



ANVS-Beleidsregel voor een Veilig ontwerp en bedrijfsvoering van kerninstallaties (Beleidsregel VOBK)

De Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming,

Gelet op artikel 15b, eerste en tweede lid, van de Kernenergiewet, de artikelen 6 tot en met 11, 18 en 22 van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en erts en de artikelen 6 tot en met 9 en 11 van de Regeling nucleaire veiligheid kerninstallaties, in samenhang met artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht:

Besluit:

Artikel 1 Begrippen

Nucleaire installatie: een inrichting als bedoeld in artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet.

Handreiking VOBK: De ANVS-Handreiking Veilig ontwerp en bedrijfsvoering van kerninstallaties, Guideline for the safe design and operation of nuclear installations, 2025 (ANVS-2025/7894), zoals gepubliceerd op de website van de ANVS (www.autoriteitnvs.nl/documenten/2025/12/18/handreiking-vobk).

Artikel 2 Doel van de beleidsregel

Deze beleidsregel beschrijft hoe de ANVS gebruik maakt van de Handreiking VOBK bij het beoordelen van vergunningaanvragen voor nucleaire installaties en bij het beoordelen van tienjaarlijkse veiligheidsevaluaties van nucleaire installaties.

Artikel 3 Vergunningverlening

1. Bij de beoordeling van een vergunningaanvraag voor de oprichting of voor het in werking brengen en houden van een nieuwe nucleaire installatie past de ANVS de Handreiking VOBK toe bij de toetsing aan de daaraan gestelde vereisten.
2. Bij de beoordeling van een vergunningaanvraag voor een wijziging van een nucleaire installatie kan de ANVS de Handreiking VOBK toepassen bij de toetsing aan de daaraan gestelde vereisten, voor zover dat nodig is in het kader van nucleaire veiligheid.
3. Voor de toepassing van het eerste en tweede lid geldt dat de ANVS kan afwijken van de in de Handreiking VOBK opgenomen veiligheidsstandaarden indien de aanvrager van de vergunning aantoont dat een equivalent niveau van veiligheid kan worden bereikt.

Artikel 4 Tienjaarlijkse veiligheidsevaluatie

Bij het toezicht op het gestelde in artikel 11, vierde lid, onder d, van de Regeling nucleaire veiligheid kerninstallaties en bij de beoordeling van de verslagen als bedoeld in artikel 13 van de Regeling nucleaire veiligheid kerninstallaties merkt de ANVS de Handreiking VOBK in ieder geval aan als neerslag van relevante ontwikkelingen en inzichten op het gebied van nucleaire veiligheid.

Artikel 5 Inwerkingtreding en bekendmaking, citeertitel

Deze beleidsregel treedt in werking de dag nadat deze is gepubliceerd in de Staatscourant. De Beleidsregel wordt aangehaald als 'Beleidsregel VOBK'.

DE AUTORITEIT NUCLEAIRE VEILIGHEID EN STRALINGSBESCHERMING,

A. van Bolhuis

bestuursvoorzitter

M. Brugmans,

plv. bestuursvoorzitter



TOELICHTING

1. Achtergrond en aanleiding van de beleidsregel

In 2024 en 2025 heeft de ANVS de Handreiking op het gebied van het veilig ontwerpen en bedrijven van kerninstallaties geëvalueerd en herzien. Op 18 december 2025 is de definitieve 'Handreiking veilig ontwerp en bedrijfsvoering van kerninstallaties, Guideline for the safe design and operation of nuclear installations' vastgesteld (ANVS-2025/7894). De Handreiking is op de website van de ANVS gepubliceerd.¹

Tijdens de evaluatie van het stelsel van de Kernenergiewet (Kew) in 2024 is geconstateerd dat de juridische basis voor de toepassing van de Handreiking VOBK versterkt zou kunnen worden.² Gelet daarop heeft de ANVS besloten om het gebruik van de nieuwe Handreiking VOBK in een beleidsregel juridisch te verankeren.

De beleidsregel VOBK betekent dat de ANVS, op grond van de Algemene wet bestuursrecht, artikel 4:84, gehouden is om de Handreiking VOBK te gebruiken zoals in de beleidsregel neergelegd, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. De beleidsregel borgt een gelijke behandeling van aanvragers en houders van een vergunning voor een nucleaire installatie.

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft op 9 februari 2026 een wijziging van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (Bkse) aangekondigd, waarmee de ANVS bij Verordening nadere organisatorische en technische regels kan stellen over het veilig ontwerp en bedrijven van kerninstallaties. Daarin zullen de in de Handreiking VOBK opgenomen onderdelen terugkomen.

2. De Handreiking VOBK

De Handreiking VOBK licht het beoordelingskader voor de ANVS voor vergunningaanvragen voor alle nucleaire installaties toe. De Handreiking VOBK is verbreed ten opzichte van de Handreiking VOBK 2016 en 2023 die alleen op kernreactoren zag.

De Handreiking VOBK is gebaseerd op de laatste stand der techniek inzake nucleaire veiligheid, waarbij de standaarden van het Internationaal Atoomagentschap (IAEA) worden gezien als leidend. Deze standaarden worden derhalve door de ANVS gebruikt bij de beoordeling van vergunningaanvragen. Daarnaast worden deze IAEA standaarden in de Handreiking VOBK aangevuld met een aantal strengere standaarden vanuit de Western European Nuclear Regulators Association (WENRA) en specifieke Nederlandse aanvullingen.

De Handreiking VOBK geeft daarmee een overzicht van de laatste ontwikkelingen op het gebied van nucleaire veiligheid. De ANVS verwacht daarom dat deze inzichten door de vergunninghouders mee worden genomen bij de periodieke veiligheidsevaluatie die zij ten minste eens per tien jaar moeten verrichten met het oog op het identificeren van redelijkerwijs haalbare maatregelen ter verbetering van de nucleaire veiligheid (continue verbetering).

De Handreiking VOBK geeft uitleg over de volgende bepalingen uit wet- en regelgeving:

- de weigeringsgronden voor een vergunning voor een nucleaire installatie in het belang van bescherming van mensen, dieren, planten en goederen; de veiligheid van de staat; de bewaring en beveiliging van splijtstoffen en ertsen en de beveiliging van nucleaire installaties; en de nakoming van internationale verplichtingen (artikel 15b, eerste lid, onderdeel a t/m c en e, Kew);
- de weigeringsgrond dat een vergunning voor de oprichting van een nucleaire installatie wordt geweigerd, indien de in de aanvraag beschreven techniek naar het oordeel van de ANVS bij het in werking brengen van de inrichting zal zijn verouderd (artikel 15b, tweede lid, Kew);
- de verplichting om, onder meer, een veiligheidsrapport en risicoanalyses in te dienen met de vergunningaanvraag voor een nucleaire installatie (artikel 6 t/m 11 Bkse).
- de verplichtingen inzake stralingsbescherming, rechtvaardiging, optimalisatie, dosislimieten en deskundigheid als beschreven in het Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming (artikel 18, eerste lid, Bkse)

¹ <https://www.autoriteitnvs.nl/documenten/2025/12/18/handreiking-vobk>

² Het evaluatierapport is gepubliceerd met de Kamerbrief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 27 maart 2025: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/03/28/bijlage-7-eindrapport-evaluatie-stelsel-kernenergiewet>

- de radiologische acceptatiecriteria voor normale bedrijfsvoering en binnenontwerpongevallen (artikel 18, tweede lid, Bkse)
- individuele en groepsrisico limieten voor kernreactoren (artikel 18, derde lid, Bkse)
- de interface tussen beveiliging en veiligheid (artikel 22, vijfde lid, Bkse)
- het voorkomen van vroegtijdige grote lozingen (artikel 6 Rnvk)
- verdediging in de diepte (artikel 7 Rnvk)
- effectieve veiligheidscultuur (artikel 8 Rnvk)
- managementsysteem (artikel 9 Rnvk).

De Handreiking VOBK is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 1 ‘introductie’ waarin de scope, het doel, de status, achtergrond en structuur wordt toegelicht. Hoofdstuk 2 ‘implementatie IAEA standaarden’ waarin de relevante IAEA-standaarden voor de beoordeling van vergunningaanvragen zijn opgenomen. En hoofdstuk 3 ‘ANVS-specifieke ontwerpisen’ waarin aanvullingen op de IAEA-standaarden zijn opgenomen voor de gevallen dat:

- het IAEA lidstaten opdraagt om standaarden zelf in te vullen;
- de WENRA Reference Levels heeft opgesteld die verder gaan dan de IAEA-standaarden;
- vanuit het Nederlandse regelgevend kader IAEA-standaarden moeten worden uitgelegd of aangevuld.

De Handreiking VOBK is in het Engels opgesteld. De reden daarvoor is dat de IAEA-standaarden in de Engelse taal zijn opgesteld. Het vertalen daarvan of het combineren daarvan met in het Nederlands gegeven aanvullingen vergroot de kans op onduidelijkheden of onjuistheden. De nucleaire wereld is een internationale wereld waarin technische veiligheidsdocumentatie in het algemeen in het Engels wordt opgesteld.

Voor meer informatie over de vergunningverlening van de ANVS wordt verwezen naar de Handreiking vergunningverlening ANVS 2025 en de Handreiking vooroverleg nieuwbouw kernreactoren 2025.

3. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Dit artikel bepaalt welke versie van de Handreiking VOBK wordt bedoeld.

Artikel 2

Dit artikel bevat het doel van de beleidsregel.

Artikel 3

Dit artikel gaat over de toepassing van de Handreiking VOBK bij vergunningaanvragen voor nucleaire installaties. Daarbij bestaat een verschil in toepassen bij het vergunnen van nieuwe installaties, waarbij de Handreiking VOBK altijd en in volle omvang wordt gebruikt, en het vergunnen van wijzigingen aan bestaande installaties, waarbij de Handreiking VOBK kan worden gebruikt en alleen voor zover dat nodig is in het kader van de nucleaire veiligheid. Het verschil tussen nieuwe en bestaande installaties heeft ermee te maken dat bestaande installaties reeds vergund zijn conform hun oorspronkelijk ontwerp en bedrijfsvoering binnen de gestelde wettelijke kaders. Bij wijzigingen van die installaties past de ANVS derhalve niet zonder meer de laatste inzichten toe. Ten eerste is daarbij van belang of een wijziging van een installatie wel een veiligheidsrelevante wijziging is en ten tweede worden eventueel benodigde wijzigingen en de nadelige gevolgen daarvan voor de vergunninghouder afgezet tegen de te behalen veiligheidswinst. In dat kader zijn ook artikel 15b, tweede lid, Kew en artikel 6 van het Rnvk relevant, welke strenger zijn voor nieuwe installaties.

Voor nieuwe installaties geldt toepassing van de Handreiking VOBK voor twee opeenvolgende vergunningen: die voor oprichting en die voor in gebruik nemen en houden. Deze laatste vergunning bevat dus twee elementen: in gebruik nemen en in gebruik houden, welke gelijktijdig worden vergund. Dit is de operationele vergunning. Vergunningen daarna zullen zijn voor wijzigingen, totdat een vergunning voor buiten gebruik stellen en ontmantelen wordt verleend en de vergunning, daarna, wordt ingetrokken.

Het derde lid verduidelijkt dat een aanvrager van een vergunning ervoor mag kiezen om in zijn ontwerp en/of bedrijfsvoering andere keuzes te maken dan volgens de in de Handreiking VOBK opgenomen standaarden, zolang het veiligheidsniveau van de installatie maar niet lager wordt. Deze afwijkingmogelijkheid past bij het Nederlandse regelgevend stelsel dat doelstellend is en de primaire verantwoordelijkheid te allen tijde bij de vergunninghouder legt. Met name voor meer innovatieve



ontwerpen van kerninstallaties is het denkbaar dat de gerefereerde internationale standaarden niet altijd één op één van toepassing zijn en bij de optimalisatie van het ontwerp een afweging tussen invullingen wordt gemaakt. De vergunninghouder zal in zijn documentatie, conform de systematiek van de Kew en Bkse, moeten aantonen dat met zijn ontwerpkeuzes de nucleaire veiligheid geborgd is. De ANVS zal dit afzetten tegen de in de Handreiking VOBK opgenomen standaarden. Het is vooraf niet mogelijk preciezer aan te geven welke documentatie nodig is, omdat er veel verschillende situaties zijn en de afwijking in aard, grootte en complexiteit kan verschillen.

Artikel 4

Dit artikel legt uit op welke wijze de ANVS de Handreiking VOBK toepast bij het toezicht op de door de vergunninghouders van nucleaire installaties uit te voeren tienjaarlijkse evaluatie van de veiligheid. De vergunninghouders kijken daarbij niet alleen naar het VOBK, maar het is wel één van de te betrekken documenten. Dit zal terugkomen in het 'basisdocument' dat door de vergunninghouder aan het begin van het traject wordt gemaakt, waarin staat waaraan hij in de evaluatie zal toetsen. Dit basisdocument wordt door de ANVS beoordeeld. Voor meer informatie over het proces rondom de tienjaarlijkse evaluaties heeft de ANVS de Handreiking voor de tienjaarlijkse evaluatie nucleaire installatie (10EVA) opgesteld, die in 2026 wordt herzien.

4. Afstemming en publieksparticipatie

Over de beleidsregel heeft overleg plaatsgevonden met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, verantwoordelijk voor het beleid en wettelijk stelsel van de Kernenergiewet. Het ministerie heeft aangekondigd het Bkse te willen wijzigen om de ANVS de mogelijkheid te geven bij Verordening nadere technische en organisatorische regels te stellen over het veilig ontwerp en bedrijven van kerninstallaties. Daarin zullen de in de Handreiking VOBK opgenomen onderdelen terugkomen. Het doel hiervan is het stelsel robuuster en toekomstbestendiger te maken en de rechtszekerheid te vergroten. Gelet op de doorlooptijd van een dergelijk traject, heeft de ANVS ervoor gekozen om voor de tussenliggende periode in aanvulling op de Handreiking VOBK 2025 deze beleidsregel vast te stellen. Een Handreiking is een niet-bindend, informatief document. Door deze beleidsregel verduidelijkt de ANVS dat zij zichzelf houdt aan de toepassing van de Handreiking VOBK, zodat hierover meer rechtszekerheid bestaat.

Voor de inhoudelijke herziening van de Handreiking VOBK heeft tweemaal internetconsultatie plaatsgevonden. Zowel aan het begin van het traject in 2024, als bij de conceptversie van de nieuwe Handreiking VOBK in 2025. Hierop is door particulieren, bedrijven en belangenorganisaties (ngo's) ingesproken. Daarnaast heeft de ANVS de vernieuwde Handreiking VOBK in internationaal verband besproken en collegiale reflectie ontvangen. Gelet op deze uitgebreide publieksparticipatie heeft een consultatie van de huidige beleidsregel VOBK geen toegevoegde waarde. De ANVS besluit daarom om deze beleidsregel direct definitief vast te stellen.