inbreukzaken” opgesteld en benchmarks vastgesteld voor de tijdige behandeling van deze zaken²³. De Commissie geeft onder meer prioriteit aan zaken waarin lidstaten geen omzettingsmaatregelen hebben meegedeeld of waarin die maatregelen een onjuiste omzetting van de richtlijnen vormen. De Commissie heeft zichzelf een benchmark van 12 maanden opgelegd om de zaken van niet-mededeling af te sluiten of aan het HvJ-EU voor te leggen²⁴. Deze benchmark wordt berekend vanaf de datum waarop de ingebrekestelling is verstuurd.

28 In de context van de RWD hebben wij vastgesteld dat de Commissie in 5 van de 13 ingeleide inbreukprocedures deze benchmark van 12 maanden heeft overschreden bij de behandeling van zaken wegens niet-mededeling. Zoals geïllustreerd in *bijlage I, tabel 1*, heeft de Commissie er meer dan twee jaar over gedaan om verdere stappen te nemen in de precontentieuze fase (ingebrekestelling tot met redenen omkleed advies) voor de twee zaken waarvoor zij een met redenen omkleed advies heeft uitgebracht.

De Commissie houdt rekening met de resultaten van toetsingen door vakgenoten

29 Tijdens de periode waarop onze controle betrekking heeft, gebruikte de Commissie de resultaten van de toetsingen door vakgenoten als informatiebron bij de beoordeling of een lidstaat voldoet aan de Euratom-richtlijnen. In de NSD-strategie voor de omzetting en uitvoering van de richtlijn wordt bijvoorbeeld verwezen naar de resultaten van de toetsingen door vakgenoten, en in de interpretatieve richtsnoeren voor de NSD wordt toegelicht welke rol de verslagen inzake toetsingen door vakgenoten spelen bij de beoordeling van de naleving.

30 De Commissie kan als waarnemer deelnemen aan dienstreizen voor toetsingen door vakgenoten en heeft dit af en toe gedaan. Zij draagt ook bij tot de follow-up van de toetsingen door vakgenoten in haar rol als lid van de Ensreg. Zodra de omzettings-

²² Zaak C-247/87, *Star Fruit/Commissie*.

²³ Mededeling van de Commissie: “EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing”, C(2016) 8600 final van 21 december 2016.

²⁴ Mededeling van de Commissie — Een Europa van resultaten — toepassing van het gemeenschapsrecht, COM(2007) 502 definitief.

en conformiteitscontroles zijn voltooid, zal de Commissie verantwoordelijk blijven voor de monitoring van de resultaten van de toetsingen door vakgenoten.

De Commissie beheert de EU-regelingen voor snelle kennisgeving en informatie-uitwisseling goed

31 De Commissie beheert, bedient en ontwikkelt het Ecurie-systeem, een instrument dat wordt gebruikt voor de uitvoering van de beschikking van de Raad²⁵ inzake EU-regelingen voor snelle kennisgeving en informatie-uitwisseling in geval van stralingsgevaar. We zijn nagegaan hoe goed de Commissie deze regelingen beheert door te onderzoeken of zij ervoor zorgt dat het systeem aan de verwachtingen voldoet (namelijk of het voldoet aan de verplichtingen die voortvloeien uit de beschikking van de Raad), de processen regelmatig evalueert, tekortkomingen/potentiële tekortkomingen opspoot en deze op adequate wijze monitort en de systemen op gezette tijden test.

32 Krachtens de beschikking van de Raad moeten de lidstaten de Commissie en alle andere lidstaten die mogelijk worden getroffen door een incident, onverwijld in kennis stellen door een alarmmelding te versturen in het Ecurie-systeem²⁶. Tevens moet de Commissie alle door haar ontvangen informatie over een significante stijging van de radioactiviteit of over nucleaire ongevallen in derde landen aan alle lidstaten doorgeven²⁷. De lidstaten kunnen ook op vrijwillige basis dringende meldingen sturen om informatie te delen. De Commissie stelt de via het Ecurie-systeem toegezonden informatie ononderbroken ter beschikking aan alle Ecurie-contactpunten.

²⁵ Beschikking 87/600/Euratom van de Raad inzake communautaire regelingen voor snelle uitwisseling van informatie in geval van stralingsgevaar.

²⁶ In artikel 1 van de beschikking van de Raad is vastgesteld wanneer een Ecurie-alarmmelding vereist is. Samenvattend is in het artikel bepaald dat de deelnemende staten verplicht zijn een Ecurie-alarmmelding te versturen indien:

- 1) er sprake is van een noodgeval met radioactieve stoffen in de staat en deze daarom besluit wijdverbreide tegenmaatregelen toe te passen om zijn bevolking te beschermen, of
- 2) de staat abnormale stralingsniveaus in het milieu detecteert en daarom besluit wijdverbreide tegenmaatregelen toe te passen om zijn bevolking te beschermen.

²⁷ Artikel 5 van Beschikking 87/600/Euratom van de Raad.

33 Hoewel het een nationale verantwoordelijkheid blijft om regelingen voor paraatheid bij en respons op noodsituaties in te stellen, zijn alle lidstaten verplicht om deel te nemen aan Ecurie, terwijl derde landen op vrijwillige basis kunnen verzoeken om lid te worden van Ecurie²⁸. De vereisten inzake EU-regelingen beletten de lidstaten niet om hun eigen aanvullende regelingen in te stellen, zoals nationale, bilaterale of multilaterale overeenkomsten inzake uitwisseling van noodinformatie en samenwerking.

34 Zodra een deelnemende staat een Ecurie-alarmmelding verzendt, controleert de Commissie of deze authentiek is en stuurt deze naar alle Ecurie-landen. Na de eerste melding moeten de lidstaten de Commissie met passende tussenpozen in kennis stellen van de maatregelen die zij voornemens zijn te nemen en van de door hen gemeten radioactiviteitsniveaus. De Commissie beoordeelt de inhoud van de melding niet en beslist ook niet of er een noodmelding moet worden verstuurd, aangezien dat onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten valt. De Commissie is verantwoordelijk voor de tijdige uitwisseling van de informatie²⁹.

35 De Commissie heeft Ecurie aangevuld met het EU-platform voor de uitwisseling van radiologische gegevens (European Radiological Data Exchange Platform — Eurdep), een onlineplatform waarop gegevens over stralingsmonitoring vrijwel in realtime beschikbaar worden gesteld aan autoriteiten. Eurdep is een instrument dat binnen het Ecurie-kader wordt gebruikt om de verstrekking van bepaalde informatie te vergemakkelijken³⁰. Eurdep steunt ook op de bestaande nationale infrastructuur, in de vorm van de nationale monitoringstations en het monitoringnetwerk. De deelname van de EU-lidstaten is verplicht, terwijl derde landen op vrijwillige basis deelnemen. Op een vrij toegankelijke website kan het publiek grafische informatie over de radioactiviteitsniveaus in de Eurdep-zone raadplegen.

²⁸ Ten tijde van deze controle namen vier derde landen deel: Zwitserland, Noorwegen, Montenegro en Noord-Macedonië.

²⁹ Artikel 5, lid 1, van Beschikking 87/600/Euratom van de Raad: “Na ontvangst van de in de artikelen 2, 3 en 4 bedoelde informatie geeft de Commissie deze, onder voorbehoud van artikel 6, onmiddellijk door aan de bevoegde autoriteiten van alle andere lidstaten. [...]”.

³⁰ De lidstaten moeten de Commissie met passende tussenpozen in kennis blijven stellen van de radioactiviteitsniveaus: artikel 3 (lid 1, onder e) en f), en lid 3) en artikel 4, onder b), van Beschikking 87/600/Euratom van de Raad.

36 De Ecurie-regelingen worden overeengekomen, besproken en geëvalueerd tijdens de vergaderingen van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten³¹. De Commissie heeft deze vergaderingen gemiddeld om de twee jaar belegd. Tijdens deze vergaderingen komen ook getrokken lessen en vastgestelde problemen aan bod. De overeengekomen wijzigingen worden gedocumenteerd in de communicatievoorschriften voor Ecurie (ECURIE Communication Instruction), waarin de tussen de Commissie en de lidstaten overeengekomen procedures zijn uiteengezet³².

37 We hebben geconstateerd dat de Commissie het Ecurie-systeem gestaag verder heeft ontwikkeld om ervoor te zorgen dat het goed functioneert en technologisch actueel is. De Commissie is processen overeengekomen en verstrekt instructies voor gebruikers. Zij organiseert regelmatig oefeningen om de regelingen te testen³³. Zij heeft evaluaties van het Ecurie-systeem uitgevoerd of laten uitvoeren om het te beoordelen en te verbeteren. De Commissie heeft bij de ontwikkeling van Ecurie gezorgd voor coördinatie met het uniform systeem voor informatie-uitwisseling bij incidenten en in noodsituaties (Unified System for Information Exchange in Incidents and Emergencies — USIE) van de IAEA. Ecurie is ook technisch operationeel gebleken in reële situaties waarin lidstaten alarmmeldingen hebben verstuurd³⁴.

38 Wij hebben echter geconstateerd dat de Commissie geen follow-up heeft gegeven aan bepaalde belangrijke gebieden voor verbetering die zij bij de beoordeling van de regelingen had vastgesteld. Uit de lessen die zijn getrokken uit echte Ecurie-alarmmeldingen is bijvoorbeeld gebleken hoe belangrijk openbare communicatie is en dat deze deel moet uitmaken van Ecurie-oefeningen. De Commissie heeft ook vastgesteld dat er een programma voor regelmatige opleiding over Ecurie moet worden ontwikkeld voor de nationale autoriteiten en haar eigen personeel. We

³¹ Overeenkomstig artikel 5, lid 2, van Beschikking 87/600/Euratom van de Raad moeten de Commissie en de bevoegde autoriteiten van de lidstaten gedetailleerde procedures overeenkomen voor de snelle uitwisseling van informatie in geval van stralingsgevaar.

³² Overeenkomstig artikel 5, lid 2, van Beschikking 87/600/Euratom van de Raad.

³³ Artikel 5, lid 2, van Beschikking 87/600/Euratom van de Raad.

³⁴ Ten tijde van onze controle was er tweemaal gebruikgemaakt van Ecurie-alarmmeldingen, beide in 2008: voor een incident in Slovenië (Krsko) op 4 juni 2008 en voor een incident in de installatie van het IRE voor de productie van radio-isotopen te Fleurus in België op 28 augustus 2008.

stelden vast dat de Commissie weinig vooruitgang heeft geboekt bij het aanpakken van deze kwesties, ook al acht zij deze belangrijk.

De adviezen van de Commissie over investeringsprojecten dragen bij tot de verbetering van de nucleaire veiligheid

39 Personen en ondernemingen (investeerders) moeten de Commissie in kennis stellen van investeringsprojecten voor nieuwe installaties, vervangingen of verbouwingen in de sector kernenergie, en dit uiterlijk drie maanden voordat de eerste contracten met leveranciers worden gesloten. Indien de werkzaamheden door de investeerder zullen worden uitgevoerd, is de kennisgevingstermijn drie maanden voordat de werkzaamheden van start gaan.

40 In twee Euratom-verordeningen is vastgesteld welke soorten investeringen moeten worden gemeld en welke informatie de investeerders moeten verstrekken. In Verordening (Euratom) nr. 2587/1999 van de Raad is vastgesteld van welke soorten projecten de Commissie in kennis moet worden gesteld, alsook de uitgavendrempels voor elk soort project waarvoor een kennisgeving verplicht is. In Verordening (EG) nr. 1209/2000 van de Commissie is de inhoud van de kennisgeving gespecificeerd.

41 Overeenkomstig artikel 43 van het Euratom-Verdrag moet de Commissie “**alle aspecten**” van de investeringsprojecten die in verband staan met de doelstellingen van het Verdrag bespreken met de investeerders. Na deze bespreking brengt de Commissie haar adviezen uit aan de betrokken lidstaat. Noch in het Euratom-Verdrag, noch in de afgeleide wetgeving zijn termijnen vastgesteld voor de analyse van het project door de Commissie.

42 De adviezen van de Commissie over investeringsprojecten op nucleair gebied zijn niet juridisch bindend³⁵. Alleen een project met een “goedkeurend” advies komt echter in aanmerking voor een Euratom-lening³⁶.

³⁵ Artikel 288 VWEU: Aanbevelingen en adviezen zijn niet verbindend.

³⁶ Overeenkomstig Besluit 94/179/Euratom van de Raad is goedkeuring van de Commissie “vanuit technisch en economisch oogpunt” vereist voor Euratom-leningen voor investeringsprojecten op het gebied van de industriële productie van nucleaire elektriciteit die worden uitgevoerd in lidstaten en in aanmerking komende derde landen.

In de adviezen wordt nagegaan of de investeringen aan de wettelijke vereisten voldoen en worden suggesties voor verbetering gedaan

43 Voor de periode 2000-2018 heeft de Commissie 75 adviezen vastgesteld. In alle adviezen van de Commissie werd geconcludeerd dat de investeringen aan de doelstellingen van het Verdrag voldeden, in sommige gevallen onder bepaalde in het advies toegelichte voorwaarden.

44 Wij hebben vier door de Commissie uitgebrachte adviezen over investeringsprojecten in de sector kernenergie onderzocht om te beoordelen of de Commissie de in het Euratom-Verdrag³⁷ en de afgeleide wetgeving³⁸ vastgestelde procedure volgt, en of zij controleert of het project voldoet aan alle relevante verplichtingen van het Euratom-Verdrag op het gebied van nucleaire veiligheid. We hebben de meest recente adviezen van de Commissie geselecteerd, rekening houdend met de relevantie (soort) en de materialiteit van het investeringsproject.

45 In alle vier de adviezen hebben wij vastgesteld dat de Commissie is nagegaan of het project voldeed aan alle relevante verplichtingen van het Euratom-Verdrag op het gebied van nucleaire veiligheid. De Commissie verifieert of het investeringsproject van meet af aan waarborgt dat de doelstellingen inzake nucleaire veiligheid worden geëerbiedigd. De adviezen worden onderbouwd met wetenschappelijk bewijs dat de voorgestelde aanbevelingen, die met de investeerder worden besproken, ondersteunt.

46 Zo wordt in twee van de adviezen van de Commissie³⁹ verwezen naar:

- o het positieve advies van de Belgische Wetenschappelijke Raad voor Ioniserende Stralingen over de evaluatie van het project van de investeerder;

³⁷ Artikelen 41-43.

³⁸ Verordening (Euratom) nr. 2587/1999 van de Raad van 2 december 1999 tot vaststelling van de investeringsprojecten die krachtens artikel 41 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie aan de Commissie moeten worden meegedeeld (PB L 315 van 9.12.1999, blz. 1), en

Verordening (EG) nr. 1209/2000 van de Commissie van 8 juni 2000 tot vaststelling van de procedures voor het doen van de mededelingen die zijn voorgeschreven in artikel 41 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB L 138 van 9.6.2000, blz. 12).

³⁹ Op 23 maart 2017 gepubliceerd op de website van de investeerder.

- de maatregelen en investeringen die nodig zijn om de veilige langetermijnexploitatie van de centrale te waarborgen;
- de plannen voor voortdurende verbetering van de nucleaire veiligheid;
- het actieplan naar aanleiding van stresstests;
- de toetsingen door vakgenoten en de maatregelen die de investeerder vervolgens heeft genomen.

47 In deze twee adviezen wordt ook verzocht om:

- de volledige en tijdige uitvoering van alle resultaten en aanbevelingen in het kader van de stresstests;
- de volledige en tijdige uitvoering van alle resultaten en aanbevelingen in het kader van de toetsingen door vakgenoten;
- de tijdige uitvoering van verbeteringen van de veiligheid;
- de planning en uitvoering in de kerncentrale van een oplossing voor de berging van verbruikte splijtstof en radioactief afval.

Het huidige wetgevingskader moet worden geactualiseerd met het oog op de recente ontwikkelingen op het gebied van nucleaire veiligheid

48 Verordening (Euratom) nr. 2587/1999 en Verordening (EG) nr. 1209/2000 zijn twee decennia geleden vastgesteld. Deze verordeningen dateren van voor de meest recente wetgevings- en beleidsontwikkelingen op het gebied van nucleaire veiligheid en het beheer van radioactief afval: de Europese energiestrategieën van 2014 en 2015⁴⁰, waarin de doelstellingen van de EU op dit gebied zijn vastgesteld, en de meest recente Euratom-richtlijnen (de RWD van 2011, de BSSD van 2013 en de geactualiseerde NSD van 2014).

49 Om “alle aspecten” van de investeringsprojecten die in verband staan met de doelstellingen van het Verdrag⁴¹ te kunnen bespreken, vereist de Commissie

⁴⁰ Europese strategie voor energiezekerheid. COM(2014)330. Mededeling inzake een kaderstrategie voor een schokbestendige energie-unie met een toekomstgericht beleid inzake klimaatverandering. COM(2015)80.

⁴¹ Zoals bepaald in artikel 43 van het Euratom-Verdrag.

uitgebreide informatie van de investeerder. Overeenkomstig artikel 3 van Verordening (Euratom) nr. 2587/1999 bevatten mededelingen over projecten uitsluitend de gegevens die voor de bespreking noodzakelijk zijn en met name alle inlichtingen betreffende onder meer de aard van de producten en activiteit en de productie- of opslagcapaciteit. In Verordening (EG) nr. 1209/2000 is de reikwijdte vastgesteld van de inlichtingen die de investeerder moet verstrekken.

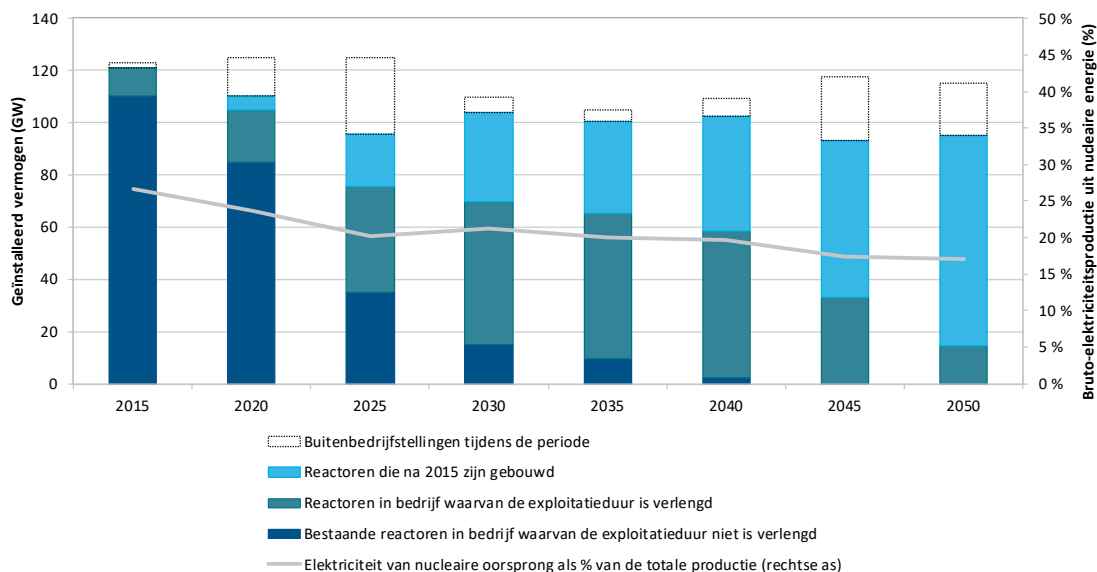
50 Deze twee verordeningen zijn achterhaald wat betreft de soorten investeringen waarvan kennis moet worden gegeven, aangezien hierin geen rekening wordt gehouden met de meest recente ontwikkelingen in de sector kernenergie.

51 Wij hebben één kennisgeving van een investering in een nieuwe technologie aangetroffen waarvoor de Commissie om aanvullende informatie moest verzoeken om te verduidelijken welke tak van de industrie het project betrof, aangezien de tak waarvan kennis werd gegeven niet onder een van de in Verordening (Euratom) nr. 2587/1999 genoemde categorieën viel. In dit geval stemde de investeerder ermee in de door de Commissie gevraagde aanvullende informatie te verstrekken. We hebben echter ook een ander geval aangetroffen van een investering met het oog op langetermijnexploitatie (LTO) waarvan de investeerder weigerde kennis te geven aan de Commissie, met als argument dat LTO's als zodanig geen investering zijn, maar een continu proces van opwaardering en modernisering van een reactor, waarvan geen kennis hoeft te worden gegeven. Aangezien in Verordening (Euratom) nr. 2587/1999 niet is gespecificeerd of de Commissie in kennis moet worden gesteld van deze soorten investeringen, hangt de kennisgeving van dergelijke projecten af van de goede wil van de investeerders.

52 Het gebrek aan duidelijkheid over de vraag of verplicht kennis moet worden gegeven van LTO's is van bijzonder belang omdat de gemiddelde leeftijd van de Europese reactoren bijna 30 jaar bedraagt. Momenteel wordt in veel reactoren geïnvesteerd met het oog op LTO om de kerninstallaties langer te exploiteren dan de oorspronkelijk geplande levensduur daarvan. De Commissie verwacht dat LTO's de komende jaren het grootste deel van de investeringen op nucleair gebied op de korte tot middellange termijn zullen vertegenwoordigen⁴² (zie [figuur 6](#)).

⁴² SWD(2017) 158 final: "Commission Staff Working Document Accompanying the document Communication from the Commission Nuclear Illustrative Programme Presented under Article 40 of the Euratom Treaty".

Figuur 6 — Prognose van het geïnstalleerde nucleaire vermogen met inbegrip van LTO, EU-28



Bron: ERK, op basis van een door de Commissie verstrekte grafiek.

53 Wij hebben ook gemerkt dat de in Verordening (Euratom) nr. 2587/1999 vastgestelde investeringsdrempels (uitgavenbedragen) geen duidelijkheid bieden over wat in aanmerking moet worden genomen om de totale kosten van de investering te berekenen (bv. looptijd van de investering, soort investering, enz.).

54 Tussen 2015 en 2018 heeft de Commissie vijf brieven gestuurd naar investeerders om hen te herinneren aan hun kennisgevingsverplichtingen. We hebben alle vijf zaken onderzocht. In één geval heeft de investeerder niet geantwoord op de brief van de Commissie. In een ander geval weigerde de investeerder kennis te geven van een investering, met als argument dat deze onder de in Verordening (Euratom) nr. 2587/1999 vastgestelde uitgavendrempel lag. Volgens de investeerder geldt de vereiste alleen voor afzonderlijke onderdelen die de vastgestelde drempel overschrijden, en niet voor het project als geheel.

55 In geen van deze vijf gevallen paste de Commissie procedures toe om op te treden in gevallen van niet-naleving. Indien de Commissie van mening is dat een investeerder de verplichting om kennis te geven van een investeringsproject niet heeft nageleefd, kan zij overwegen een pre-inbreukprocedure in te leiden tegen de betrokken lidstaat (verdere uitwisseling van informatie en bijeenkomsten met de investeerder en/of de lidstaat), eventueel gevolgd door een inbreukprocedure. Ten tijde van onze controle had de Commissie geen verdere stappen ondernomen om de verplichting tot kennisgeving van projecten te handhaven. De redenering van de

Commissie om niet op te treden in deze zaken was dat de wetgeving geen duidelijkheid bood over het soort en de omvang van de projecten waarvoor een kennisgeving verplicht was.

56 In het pakket energie-unie van de Commissie van 2015 verbindt zij zich ertoe de eisen betreffende te verstrekken informatie in verband met projecten voor kerninstallaties te actualiseren en te versterken en nader te specificeren welke informatie moet worden verstrekt door investeerders⁴³. In het pakket is 2015 vastgesteld als de termijn voor het opstellen van een verordening van de Raad ter actualisering van de eisen om kennis te geven van investeringen op nucleair gebied.

57 In 2015 heeft de Commissie de aanvangseffectbeoordeling voor de geactualiseerde verordening gepresenteerd, waarin nader wordt gespecificeerd van welke soort investeringen verplicht kennis moeten worden gegeven en welke informatie moet worden verstrekt door investeerders. Hierop volgde een openbare raadpleging⁴⁴, waaraan 40 belanghebbenden hebben deelgenomen (potentiële investeerders, brancheorganisaties, overheden, regelgevende instanties, ngo's en particuliere burgers). Hoewel hun voorgestelde oplossingen uiteenliepen, waren zij het er allemaal over eens dat de procedure voor de vaststelling van het advies van de Commissie doeltreffender kon worden gemaakt.

58 In de agenda van de Commissie is aangegeven dat de vaststelling van een geactualiseerde verordening is gepland voor het tweede kwartaal van 2020. Ten tijde van onze controle had de Commissie de beoordeling van de reacties op de openbare raadpleging van 2016 nog niet afgerond en had zij het inceptierapport (volgende stap in het proces⁴⁵) nog niet opgesteld. De Commissie heeft niet uitgelegd waarom de actualisering van het kader vertraging heeft opgelopen.

⁴³ COM(2015) 80 final (pakket energie-unie).

⁴⁴ Openbare raadpleging over de herziening van de informatie- en procedurele vereisten uit hoofde van de artikelen 41-44 van het Euratom-Verdrag ("Revision of the information and procedural requirements under Articles 41 to 44 of the Euratom Treaty").

⁴⁵ Richtsnoeren voor betere regelgeving van 2017 — Betere regelgeving in de Commissie, hoofdstuk III, Richtsnoeren voor effectbeoordeling.

De Commissie heeft geen solide procedure ingesteld om haar adviezen over investeringsprojecten op nucleair gebied op te stellen en de werking van de installaties voor de controle op de radioactiviteit na te gaan

59 Wij zijn nagegaan hoe de Commissie haar adviezen over investeringsprojecten op nucleair gebied opstelt en hoe zij de verificaties van de installaties van de lidstaten voor de voortdurende controle op de radioactiviteit van de lucht, het water en de bodem organiseert.

Opstellen van adviezen

60 Voor de vier geselecteerde adviezen hebben wij onderzocht of de procedures van de Commissie voor de opstelling van haar adviezen een volledige, consistente en coherente beoordeling van investeringen op nucleair gebied waarborgden.

61 Bij haar beoordeling volgt de Commissie de kaderprocedure die is vastgesteld in: de artikelen 41-44 van het Euratom-Verdrag (zie paragraaf **39**); Verordening (Euratom) nr. 2587/1999 en Verordening (EG) nr. 1209/2000 (zie paragraaf **40**); een handeling tot bevoegdheidsdelegatie uit 2002⁴⁶ en de notulen⁴⁷ die worden toegepast door de diensten van de Commissie.

62 Het directoraat-generaal Energie coördineert het proces voor het uitbrengen van adviezen, waarbij onder meer twaalf andere diensten van de Commissie worden geraadpleegd. Het coördinerende directoraat-generaal is verantwoordelijk voor het verzamelen van de feedback van de andere diensten en voor het bespreken van eventuele problemen met de investeerder. De adviezen van de Commissie worden opgesteld volgens een standaardmodel. Na een intern valideringsproces stelt de commissaris voor Energie namens de Commissie de adviezen over investeringsprojecten op nucleair gebied vast.

63 We hebben een aantal beperkingen vastgesteld in de kaderprocedure van de Commissie:

- o de Commissie heeft de reikwijdte van de beoordeling niet per soort project vastgesteld, noch de criteria om ervoor te zorgen dat deze alle relevante aspecten bestrijkt, noch hoe andere informatie over nucleaire veiligheid moet worden

⁴⁶ SEC(2002) 583.

⁴⁷ PV(2002)1569 final.

gebruikt bij het opstellen van de adviezen, zoals stresstests, toetsingen door vakgenoten en resultaten van de omzetting van richtlijnen. In plaats daarvan bakent de Commissie per geval “beoordelingsgebieden” af, naargelang van de kenmerken van het project waarvan kennis is gegeven.

- o voor projecten die als complex en zeer technisch worden beschouwd, kan de Commissie technische verslagen en interne documentatie opstellen met een samenvatting van de werkzaamheden die tot het advies hebben geleid. Er zijn echter geen criteria die bepalen wanneer een project als complex wordt beschouwd en wanneer dergelijke documentatie moet worden opgesteld.

64 Wij zijn van mening dat de huidige kaderprocedure er niet voor zorgt dat de adviezen van de Commissie coherent, volledig en consistent zijn. Wij hebben bijvoorbeeld vastgesteld dat de Commissie in één advies niet ingaat op aspecten zoals de naleving van het rechtskader inzake nucleaire veiligheid en stralingsbescherming, voorzieningszekerheid van splijtstof, beheer/ontmanteling van verbruikte splijtstof en radioactief afval, of nucleaire veiligheidscontroles, in tegenstelling tot de andere adviezen die we hebben bekeken.

65 De Commissie erkende dat haar procedures moeten worden verbeterd en heeft in 2017 een ontwerpdocument opgesteld. Ten tijde van onze controle had de Commissie dit ontwerp evenwel nog niet goedgekeurd.

Verificatie van installaties voor de controle op de radioactiviteit

66 Krachtens artikel 35 van het Euratom-Verdrag moet elke lidstaat de nodige installaties oprichten om een voortdurende controle uit te oefenen op de radioactiviteit van de lucht, het water en de bodem, evenals om controle uit te oefenen op de inachtneming van de basisnormen. Overeenkomstig hetzelfde artikel heeft de Commissie het recht om de werking en de doeltreffendheid van deze installaties na te gaan.

67 Het algemene doel van de verificaties uit hoofde van artikel 35 is na te gaan of er installaties voor voortdurende controle aanwezig en operationeel zijn en of de controle doeltreffend wordt uitgevoerd⁴⁸. De Commissie controleert zowel de werking als de doeltreffendheid van de installaties (met inbegrip van analyselaboratoria, mobiele controleapparatuur, enz.) en gaat na of het systeem voor milieubewaking toereikend is.

⁴⁸ SWD(2013) 226 final.

68 Wij zijn nagegaan of de Commissie gebruik heeft gemaakt van haar recht om deze installaties te verifiëren door op gezette tijden verificaties uit te voeren aan de hand van coherente en duidelijke methoden en door de bevindingen op correcte wijze te rapporteren en hieraan adequate follow-up te geven.

69 In een mededeling van de Commissie⁴⁹ worden de regelingen voor het uitvoeren van inspectiebezoeken uiteengezet en wordt een algemene beschrijving gegeven van de omvang, de doelstelling, de beginselen voor de selectie van de te verifiëren installaties, de planning van de inspecties en de verslaglegging.

70 De Commissie voert haar controles uit op basis van een doorlopend driejarenprogramma⁵⁰, dat om de zes maanden wordt geactualiseerd. De belangrijkste criteria voor de selectie van de te verifiëren installaties zijn territoriale dekking, ervaringen uit eerdere verificaties en het algemene belang. Ten behoeve van de planning houdt de Commissie de territoriale dekking bij, d.w.z. het aantal verificaties in elke lidstaat. Ten tijde van onze controle voerde de Commissie gemiddeld ongeveer 5 à 6 verificaties per jaar uit.

71 De vaste praktijk van de Commissie bestaat erin haar voornaamste bevindingen in een technisch verslag te publiceren, samen met de opmerkingen van de lidstaat. In het verificatieverslag kan zij aanbevelingen en suggesties doen of bijzonder goede praktijken of apparatuur prijzen. De Commissie geeft per geval follow-up aan haar bevindingen, rekening houdend met het specifieke karakter van de verificatie en het belang van de aanbevelingen. Indien aanbevelingen worden gedaan, verzoekt zij de lidstaat verslag uit te brengen over de genomen maatregelen. Zij kan ook een nieuw inspectiebezoek uitvoeren om na te gaan of de nodige aandacht is besteed aan eerdere aanbevelingen.

⁴⁹ Verificatie van de installaties voor de controle op de omgevingsradioactiviteit krachtens artikel 35 van het Euratom-Verdrag — Praktische regelingen voor het afleggen van inspectiebezoeken aan de lidstaten (2006/C 155/02) van 4 juli 2006.

⁵⁰ In punt 15 van Mededeling 2006/C 155/02 van 4 juli 2006 is bepaald dat verificaties doorgaans worden verricht volgens een door de Commissie opgesteld jaarprogramma.

72 Wat de methodologie voor het uitvoeren van de verificaties betreft, hebben wij soortgelijke tekortkomingen vastgesteld als die welke wij in de adviezen van de Commissie over investeringsprojecten op nucleair gebied hebben geconstateerd. De Commissie beschikte niet over richtsnoeren inzake specifieke methodologieën voor het uitvoeren van de verificaties en ook niet over criteria om de werking en doeltreffendheid van de installaties of de toereikendheid van het programma voor milieubewaking te beoordelen. Er waren geen overeengekomen richtsnoeren voor de follow-upprocedure waarin is bepaald in welke gevallen de Commissie een nieuw inspectiebezoek moet uitvoeren.

73 De afgelopen jaren heeft de Commissie een intern project aangestuurd om richtsnoeren te ontwikkelen voor de uitvoering van verificaties, met inbegrip van een duidelijke methodologie en vastgestelde criteria. Ten tijde van onze controle was echter geen intern akkoord bereikt over deze richtsnoeren.

Conclusies en aanbevelingen

74 Wij concluderen dat de Commissie over het algemeen goed heeft bijgedragen tot de nucleaire veiligheid in de EU. Er is echter ruimte voor de Commissie om het rechtskader en haar interne richtsnoeren te actualiseren.

75 Wat betreft de rol van de Commissie bij de monitoring van de omzetting van de Euratom-richtlijnen in nationale wetgeving, hebben wij vastgesteld dat de Commissie beter was voorbereid voor de twee meest recente richtlijnen, de gewijzigde richtlijn inzake nucleaire veiligheid (NSD) en de richtlijn inzake basisveiligheidsnormen (BSSD), dan voor de oudere richtlijn inzake radioactief afval en verbruikte splijtstof (RWD) (zie de paragrafen 23 en 24). De diensten van de Commissie hebben de belangrijke strategische documenten vóór de omzettingstermijnen goedgekeurd en hebben voor de NSD en de BSSD meer instrumenten voor nalevingsbevordering gebruikt dan voor de RWD.

76 Voor de RWD liepen bijna zes jaar na de omzettingstermijn nog 13 inbreukprocedures wegens non-conformiteit (zie de paragrafen 25 en 26). Evenzo liepen er vier jaar na de termijn nog inbreukprocedures in de meeste lidstaten omdat de nationale programma's die zijn vereist uit hoofde van de RWD niet conform waren. Wij merkten op dat de inbreukprocedures soms traag vorderden (zie de paragrafen 26-28).

Aanbeveling 1 — De aanpak van de monitoring van de omzetting van de Euratom-richtlijnen actualiseren

Om de tijdige, volledige en correcte omzetting van toekomstige Euratom-richtlijnen door de lidstaten doeltreffender te vergemakkelijken en te monitoren, moet de Commissie richtsnoeren vaststellen waarin is bepaald dat een risicobeoordeling moet worden uitgevoerd en dat een strategie en interpretatieve richtsnoeren ten minste één jaar vóór de omzettingstermijn moeten worden goedgekeurd. In de strategie dient te worden bepaald dat instrumenten voor nalevingsbevordering moeten worden gebruikt vanaf de fase vóór de omzetting.

Streefdatum voor uitvoering: na 2020 vastgestelde richtlijnen

77 De rol van de Commissie bij de grensoverschrijdende aanpak in geval van stralingsgevaar is grotendeels beperkt tot het beheer van een technisch instrument, omdat het een nationale verantwoordelijkheid is om regelingen voor paraatheid bij en

respons op noodsituaties in te stellen. De Commissie beheert de Ecurie-regelingen goed om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit Beschikking 87/600/Euratom van de Raad (zie de paragrafen [31-36](#)), hoewel zij betere follow-up kan geven aan de geleerde lessen en punten die volgens haar moeten worden verbeterd.

78 Wat de adviezen van de Commissie over investeringsprojecten betreft, stelden we vast dat in het huidige kader geen rekening wordt gehouden met de meest recente beleids-, wetgevings- en technologische ontwikkelingen op het gebied van nucleaire veiligheid (zie de paragrafen [48-55](#)). Het garandeert niet dat de Commissie de informatie verkrijgt die zij nodig heeft om “**alle aspecten**” van de investeringsprojecten die in verband staan met de doelstellingen van het Verdrag te bespreken⁵¹. Ten tijde van onze controle had de Commissie sinds 2016 geen verdere stappen ondernomen in het proces om een actualisering van de wetgeving voor te stellen (zie de paragrafen [56-58](#)).

79 De Commissie gebruikt de resultaten van de toetsingen door vakgenoten als informatiebron bij de beoordeling van de omzetting en uitvoering van de richtlijnen (zie paragraaf [29](#)) en bij de opstelling van haar adviezen over investeringsprojecten (zie de paragrafen [46](#) en [47](#)). Zodra de omzettings- en conformiteitscontroles zijn voltooid, zal de Commissie verantwoordelijk blijven voor de monitoring van de resultaten van de toetsingen door vakgenoten.

Aanbeveling 2 — Het wetgevingskader actualiseren

Wanneer de Commissie een wetgevingsvoorstel presenteert voor een geactualiseerd kader voor investeringsprojecten op nucleair gebied overeenkomstig het pakket energie-unie van 2015, moet zij rekening houden met:

- de meest recente wetgevings- en beleidsontwikkelingen op het gebied van nucleaire veiligheid en de meest recente Euratom-richtlijnen;
- de meest recente veranderingen in de aard van investeringsprojecten op nucleair gebied, met name nieuwe technologieën en LTO's;
- de ervaring die is opgedaan met haar deelname aan de toetsingen door vakgenoten als waarnemer.

⁵¹ Zoals bepaald in artikel 43 van het Euratom-Verdrag.

Streefdatum voor uitvoering: 2022

80 De Commissie draagt bij tot de verbetering van de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming in de EU door adviezen uit te brengen over investeringsprojecten op nucleair gebied en door de installaties van de lidstaten voor de voortdurende controle op de radioactiviteit te verifiëren. Onze controle heeft echter een aantal beperkingen aan het licht gebracht die mogelijk afbreuk doen aan de toegevoegde waarde van de activiteiten van de Commissie. Wij hebben geconstateerd dat de Commissie niet over solide procedures beschikt om de adviezen over investeringen op nucleair gebied op te stellen (zie de paragrafen [60-65](#)) en om de installaties van de lidstaten voor de controle op de radioactiviteit te verifiëren (zie de paragrafen [66-73](#)). Door het gebrek aan goedgekeurde methodologieën beschikt de Commissie over een grote beoordelingsmarge, wat afbreuk doet aan de volledigheid, consistentie en coherentie van deze activiteiten.

Aanbeveling 3 — Procedures actualiseren

Om te zorgen voor een consistente en coherente aanpak van de verificaties van installaties voor de controle op de radioactiviteit en van de opstelling van adviezen over investeringen op nucleair gebied, moet de Commissie interne procedures invoeren om ervoor te zorgen dat de werkzaamheden consistent worden uitgevoerd, gedocumenteerd en geëvalueerd.

Streefdatum voor uitvoering: 2022

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van de heer João Figueiredo, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 8 januari 2020.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner Lehne
President

Bijlagen

Bijlage I — De controles van de Commissie

Tabel 1 — Omzettingscontroles

	RWD	NSD	BSSD
Omzettingstermijn	23.8.2013	15.8.2017	6.2.2018
Kennisgevingen die binnen de termijn of vóór de inleiding van inbreukprocedures wegens niet-mededeling zijn ingediend	17	24	21
Einde van de controle van de lidstaten (LS) die hun omzettingsmaatregelen vóór de inleiding van inbreukprocedures wegens niet-mededeling hebben meegedeeld	11.2013	6.2018	loopt nog ⁵²
Duur van de controle van de LS die hun omzettingsmaatregelen vóór de inleiding van een inbreukprocedure hebben meegedeeld (maanden) — doelstelling: 6 maanden ⁵³	3	10	loopt nog
Aantal LS dat ten tijde van deze controle (juli 2019) geen kennis had gegeven van volledige omzetting	0	1	8
Aantal ingeleide inbreukprocedures wegens niet-mededeling en onvolledigheid	13	7	9
Tijd tussen LFN's en RO's (maanden)	24 tot 29	6 tot 9	8 tot 10
Totale duur van inbreukprocedures (maanden)	50 ⁵⁴	loopt nog	loopt nog

⁵² De Commissie verwacht de controles in het eerste kwartaal van 2020 af te ronden; verwachte duur: 23-25 maanden.

⁵³ Commissie, toolbox voor betere regelgeving 37.

⁵⁴ Duur van de langst lopende inbreukprocedure.

Tabel 2 — Conformiteitscontroles

	RWD	NSD	BSSD
Begin van de controle	24.8.2013	1.6.2018	Nog niet begonnen
Einde van de controle	6.2018	loopt nog	Nog niet begonnen
Totale duur van de controle (maanden) — doelstelling: 16-24 maanden ⁵⁵	57	loopt nog	Nog niet begonnen
Aantal voltooide controles (= LS) ten tijde van deze controle	28	14	Nog niet begonnen
Aantal ingeleide inbreukprocedures	15	0	Nog niet begonnen
Aantal openstaande inbreukprocedures ten tijde van deze controle	13	0	Nog niet begonnen

Tabel 3 — Nationale programma's uit hoofde van de RWD

	Niet-mededeling	Niet-naleving
Begin van de controle	23.8.2015	23.8.2015
Einde van de controle	11.2015	5.2018
Totale duur van de controle (maanden)	3	33
Aantal ingeleide inbreukprocedures	9	17
Aantal openstaande inbreukprocedures ten tijde van deze controle	1	17

⁵⁵ Commissie, toolbox voor betere regelgeving 37.

Bijlage II — Voorbeelden van gevallen van non-conformiteit bij de omzetting van de RWD

RWD Artikel	Vereiste	Non-conformiteit
5, lid 1, onder c)	De lidstaten moeten een nationaal kader opzetten met een vergunningstelsel voor activiteiten en/of installaties voor het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval.	Het vergunningstelsel dat door sommige lidstaten is opgezet, omvatte niet alle activiteiten in verband met het beheer van verbruikte splijtstof of radioactief afval, zoals de berging van afval en de locatiekeuze, het ontwerp, de bouw, en de sluiting van de installaties.
6, lid 3	De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de bevoegde regelgevende autoriteit de juridische bevoegdheden en de personele en financiële middelen krijgt om haar verplichtingen uit hoofde van de RWD te vervullen.	Sommige lidstaten hebben niet aangetoond dat hun regelgevende autoriteit de nodige middelen heeft gekregen om haar verplichtingen uit hoofde van de RWD te vervullen.
7, lid 3	De lidstaten moeten ervoor zorgen dat het aantonen van de veiligheid met betrekking tot de ontwikkeling en exploitatie van nucleaire activiteiten, en de ontwikkeling, exploitatie en ontmanteling of sluiting van nucleaire installaties, met inbegrip van de periode na de sluiting van de faciliteiten in het geval van bergingsinstallaties, deel uitmaakt van de vergunningsvereisten.	Sommige lidstaten hebben er niet voor gezorgd dat de vereisten inzake het aantonen van de veiligheid met betrekking hadden op alle aspecten.
7, lid 5	De nationale kaders moeten voorzien in een verplichting voor vergunninghouders om voor adequate financiële en personele middelen te zorgen.	Sommige lidstaten hebben niet verwezen naar adequate personele middelen.
8	De nationale kaders moeten voorzien in een verplichting voor alle partijen om regelingen te treffen voor opleiding en training van hun personeel, alsmede voor onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten om te voldoen aan de nationale plannen.	Sommige lidstaten hebben er niet voor gezorgd dat alle partijen, met inbegrip van producenten, vergunninghouders, de bevoegde regelgevende autoriteiten en andere autoriteiten, verplicht zijn om regelingen voor opleiding en training voor hun personeel te treffen. In de omzettingsmaatregelen van sommige lidstaten wordt niet verwezen naar onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten.

Woordenlijst

Adviezen van de Commissie: adviezen van de Commissie over investeringsprojecten op nucleair gebied die zijn uitgebracht overeenkomstig de procedure die is uiteengezet in de artikelen 41-44 van het Euratom-Verdrag.

Bestraling: blootstelling aan straling.

EU Pilot: een informele dialoog tussen de Commissie en een lidstaat over mogelijke niet-naleving van de EU-wetgeving, voorafgaand aan de inleiding van een formele inbreukprocedure.

Incident: een onbedoelde gebeurtenis waarvan de gevolgen of potentiële gevolgen niet verwaarloosbaar zijn uit het oogpunt van stralingsbescherming of nucleaire veiligheid.

Ioniserende straling: energie die wordt overgedragen in de vorm van deeltjes of elektromagnetische golven waardoor rechtstreeks of onrechtstreeks ionen, d.w.z. atomen of moleculen met een elektrische lading, kunnen worden geproduceerd.

Kerninstallatie: een kerncentrale, een verrijkingsinstallatie, een installatie voor de fabricage van kernbrandstof, een opwerkingsfabriek, een onderzoeksreactor, een opslaginstallatie voor verbruikte splijtstof, en opslaginstallaties voor radioactief afval die zich op dezelfde locatie bevinden.

Langetermijnexploitatie: de exploitatie van een kerncentrale die langer loopt dan de in de vergunning, normen of voorschriften vastgestelde termijn, op voorwaarde dat deze aan de vergunningsvereisten blijft voldoen.

Meerwaarde: de waarde die een EU-optreden oplevert boven de waarde die anders door alleen actie van een lidstaat zou zijn gecreëerd.

Noodsituatie: een onverwachte stralings- of nucleaire situatie die onmiddellijke actie vereist om ernstige nadelige gevolgen te voorkomen of te beperken.

Nucleair: betrekking hebbend op of gebruikmakend van energie die vrijkomt bij kernsplijting of kernfusie.

Onderneming: een natuurlijke of rechtspersoon die krachtens het nationale recht verantwoordelijk is voor een stralingsbron of voor het uitvoeren van een activiteit die de blootstelling van personen aan straling van een stralingsbron kan verhogen.

Ongeval: een onbedoelde gebeurtenis die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben vanuit het oogpunt van radioactiviteit of nucleaire veiligheid.

Paraatheid bij noodsituaties: de staat van gereedheid om maatregelen te nemen waarmee de gevolgen van een noodsituatie zullen worden beperkt.

Radioactiviteit: het verschijnsel waarbij atomen spontaan willekeurig vervallen en meestal ook straling vrijkomt.

Respons op noodsituaties: de uitvoering van maatregelen om de gevolgen van een noodsituatie te beperken.

Stresstest: risico- en veiligheidsbeoordelingen die worden uitgevoerd voor alle kerncentrales in de EU om hun bestandheid tegen gevaren zoals aardbevingen, overstromingen, terroristische aanslagen en botsingen met vliegtuigen, te meten.

Verbruikte splijtstof: splijtstof die na bestraling uit een reactorkern is verwijderd. De splijtstof kan worden opgewerkt, of geborgen indien deze als radioactief afval wordt beschouwd.

Vergunning: een juridisch document waarmee toestemming wordt verleend voor het uitvoeren van bepaalde activiteiten in verband met het beheer van verbruikte splijtstof of radioactief afval, of waarmee de verantwoordelijkheid wordt verleend voor de locatiekeuze, het ontwerp, de bouw, de inwerkingstelling, de bedrijfsvoering, de ontmanteling of de sluiting van een installatie voor het beheer van verbruikte splijtstof of radioactief afval of een kerninstallatie.

Acroniemen en afkortingen

BSSD: richtlijn inzake basisveiligheidsnormen (Basic Safety Standards Directive)

Ecurie: communautaire regelingen voor snelle uitwisseling van informatie in geval van stralingsgevaar (European Community Urgent Radiological Information Exchange)

Ensreg: Groep Europese regelgevers op het gebied van nucleaire veiligheid (European Nuclear Safety Regulators Group)

EP&R: paraatheid bij en respons op noodsituaties (Emergency Preparedness and Response)

Eurdep: EU-platform voor de uitwisseling van radiologische gegevens (European Radiological Data Exchange Platform)

HvJ-EU: Hof van Justitie van de Europese Unie

IAEA: Internationale Organisatie voor Atoomenergie (International Atomic Energy Agency)

JRC: Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (Joint Research Centre)

LFN: ingebrekestelling (Letter of Formal Notice)

LTO: langetermijnexploitatie (Long Term Operation)

NEA: Agentschap voor kernenergie (Nuclear Energy Agency)

NSD: richtlijn inzake nucleaire veiligheid (Nuclear Safety Directive)

RO: met redenen omkleed advies (Reasoned Opinion)

RWD: richtlijn inzake radioactief afval en verbruikte splijtstof (Radioactive Waste and Spent Fuel Directive)

USIE: uniform systeem voor informatie-uitwisseling bij incidenten en in noodsituaties (Unified System for Information Exchange in Incidents and Emergencies)

VWEU: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

WANO: World Association of Nuclear Operators

Wenra: Vereniging van West-Europese regelgevers op nucleair gebied (Western European Nuclear Regulators' Association)

**ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE
REKENKAMER**

**“DE COMMISSIE DRAAGT BIJ TOT DE NUCLEAIRE VEILIGHEID IN DE EU, MAAR
ACTUALISERING IS NODIG”**

SAMENVATTING

I. Nucleaire veiligheid is een prioriteit voor de Europese Commissie. De aanpak van de EU met betrekking tot nucleaire veiligheid is gebaseerd op de volgende beginselen: voldoen aan de hoogste veiligheidsniveaus en streven naar voortdurende verbetering, om mensen te beschermen, gevaren te beheersen, noodsituaties te voorkomen en op te lossen en eventuele schadelijke gevolgen te beperken.

Daartoe heeft de EU een geavanceerd, juridisch bindend, afdwingbaar wettelijk kader voor nucleaire veiligheid, stralingsbescherming, paraatheid voor en respons op noodsituaties en beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof opgezet, dat is gegrondvest op de wereldwijd gedeelde beginselen van de internationale conventies en versterkt door de lessen die zijn getrokken uit het kernongeval van Fukushima en door de meest recente wetenschappelijke ontwikkelingen.

IV. De Europese Commissie heeft krachtens de Verdragen het recht van initiatief om nieuwe EU-/Euratomwetgeving voor te stellen. Zij kan de voorgestelde wetgeving echter niet zelf vaststellen; dat is namelijk het voorrecht van de twee besluitvormende instellingen, het Europees Parlement en/of de Raad.

IX. Zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 63 en 72.

OPMERKINGEN

25. De Commissie streeft ernaar de conformiteitscontrole binnen de benchmark van 16 tot 24 maanden af te ronden. Dit is geen wettelijke termijn; deze wordt berekend vanaf de datum van de mededeling van de nationale omzettingsmaatregelen. De controle hangt dus af van de mededeling van deze maatregelen door de lidstaten.

De Commissie is het eens met de stelling van de Rekenkamer en merkt op dat de vertraging kan worden verklaard door het feit dat de lidstaten op 23 augustus 2015 voor het eerst een nationaal programma voor het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval moesten vaststellen.

38. Openbare communicatie in geval van nood valt in de eerste plaats onder de bevoegdheid van de lidstaten, overeenkomstig artikel 3, lid 1, onder h), van Beschikking 87/600/Euratom van de Raad. De diensten van de Commissie stellen echter persberichten op en delen deze mede aan de woordvoerder van de Commissie, als onderdeel van de Ecurie-oefeningen.

Wat de training van nationale deskundigen betreft, organiseert de Commissie indien nodig opleidingen voor de nationale autoriteiten die bevoegd zijn voor Ecurie en Eurdep, met name wanneer het systeem wordt gewijzigd. De noodzaak van dergelijke opleidingsprogramma's wordt besproken en overeengekomen tijdens de vergaderingen van de voor Ecurie bevoegde autoriteiten.

63. Wat de adviezen over nucleaire investeringsprojecten betreft, heeft de Commissie tot nu toe gebruik gemaakt van interne procedures die gebaseerd zijn op de formulering van het Euratom-Verdrag en de bestaande geldige verordeningen, te weten *Verordening (Euratom) nr. 2587/1999 van de Raad van 2 december 1999 tot vaststelling van de investeringsprojecten die krachtens artikel 41 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie aan de Commissie moeten worden meegegeeld (PB L 315 van 9.12.1999, blz. 1)* en *Verordening (EG) nr. 1209/2000 van de Commissie van 8 juni 2000 tot vaststelling van de procedures voor het doen van de mededelingen*

die zijn voorgeschreven in artikel 41 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB L 138 van 9.6.2000, blz. 12).

64. Het in deze paragraaf door de Rekenkamer beschreven geval betrof een vrijwillige melding (d.w.z. een project met een investeringsbedrag dat lager is dan de in het rechtskader vastgestelde drempel) die onder artikel 1, lid 4, van Verordening (EG) nr. 2587/1999 valt.

72. De verificaties zijn gebaseerd op *Verificatie van de installaties voor de controle op de omgevingsradioactiviteit krachtens artikel 35 van het Euratom-Verdrag — Praktische regelingen voor het afleggen van inspectiebezoeken aan de lidstaten (PB C 155 van 4.7.2006, blz. 2)*, de deskundigheid van het verificatieteam en een vergelijking met de regelingen in andere lidstaten.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

74. De Europese Commissie heeft krachtens de Verdragen het recht van initiatief om nieuwe EU-/Euratomwetgeving voor te stellen. Zij kan de voorgestelde wetgeving echter niet zelf vaststellen; dat is namelijk het voorrecht van de twee besluitvormende instellingen, het Europees Parlement en/of de Raad.

Aanbeveling 1 – De aanpak van de monitoring van de omzetting van de Euratom-richtlijnen actualiseren

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De Commissie stemt ermee in om, bij intern besluit van de verantwoordelijke dienst van de Commissie, de nodige richtsnoeren vast te stellen die voorzien in een beoordeling van de risico's bij de omzetting van toekomstige Euratom-richtlijnen. In deze risicobeoordeling zullen de belangrijkste gebieden van deze richtlijnen worden geëvalueerd, alsmede de behoefte om meer gedetailleerde interne interpretatieve richtsnoeren en/of een strategie te ontwikkelen om het personeel van de Commissie te ondersteunen bij de uitvoering van de nalevingscontroles.

Aanbeveling 2 – Het wetgevingskader actualiseren

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

80. Zie de antwoorden op de punten 63 en 72.

Aanbeveling 3 – Procedures actualiseren

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De Commissie is bereid om, bij besluit van de verantwoordelijke dienst van de Commissie, passende interne procedures vast te stellen om te waarborgen dat de werkzaamheden in verband met de verificaties van installaties voor de controle op de radioactiviteit consistent worden uitgevoerd, gedocumenteerd en geëvalueerd.

Tijdslijn

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling van het controleplan (APM) / aanvang van de controle	12.12.2018
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	21.11.2019
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	8.1.2020
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	4.2.2020

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2020.

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is geregeld bij [Besluit nr. 6-2019 van de Europese Rekenkamer](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor de inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Dit betekent dat hergebruik is toegestaan, mits de bron correct wordt aangegeven en wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap van de documenten niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

U moet aanvullende rechten verwerven indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeel van de ERK, of werken van derden bevat. Indien toestemming wordt verkregen, wordt hiermee de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan moet u de houders van het auteursrecht mogelijk rechtstreeks om toestemming vragen:

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid inzake hergebruik van de ERK; hiervoor wordt u ook geen licentie verleend.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het logo van de Europese Rekenkamer

Het logo van de Europese Rekenkamer mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de Europese Rekenkamer.

PDF	ISBN: 978-92-847-4315-5	ISSN: 1977-575X	doi: 10.2865/43137	QJ-AB-20-002-NL-N
HTML	ISBN: 978-92-847-4295-0	ISSN: 1977-575X	doi: 10.2865/629474	QJ-AB-20-002-NL-Q

De vergunninghouders van kerninstallaties en nationale autoriteiten dragen de hoofdverantwoordelijkheid voor de nucleaire veiligheid. De specifieke verantwoordelijkheden van de Commissie op dit gebied zijn het ontwikkelen van het rechtskader van Euratom en het toezien op de omzetting ervan in de lidstaten, het verifiëren van installaties van de lidstaten voor de controle op de radioactiviteit en het beoordelen of investeringen op nucleair gebied verenigbaar zijn met het Euratom-Verdrag. Wij concluderen dat de Commissie over het algemeen deze bevoegdheden goed heeft gebruikt en heeft bijgedragen tot de nucleaire veiligheid in de EU. Onze aanbevelingen zijn gericht op de rol van de Commissie bij de monitoring van de omzetting van Euratom-richtlijnen, het kader waarbinnen zij de adviezen over investeringen op nucleair gebied uitbrengt, en de aanpak die zij hanteert bij het opstellen van adviezen en het uitvoeren van verificaties van installaties voor de controle op de radioactiviteit.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors