

Kenmerk	W08.01.0621/V
Datum advies	31 januari 2002
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 10 september 2002, nr 173

Volledige tekst

Ontwerpbesluit met nota van toelichting tot wijziging van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (uitvoering Euratom-richtlijn basisnormen).

Bij Kabinetsmissive van 20 november 2001, no.01.005529, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de Minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, J.F. Hoogervorst, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit met nota van toelichting tot wijziging van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (uitvoering Euratom-richtlijn basisnormen).

1. Het ontwerpbesluit strekt, voorzover het kerninstallaties, splijtstoffen of ertsen betreft, ter uitvoering van richtlijn nr.96/29/Euratom van 13 mei 1996 inzake de basisnormen voor de bescherming van de gezondheid van de bevolking en der werkers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren (PbEG L159) (hierna: richtlijn 96/29).

De uitvoering van richtlijn 96/29 met betrekking tot radioactieve stoffen en toestellen in de zin van de Kernenergiewet (KEW) heeft plaatsgevonden door vervanging van het Besluit stralenbescherming Kernenergiewet door het Besluit stralingsbescherming.

De uitvoering van richtlijn 96/29 met betrekking tot het vervoer en de in- en uitvoer van splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen geschiedt door wijziging van het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen.

Bij de wijziging van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (hierna: Bkse) is ervoor gekozen waar mogelijk te verwijzen naar het Besluit stralingsbescherming, artikelen van overeenkomstige toepassing te verklaren en te refereren aan de toelichting bij dat besluit. Hoewel in het algemeen deze werkwijze niet zonder meer behoeft te worden afgewezen, is de Raad van State van oordeel dat in dit geval, mede gelet op de complexiteit van de materie in het licht van de vereiste implementatie, afbreuk wordt gedaan aan de zelfstandige leesbaarheid en de toegankelijkheid van de regeling. Op deze wijze blijft ook onduidelijk om welke reden bepaalde voorschriften uit het Besluit stralingsbescherming niet zijn overgenomen. *(zie noot 1)*

Voorts heeft implementatie in de voorgestelde zin ertoe geleid dat op onderdelen van de in de KEW gebruikte terminologie wordt afgeweken.

Gelet op het vorenstaande geeft de Raad in overweging het ontwerpbesluit met de toelichting aan te vullen en te bezien in hoeverre onnodige afwijkingen van de wet kunnen worden weggenomen.

2. In het tweede en derde lid van artikel 1 Bkse wordt een aantal begrippen uit het Besluit

stralingsbescherming van overeenkomstige toepassing verklaard, echter onder vervanging van specifieke aanduidingen uit laatstgenoemd besluit door andere.

Reeds in de toelichting bij het Besluit stralingsbescherming (zie noot 2) is aangekondigd dat van de verwijzingsmethode gebruikgemaakt zou worden, voorzover de leesbaarheid en wetgevingstechnische aspecten dit toelaten.

Hoewel op zich tegen deze opzet geen bezwaar behoeft te bestaan, wordt in dit geval aan de zelfstandige leesbaarheid van het ontwerpbesluit afbreuk gedaan, temeer nu het betreft definitiebepalingen. Het verdient naar het oordeel van de Raad de voorkeur de begripsomschrijvingen geheel uit te schrijven.

Het vorenstaande geldt ook met betrekking tot het vierde lid, waarin via artikel 1, eerste lid, ten aanzien van bepaalde begrippen wordt verwezen naar bijlage 2 bij het Besluit stralingsbescherming.

Een vergelijkbare situatie doet zich voor bij artikel 41, derde lid, waarin artikelonderdelen van artikel 25 van het Besluit stralingsbescherming van overeenkomstige toepassing worden verklaard, met het gevolg dat ook bijlage 3 (zie noot 3) van dat besluit gaat gelden voor artikel 41.

3. Ingevolge het derde lid van artikel 1 wordt voor het begrip "ondernemer" verwezen naar het Besluit stralingsbescherming. Met het invoeren van het begrip ondernemer wordt afgeweken van het bij inrichtingen gebruikelijke "degene die de inrichting drijft". Volgens de toelichting bij het Besluit stralingsbescherming (zie noot 4) kan in bepaalde gevallen de ondernemer als rechtspersoon een andere zijn dan degene die de inrichting drijft. Dit betekent dat het onderscheiden gebruik in het ontwerpbesluit, zoals in de artikelen 3, tweede lid, en 42, vierde lid, een nadere uiteenzetting vereist.

4. Het begrip schade heeft op grond van het vierde lid van artikel 1, dat verwijst naar het Besluit stralingsbescherming, de betekenis van: nadelige gevolgen van ioniserende straling voor mensen, dieren, planten en goederen. In aansluiting daarop is op de daarvoor in aanmerking komende plaatsen in de geldende regeling het begrip "schade" doorgevoerd. In die gevallen waarin hiermee wordt afgeweken van de in de KEW gehanteerde terminologie is deze opzet evenwel niet zonder problemen. Zo wordt het opschrift van hoofdstuk IV, paragraaf 1, dat uitwerking geeft aan het in artikel 21 juncto artikel 15b, eerste lid, onderdeel a, KEW genoemde belang, te weten de bescherming van mensen, dieren planten en goederen, gewijzigd in: (voorkoming van) schade. Hetzelfde gebeurt in de artikelen 31 en 36, tweede lid, onderdeel a.

Op deze wijze ontstaat geen goede aansluiting tussen de tekst van de wet en het Bkse, en wordt de oplossing gekozen hieraan tegemoet te komen door een soort "schakeldefinitie" op te nemen.

Bij de wet van 5 juli 2000 tot wijziging van de Kernenergiewet (Stb.313) is een aanpassing van die strekking achterwege gebleven. Verder is in een aantal artikelen van de wet de zinsnede "bescherming van mensen, dieren, planten en goederen" gehandhaafd, zoals in artikel 34, terwijl bovendien in artikel 38 een zinsnede in dezelfde bewoordingen expliciet is toegevoegd.

De Raad geeft in overweging te voorzien in een nauwkeurige aansluiting van de tekst van het ontwerpbesluit op de wet, hetgeen bereikt kan worden door hetzij de wet aan te passen, hetzij het ontwerpbesluit, hetzij beide.

5. Ingevolge artikel 1, vijfde lid, moet het begrip "voorhanden hebben" ruim worden uitgelegd en valt daaronder mede: vervaardigen, bewerken, hanteren en opslaan. Hiermee wordt

aangesloten bij artikel 1, tweede lid, van het Besluit stralingsbescherming. Uit de toelichting bij het Besluit stralingsbescherming (*zie noot 5*) blijkt dat met handelingen, waaronder mede voorhanden hebben wordt verstaan, bedoeld zijn alle vormen van omgang met radioactieve stoffen (en toestellen) waarbij de ioniserende straling functioneel is of was, dus daar waar de stof (of het toestel) wordt of werd gehanteerd wegens zijn radioactieve eigenschappen. Handelingen kunnen bijvoorbeeld zijn de productie, bewerking, hantering, het gebruik en de opslag van radioactieve stoffen. Uitbreiding van het begrip werd nodig geoordeeld, omdat de wet een meer beperkte invulling van het begrip handeling geeft dan richtlijn 96/29. Hetgeen hier gesteld is met betrekking tot radioactieve stoffen is van overeenkomstige toepassing met betrekking tot splijtstoffen en ertsen, zoals in dit ontwerpbesluit bedoeld. Hoewel op deze wijze getracht is uitvoering te geven aan het in de richtlijn 96/29 gegeven begrippenkader, kan naar het oordeel van de Raad niet voorbijgegaan worden aan de vraag of dit in overeenstemming is met de in de KEW gebruikte formuleringen. In de artikelen 15, 17, tweede lid, en 67, tweede lid, van die wet is sprake van zowel het voorhanden hebben als van het opslaan, vervaardigen, bewerken, verwerken van splijtstoffen of ertsen. Voorts kan uit de toelichting bij artikel 15 van de wet worden opgemaakt dat het "verzamelbegrip" voorhanden hebben gebruikt is om daarmee alle vergunningplichtige handelingen (naast het vervoeren, het uitvoeren en het zich ontdoen) aan te geven en lacunes te voorkomen. Dit betekent dat de aanduiding "voorhanden hebben" selectief gebruikt moet worden en beperkt zou moeten blijven tot daarmee overeenkomstige gevallen. Een algemene definitie, zoals in dit ontwerpbesluit wordt voorgesteld, die zonder onderscheid voor de gehele regeling geldt, lijkt zich daarmee niet te verdragen. Daarnaast kan nog op het volgende worden gewezen. Allereerst komt, anders dan in het ontwerpbesluit, in de KEW de aanduiding "hanteren" niet voor, terwijl, anders dan in de wet, "verwerken" in het ontwerpbesluit achterwege is gelaten. Voorts wordt op deze wijze ook in het Bkse het beoogde onderscheid illusoir. Zo wordt in de artikelen 7, 8 en 9 onderscheid gemaakt tussen vervaardigen, bewerken, verwerken en opslaan van splijtstoffen. Daarnaast lijkt het weinig zinvol in het geldende artikel 4, tweede lid, onderdeel b, de verplichting op te nemen het doel aan te geven waarvoor de ertsen voorhanden worden gehouden, als onder dit laatste alle genoemde handelingen worden begrepen. Gelet op het vorenstaande beveelt de Raad aan in een zodanige aanpassing te voorzien dat discrepantie tussen de tekst van de wet en van het ontwerpbesluit wordt voorkomen. Daarbij is wijziging van de KEW het meest aangewezen.

6. In het eerste lid van artikel 3 is niet alleen sprake van aanpassing van de tekst in verband met de gewijzigde taakverdeling tussen de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken, zoals de artikelsgewijze toelichting vermeldt, maar is ook de bevoegdheid van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport toegevoegd in gevallen dat sprake is van medische stralingstoepassingen. Dit houdt verband met de wijziging van artikel 15a KEW, waarbij ook aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de bevoegdheid is toegekend te beslissen op de aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 15 (onder meer voor de oprichting van een inrichting voor kernenergie). (*zie noot 6*)
De toelichting behoeft aanvulling op dit punt.

7. Gelet op de in artikel 2 van het geldende besluit gemaakte uitzondering ingeval sprake is van het voorhanden zijn bij opslag in verband met vervoer, is de in artikel 3a, eerste lid, geformuleerde regeling voor die situatie niet goed mogelijk en ligt schrapping van de desbetreffende zinsnede voor de hand. De Raad adviseert daartoe.

8. In artikel II zijn overgangsbepalingen opgenomen met betrekking tot onder het geldende recht verleende dan wel aangevraagde vergunningen.

De artikelen komen overeen met hetgeen het Besluit stralingsbescherming op dit punt regelt. In onderdeel B is niet tot uitdrukking gebracht dat het oude recht ook van toepassing blijft ingeval bezwaar of beroep is ingesteld, terwijl dit blijkens de toelichting wel de bedoeling zal zijn ("onherroepelijk is beslist"). Om misverstanden te voorkomen verdient het aanbeveling het artikelonderdeel aan te vullen. (zie noot 7)

Voorts wordt in overweging gegeven onderdeel C van artikel II van een toelichting te voorzien.

9. Blijkens de toelichting op artikel IV is het de bedoeling dat het ontwerpbesluit en het Besluit stralingsbescherming op hetzelfde moment in werking treden.

Hiervan uitgaande zal ook rekening gehouden moeten worden met de bij de vaststelling van het laatstgenoemde besluit aangebrachte wijziging in het nu nog geldende Bkse, zoals neergelegd in artikel 133, onderdeel E. (zie noot 8) Dit onderdeel dient dan geschrapt te worden in verband met de gewijzigde tekst van artikel 41.

10. De passage in de toelichting met betrekking tot de notificatie dient geactualiseerd te worden.

11. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 31 januari 2002, no.W08.01.0621/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 3a, eerste en tweede lid, de verwijzing naar artikel 5, derde lid, wijzigen in "artikel 5, tweede lid". Voorts in het tweede lid de verwijzing naar artikel 10, tweede lid, onderdeel f, corrigeren.

- Artikel 10, eerste lid, onderdeel b, aanhef, zodanig redigeren dat een betere aansluiting op onderdeel 6 wordt verkregen in zoverre dit de genoemde rapporten dient te omvatten.

- In artikel 10, tweede lid, "een vergunning, bedoeld" wijzigen in: een vergunning als bedoeld.

- In artikel 41a, eerste lid, na "tabel 1" invoegen: bij het Besluit stralingsbescherming.

- In de transponeringstabel meer specifiek (zoals ook in het Besluit stralingsbescherming is gebeurd) de desbetreffende artikelen van de richtlijn aangeven en voorts in aanvulling op het overzicht tot uitdrukking brengen dat:

artikel 41, eerste lid, strekt ter uitvoering van de artikelen 3, tweede lid, onderdelen a en b, en 4, derde lid, onderdeel a, van de richtlijn;

artikel 41, tweede lid, ter uitvoering strekt van artikel 4, eerste lid, onderdelen b, c en d, van de richtlijn;

het vierde lid van artikel 41 beoogt uitvoering te geven aan artikel 4, derde lid, onderdeel b, van de richtlijn;
artikel 41a strekt ter uitvoering van artikel 3, tweede lid, onderdeel c, van de richtlijn;
artikel 42 strekt mede ter uitvoering van artikel 5 van de richtlijn;
artikel 43 strekt ter uitvoering van artikel 5 van de richtlijn;
ten slotte de verwijzing naar artikel 18, tweede lid, wijzigen in 18, derde lid, en bij artikel 38, eerste tot en met vierde lid, en artikel 46 van de richtlijn ook verwijzen naar artikel 58 van de Kernenergiewet.

Nader rapport (reactie op het advies) van 4 juli 2002

De Raad van State geeft u in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met zijn advies rekening zal zijn gehouden.

1. De opmerkingen van de Raad van State worden in het onderstaande besproken. Daar wordt ook aangegeven of en zo ja in welke zin, die opmerkingen tot wijziging van het ontwerpbesluit en de nota van toelichting hebben geleid. Tenslotte wordt aangegeven dat ook anders dan naar aanleiding van 's Raads advies enige wijzigingen zijn aangebracht, onder vermelding van de redenen daarvoor.

2. De door de Raad beschreven situatie deed zich ook voor gedurende de volledige gelding van het Definitiebesluit Kernenergiewet. Daarvoor is indertijd bij het opzetten van het systeem voor de uitvoeringsregelingen van de wet gekozen. De gebruikers zijn daaraan dus gewend. Ik verwacht dan ook niet dat daardoor problemen zullen ontstaan. Wel is naar aanleiding van de opmerking van de Raad de begripsbepaling nog eens gezien. Dat heeft ertoe geleid dat het vierde lid, waarin de begripsbepalingen van het Besluit stralingsbescherming staan, die zonder enige aanpassing kunnen worden overgenomen voor het onderhavige besluit, nu als tweede lid in het artikel is geplaatst. Het tweede lid is vernummerd tot derde lid, het oude derde lid tot vierde lid.

Het begrip "ondernemer" is uit het oude derde lid geschrapt en in het eerste lid van artikel 1 van een eigen omschrijving voorzien.

De nota van toelichting is aan deze wijzigingen aangepast.

3. Naar aanleiding van het advies van de Raad zijn in de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onder A, voor zover het gaat om het begrip "ondernemer" in artikel 1, eerste lid, bij artikel I, onder C, voor wat betreft artikel 3, tweede lid, en bij artikel I, onder AA, voor zover het betreft artikel 42, vierde lid, toelichtende passages opgenomen met betrekking tot "ondernemer" en "degene die de inrichting drijft". Hierbij is aangegeven dat degene die de inrichting drijft, waarin handelingen of werkzaamheden worden verricht, meestal ook de ondernemer is, maar dat bij het verrichten van handelingen of werkzaamheden buiten een inrichting uiteraard geen sprake kan zijn van degene die de inrichting drijft, maar alleen van een ondernemer.

4. Zoals de Raad terecht opmerkt, wordt het begrip "schade", in dezelfde betekenis als in het ontwerpbesluit, ook in het Besluit stralingsbescherming gebruikt. In zijn advies over het ontwerp van dat besluit heeft de Raad hierover geen opmerkingen gemaakt. Het Besluit

stralingsbescherming is inmiddels met ingang van 1 maart j.l. in werking getreden. Een wijziging met betrekking tot dit begrip in het onderhavige besluit zou er dus toe leiden dat er in dit opzicht verschil ontstaat tussen beide besluiten, of het pas in werking getreden besluit zou op een niet onbelangrijk punt meteen weer moeten worden gewijzigd. Dat zou de duidelijkheid niet ten goede komen. Op termijn ware wellicht te overwegen de terminologie van de Kernenergiewet en die van de beide besluiten op dit punt met elkaar in overeenstemming te brengen. Vooralsnog geef ik er de voorkeur aan in elk geval die terminologie in de beide besluiten te handhaven.

5. Evenals onder 4, gaat het hier om een begrip dat in het inmiddels in werking getreden Besluit stralingsbescherming wordt gebruikt in dezelfde betekenis als in het onderhavige ontwerp. De daar aangevoerde bezwaren tegen wijziging van dit ontwerpbesluit gelden ook voor wijziging van de inhoud van het begrip "voorhanden hebben". Ook hier verwacht ik geen problemen in de praktijk. Waar in de bepalingen van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsregels worden gesteld voor het voorhanden hebben, gelden die regels voor alle daaronder vallende deelhandelingen; waar regels zijn geformuleerd voor daarbij aangegeven deelhandelingen, gelden zij alleen voor die deelhandelingen. Dat is voldoende duidelijk. Ook op dit punt kan worden overwogen de terminologie van de Kernenergiewet en die van de beide besluiten op termijn beter met elkaar in overeenstemming te brengen.

6. Aan de constatering van de Raad dat de toelichting bij artikel 3, eerste lid, niet volledig is doordat de toevoeging van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan dit artikel daarin onbelicht blijft, is tegemoet gekomen door de artikelsgewijze toelichting op dit punt aan te vullen. Daarbij wordt verwezen naar de wijziging van artikel 15a van de Kernenergiewet bij de wet van 13 december 2000 (Stb. 2001, nr. 30), waarbij een herschikking van de ministeriële verantwoordelijkheden werd bewerkstelligd.

7. De inconsistentie die de Raad signaleerde, is, overeenkomstig zijn advies, door schrapping van de zinsnede ", dan wel voorhanden zijn bij opslag in verband met het vervoer," opgeheven.

8. Overeenkomstig het advies van de Raad is de in artikel II, onder B, opgenomen overgangsbepaling herzien. De bepaling is inhoudelijk en tekstueel zoveel mogelijk aangepast aan de artikelen 128 en 129 van het Besluit stralingsbescherming. Dit heeft geleid tot het invoegen van een nieuw lid in onderdeel B, waarin de overgangsregeling in verband met bezwaar en beroep is neergelegd.

Eveneens overeenkomstig 's Raads advies is onderdeel C nu van een toelichting voorzien.

9. Inmiddels is het Besluit stralingsbescherming met ingang van 1 maart j.l. in werking getreden. Het nieuwe artikel 41 gaat dus de plaats innemen van het door het Besluit stralingsbescherming gewijzigde artikel. Een voorziening als door de Raad gesuggereerd, is dus nu niet meer nodig.

10. De passage in de nota van toelichting inzake notificatie is geactualiseerd.

11. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in artikel 1, eerste lid, de indeling in geletterde onderdelen van de gedefinieerde begrippen te verwijderen. Daardoor is een louter

alfabetische volgorde ontstaan. Eventuele latere invoeging van begrippen wordt daardoor vereenvoudigd. Daarbij hoeft dan immers niet te worden verletterd.

In artikel 41, derde lid, is de verwijzing naar artikel 25, achtste lid, van het Besluit stralingsbescherming vervangen door een nieuw vierde lid in artikel 41 zelf, omdat de verwijzing tot onduidelijkheid over de bedoeling van de bepaling zou kunnen leiden. Voorts zijn de oorspronkelijk in paragraaf 7 van de nota van toelichting genoemde guldensbedragen omgezet naar euro's.

De transponeringstabel is nog iets verder uitgewerkt en nu uitdrukkelijk als bijlage bij de toelichting aangeduid.

In artikel IV was voorzien in vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van het besluit bij koninklijk besluit. Daardoor zou gelijktijdige inwerkingtreding van dit besluit en van het nieuwe Besluit stralingsbescherming het beste kunnen worden geregeld. Nu het laatstgenoemde besluit inmiddels in werking is getreden, is in artikel IV bepaald dat het besluit in werking treedt met ingang van de tweede maand, volgend op die waarin het in het Staatsblad is geplaatst. De nota van toelichting is daaraan aangepast.

Tenslotte zijn op enkele punten redactionele verbeteringen en verduidelijkingen van ondergeschikte aard aangebracht in het ontwerpbesluit en de nota van toelichting.

Ik moge U hierbij, mede namens mijn ambtgenoot van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

(1) Als voorbeeld kan gewezen worden op artikel 35, derde tot en met vijfde lid, van het Besluit stralingsbescherming, dat niet is overgenomen in artikel 43 van het ontwerpbesluit.

(2) Stb.2001, 397, bladzijde 158, midden.

(3) Stb.2001, 397, bladzijde 73.

(4) Stb.2001, 397, bladzijde 193.

(5) Stb.2001, 397, bladzijde 198, tweede volledige alinea en bladzijde 190, eerste helft.

(6) Kamerstukken II 1999/2000, 26 996, nr.3, blz.5. Een soortgelijke aanpassing heeft plaatsgevonden in artikel 32, vijfde lid, van de Kernenergiewet (Stb.2000, 313, bladzijde 4; Kamerstukken II 1999/2000, 26 992, nr.3, blz.9).

(7) Vergelijk ook artikel 129 van het Besluit stralingsbescherming.

(8) Stb.2001, 397, bladzijde 44.