

Aan: Stuurgroep NCS
 Onderwerp: Harmonisatie
 Eigenaar: ANVS, JenV, DCC-IenW
 Gevraagd: Besluitvorming

Vergadering: Stuurgroep NCS
 Datum: 24 september

Ambitiedocument – Harmonisatie grensoverschrijdende crisisbeheersing bij stralingsongevallen

September 2020

Aanleiding en doel

Uit zowel het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) 'Samenwerken aan nucleaire veiligheid'¹ (Januari 2018) als uit de evaluatie van de Nationale Nucleaire Oefening (NNO) 'Shining Spring' (November 2018) blijkt dat de samenwerking met de buurlanden bij stralingsongevallen op onderdelen nog verbeterd kan worden. Een (dreigend) stralingsongeval kan leiden tot grensoverschrijdende effecten, dit maakt dat grensoverschrijdende samenwerking een belangrijk onderdeel is van de voorbereiding op stralingsongevallen. Dit document beschrijft de ambities die Nederland heeft om de harmonisatie van de grensoverschrijdende crisisbeheersing bij stralingsongevallen te verbeteren en daarmee nog effectiever te maken.

Harmonisatie

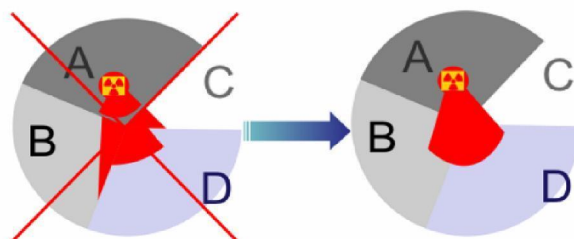
De aanbevelingen om te 'harmoniseren' vragen om een nadere definitie van dit begrip in de context van de crisisbeheersing bij stralingsongevallen. 'Harmonisatie' is een woord dat zich niet hard laat definiëren en dus verschillend kan worden geïnterpreteerd. Het doet daarmee wel recht aan de complexiteit van de onderliggende problematiek. In negatieve zin wordt 'harmonisatie' hier opgevat als het minimaliseren van verschillen, of het zoveel mogelijk beperken van negatieve effecten hiervan. In positieve zin wordt er onder verstaan het gezamenlijk komen tot een congruente crisisbeheersing aan beide kanten van de grens. Het betekent niet per definitie het 'gelijkstellen' van beleid of maatregelen hoewel dit, waar mogelijk, wel het streven is.

Het doel van harmonisatie is het realiseren van effectieve grensoverschrijdende crisisbeheersing bij stralingsongevallen. Hieronder wordt verstaan het aan weerszijden van de grens komen tot:

- congruente stralingsbeschermende maatregelen en
- eensluidende crisiscommunicatie

Figuur 1 toont schematisch de bedoelde harmonisatie.

Dit is van belang om onrust onder de bevolking te voorkomen en vertrouwen in de aanpak van de overheid te behouden.



¹ OVV rapport 'Samenwerken aan nucleaire veiligheid – Een onderzoek naar de samenwerking tussen Nederland, België en Duitsland inzake de kerncentrales in de grensgebieden', 31 januari 2018

Figuur 1. Land A is hier bronland van een nucleair ongeval en landen B, C en D zijn effectlanden. Links is de situatie waar elk land individueel over een stralingsbeschermende maatregel besluit (aangeduid met de rode vlakken). Rechts betreft een geharmoniseerde respons waar er sprake is van congruente maatregelen².

Voorwaarden voor harmonisatie

Tijdens een crisis is informatie-uitwisseling tussen het bronland en het effectland over de actuele situatie van belang om te kunnen komen tot een gedeeld beeld alvorens er over maatregelen en crisiscommunicatie wordt besloten. In de voorbereiding wordt er daarom geïdentificeerd welke crisisgremia met elkaar informatie moeten uitwisselen en hoe zij dit kunnen realiseren. In praktijk wordt er gewerkt met liaisons en worden er afspraken gemaakt over het delen van informatieproducten. De ambitie is om zoveel mogelijk feitelijke informatie alsmede een duiding van de situatie zo snel mogelijk met het buurland te delen, maatregeladviezen worden niet gedeeld.

Besluitvorming over stralingsbeschermende maatregelen gebeurt niet alleen op basis van het actuele beeld van de situatie maar ook op basis van technische en beleidsmatige uitgangspunten. Wanneer deze uitgangspunten aan weerszijden van de grens veel van elkaar verschillen is het komen tot congruente stralingsbeschermende maatregelen lastig te realiseren. Voor een soeverein land is het immers niet vanzelfsprekend om van zijn eigen beleid af te kunnen wijken in het belang van een geharmoniseerde crisisrespons. In praktijk is het niet haalbaar gebleken om met de buurlanden tot (exact) gelijke uitgangspunten te komen. Dit komt mede omdat de Nederlandse buurlanden hierin zelf onderling verschillen en ook rekening moeten houden met hun eigen buurlanden.

Een inherent probleem bij de vraag naar verdere harmonisatie van beleidsmatige uitgangspunten is dat harmonisatie voor iedereen "eenrichtingsverkeer" is. Verdergaande harmonisatie zal leiden tot steeds grotere preparatieafstanden³ of steeds lagere interventieniveaus⁴, omdat hogere interventieniveaus en kleinere afstanden maatschappelijk moeilijk geaccepteerd zal worden. Vanwege het beginsel van proportionaliteit is verder harmoniseren dan ook een dilemma.

Harmonisatie van beleidsmatige uitgangspunten

Nederland heeft in 2014 besloten⁵ om eenzijdig de interventieniveaus en de daarmee samenhangende preparatiezones te harmoniseren. Omdat Duitsland en België onderling verschillende interventiewaarden hanteren heeft Nederland hiertoe, naast de uitgangswaarde die het uitgangspunt is bij een ongeval met een Nederlandse installatie, een interventieniveau-range moeten introduceren. Deze range geeft de onder- en bovengrens aan waaruit de interventiewaarde kan worden gekozen in lijn met die in België (de laagste waarden) of Duitsland (de hogere waarden) om op deze manier de maatregelen van het bronland te kunnen volgen. Echter andersom zal België, die aan de onderkant van de interventiewaarden range zit, in geval van een ongeval in Nederland moeilijk de Nederlandse maatregelen kunnen volgen. Verder hebben zowel Duitsland als België na de Nederlandse harmonisatieslag in 2014 veranderingen in preparatieafstanden doorgevoerd. Met name in Duitsland zijn de afstanden zeer groot geworden.

Met technische uitgangspunten wordt de methodiek (bijv. modellen, datasets) bedoeld die experts gebruiken om een inschatting te maken van de radiologische situatie. Landen hanteren een eigen methodiek wat kan leiden tot verschillen in de inschatting van de radiologische situatie.

Het is in ieder geval noodzakelijk om de relevante verschillen in technische en beleidsmatige uitgangspunten te minimaliseren om zo goed als mogelijk te kunnen komen tot meer congruente stralingsbeschermende maatregelen. Wanneer maatregelen eenduidig zijn zal crisiscommunicatie, op voorwaarde van goede informatie-uitwisseling tussen de landen, ook eensluidend zijn.

² HERCA-WENRA Approach for a better cross-border coordination of protective action during the early phase of a nuclear incident, 22 oktober 2014

³ Een preparatiezone is een gebied waarbinnen het kunnen nemen van één of meerdere beschermingsmaatregelen wordt voorbereid. Dit gebeurt dus vóórdat er sprake is van een ongeval.

⁴ Een interventieniveau is een stralingsdosis waarboven het nemen van een beschermingsmaatregel, zoals schuilen of evacueren, vanuit stralingsbeschermingsoptiek gerechtvaardigd is.

⁵ Harmonisatie van de voorbereiding op, en maatregelen bij, kernongevallen in Nederland en onze buurlanden, kamerbrief 2 juli 2014.

Weinig mensen willen in de koude fase actief geïnformeerd worden over (potentiële) stralingsongevallen. Het actief communiceren van specifieke verschillen tussen landen en culturen in de risicocommunicatie is daarom van beperkte toevoegde waarde. Bij maatschappelijk relevante ontwikkelingen op dit vlak kan actieve communicatie echter wel meerwaarde bieden. Een voorbeeld hiervan is (een verandering in) de pre-distributie van jodiumtabletten.

Tenslotte is het belangrijk om op te merken dat culturele verschillen en verschillen in bestuurlijke indeling ook van invloed kunnen zijn op de crisisrespons, deze invloeden zijn naar verwachting niet volledig te ondervangen middels harmonisatie.

Ambitie voor harmonisatie

Om te kunnen komen tot harmonisatie is het de ambitie om de internationaal erkende HERCA-WENRA⁶ benadering uit te werken binnen de bestaande nationale kaders voor crisisbeheersing. Dit houdt in dat in de eerste uren tot dagen van een ongeval de maatregelen van het bronland (het buurland), indien mogelijk, worden gevolgd door het effectland. In de latere fase (dagen tot weken) houdt dit in dat er met meerdere getroffen landen een gezamenlijk situatiebeeld wordt opgesteld op basis waarvan er afstemming over maatregelen kan plaatsvinden. Wanneer de verschillen tussen uitgangspunten klein zijn zal een land gemakkelijker de maatregelen van zijn buurland kunnen overnemen en zal de afstemming over maatregelen in de latere fase ook gemakkelijker zijn. Daarbij is het belangrijk dat verschillen uitlegbaar zijn. Het minimaliseren van verschillen in technische en beleidsmatige uitgangspunten vereist politieke overeenstemming. Dit is makkelijker en sneller te bereiken in bilateraal verband (afzonderlijk met buurlanden) dan in multilateraal verband (Bijvoorbeeld Europees verband). De eerste prioriteit ligt dan ook bij harmonisatie met de buurlanden België en Duitsland. De volgende concrete acties zijn geformuleerd:

- Het verkrijgen van beter inzicht in de verschillen van uitgangspunten tussen de buurlanden zodat de dialoog over het minimaliseren van verschillen verder gevoerd kan worden.
- Het uitwerken van verschillende communicatiescenario's en het maken van procesafspraken met de buurlanden over de crisiscommunicatie zodat er bij een (dreigend) ongeval snel en eensluidend gecommuniceerd kan worden.
- De belangrijkste potentiële (zichtbare) verschillen in beeld brengen zodat er in de voorbereiding kernboodschappen en QenA's afgestemd kunnen worden om deze verschillen uit te leggen.
- Besluiten over stralingsbeschermende maatregelen voorbereiden en deze opnemen in de betreffende crisisplannen.
- Op bestuurlijk niveau een principeafpraak maken tussen Nederland en zijn buurlanden over het belang van een geharmoniseerde aanpak tijdens een stralingsongeval. Tijdens een crisis moeten congruente maatregelen en eensluidende crisiscommunicatie een zwaarwegende afweging zijn in de crisisbesluitvorming aan beide kanten van de grens. Met de principeafpraak wordt beoogd een handvat in het proces van crisisbesluitvorming te bieden wanneer er wordt gestuit op verschillen.
- De ervaringen met het op Europees niveau afstemmen van COVID-19 maatregelen kunnen, indien positief, gebruikt worden om harmonisatie van crisisbeheersing bij stralingsongevallen een positieve impuls te geven. Volledige grensoverschrijdende harmonisatie, wettelijk vastgelegd in Euratom, kan dan een reële, gezamenlijke Europese ambitie worden.

Om tijdens een crisis maatregelen van een buurland over te kunnen nemen is het hebben van kennis over en vertrouwen in elkaars werkwijze essentieel. Dit wordt bereikt door structureel overleg, uitwisseling van informatie en regelmatig opleiden, trainen en oefenen in de voorbereiding. Om hier invulling aan te geven bestaan samenwerkingsverbanden met de buurlanden waaronder het Belgisch-Nederlands overleg over stralingsongevallen (BNSO) en de Nederlandse Deutsche Kernunfallschutz Kommission (NDKK). Ook in multilateraal verband is hier aandacht voor bij o.a. het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA) en de Nuclear Energy Agency (NEA).

⁶ HERCA-WENRA Approach for a better cross-border coordination of protective action during the early phase of a nuclear incident, 22 oktober 2014