

Vergaderjaar 2004–2005

30 000

Kerncentrale Borssele

Nr. 5

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2005

In vervolg op mijn eerdere brief van 21 februari 2005 (TK vergaderjaar 2004–2005, 30 000, nr. 1) en het overleg met de Tweede Kamer op 24 februari 2005 over de kerncentrale Borssele (TK vergaderjaar 2004–2005, Handelingen 52, pag. 3404–3428), zend ik U hierbij aanvullende informatie aangaande dit onderwerp.

Kaderzetting

Het onderwerp van deze brief betreft in hoofdzaak de toekomst van de kerncentrale Borssele (KCB). Het is geen voorzet voor een algemene discussie over de positie van kernenergie in Nederland. Dit is een onderwerp dat thans niet aan de orde is.

Inleiding en voorgeschiedenis

In 1973 is op grond van de Kernenergiewet een vergunning voor onbepaalde tijd verleend voor het in werking hebben van de kerncentrale in Borssele. Eind 1994 heeft de Tweede Kamer met het aanvaarden van de motie van het Kamerlid Vos zich uitgesproken voor spoedige sluiting van de kerncentrale Borssele, uiterlijk in 2004.

In aansluiting daarop heeft de toenmalige Minister van EZ besloten bij de goedkeuring van het Elektriciteitsplan 1995–2004 niet in te stemmen met de verlenging van de bedrijfsduur van de kerncentrale tot 2007.

De Minister van EZ heeft dit in een brief van 16 december 1994 aan de Kamer meegedeeld en tegelijk aangegeven dat in verband met de vervroegde sluiting afspraken zijn gemaakt met de SEP over de kosten van het modificatieprogramma van de kerncentrale dat in 2004 nog niet volledig zou zijn afgeschreven. Om hieraan tegemoet te komen werd afgesproken een bedrag van € 31,5 miljoen (70 miljoen gulden), uit te keren nadat de kerncentrale in 2004 gesloten zou zijn.

Om maximale duidelijkheid te geven, in verband met de bij de vervroegde sluiting betrokken belangen, heeft de Minister van EZ tevens meegedeeld

voornemens te zijn om de Kernenergiewetvergunning te wijzigen, in die zin dat de werking van de kerncentrale uiterlijk op 1 januari 2004 feitelijk beëindigd diende te zijn. Deze beperking is in 1997 in de vergunning aangebracht, maar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft dit besluit in 2000 op formele gronden vernietigd. Een herstelprocedure waarbij opnieuw een overeenkomstig besluit zou worden genomen, was niet mogelijk omdat door de inwerkingtreding van de Elektriciteitswet 1998 de grondslag was komen te vervallen aan de elektriciteitsplannen waarvan het bestaan de kern vormde van de motivatie voor de bedrijfsduurbeperking.

In 2001 heeft Greenpeace met een beroep op een hernieuwde rechtvaardiging vanwege gewijzigde maatschappelijke inzichten de minister van VROM verzocht om de vergunning alsnog in tijd te beperken. Dit verzoek is uiteindelijk in 2003 in een beroepsprocedure door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verworpen. Hierbij is overwogen dat zo'n hernieuwde rechtvaardiging alleen maar kan plaatsvinden indien uit nieuwe, objectieve gegevens blijkt dat economische, sociale en andere voordelen van de handeling niet meer opwegen tegen de gezondheidsschade die hierdoor kan worden toegebracht.

Omdat in 1994 tussen de SEP en de Minister van EZ een afspraak tot sluiting was gemaakt, werd vervolgens op basis daarvan aan EPZ (eigenaar/exploitant van de KCB) verzocht zich aan deze sluitingsafpraak te houden. Toen daarop EPZ aangaf zich niet gebonden te voelen aan de afspraak, is door de Staat bij de rechtbank te Den Bosch een civiele procedure aangespannen om EPZ te dwingen zich daar wel aan te houden. De rechtbank bepaalde in september 2002 echter dat het hier niet om een juridisch afdwingbare afspraak ging zodat er geen dwangmiddel meer overbleef om de beëindiging van de bedrijfsduur per ultimo 2003 te effectueren.

Inmiddels was in juli 2002 het kabinet Balkenende I aangetreden en in het bijbehorende Strategisch akkoord vastgelegd dat, gegeven de Kyoto-verplichtingen het niet zinvol is de kerncentrale voortijdig (in relatie tot de economische en veilige levensduur) te sluiten.

Dit betekende tevens dat er voor dat kabinet ook geen reden was om in hoger beroep de uitspraak van de rechtbank aan te vechten. Een motie van 25 november 2002 van het lid Duyvendak (TK Handelingen 28 600 XI, nr. 61) die daarom verzocht, werd verworpen.

In het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II is vastgelegd dat *«de kerncentrale zal worden gesloten wanneer de technische ontwerp-levensduur (ultimo 2013) geëindigd is»*.

Zoals ik in mijn brief van 21 februari 2005 (TK vergaderjaar 2004–2005, 30 000, nr. 1) heb bericht, is halverwege 2004 gebleken dat EPZ niet bereid is om vrijwillig medewerking te verlenen aan het Hoofdlijnenakkoord om de bedrijfsvoering van de KCB per ultimo 2013 te beëindigen.

Indien de kerncentrale daar op andere wijze toe gedwongen zou worden, is EPZ van mening dat daar een volledige schadeloosstelling tegenover zou moeten staan. Een dergelijke (hoge) schadeloosstelling was voor mij op dat moment verder niet bespreekbaar, en was voor mij aanleiding een aantal stappen te ondernemen.

Ter uitvoering van het Hoofdlijnenakkoord heb ik een aantal verkenningen uitgevoerd naar de mogelijkheden van sluiting van de kerncentrale Borssele eind 2013. Er is juridisch advies ingewonnen en er is een kostenschatting gemaakt van de bandbreedte van kosten die sluiting met zich mee zou kunnen brengen.

Ook heb ik een globale verkenning uitgevoerd naar relevante aspecten die met de sluiting samenhangen zoals nucleaire veiligheid en levensduur, milieuaspecten, proliferatie en terrorisme.

In de bijgevoegde notitie «Bedrijfsduur kerncentrale Borssele»¹ treft u de resultaten van deze verkenningen aan. Ook wordt daarin nader ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering motie Spies van 1 juli 2004.

De belangrijkste conclusies die uit deze verkenningen naar voren komen zijn de volgende:

- Technisch zijn er mogelijkheden om de bedrijfsvoering van de KCB na 2013 veilig voort te zetten. Dit vraagt uiteraard wel de nodige inspanning om de systemen zodanig te onderhouden dat aan alle veiligheids-eisen blijvend wordt voldaan.
- Bij voortgezette bedrijfsvoering na 2013 is er een bijdrage aan de vermindering van uitstoot van broeikasgassen. Daarnaast is er een bijdrage aan de leveringszekerheid: zonder continuering van de KCB is er sprake van een minder gediversifieerde energiemix. Over het belang van deze bijdrage aan de beperking van de uitstoot van broeikasgassen en aan de leveringszekerheid wordt overigens verschillend gedacht.
- Voortzetting na 2013 betekent vanzelfsprekend wel continuering van de productie van radioactief afval (dat al dan niet kan worden opgewerkt), het ongevalrisico en van een kans op proliferatie en terrorisme. Ook hiervoor geldt dat de meningen verschillen over het gewicht dat aan deze problematiek moet worden gehecht.
- Op basis van de juridische analyse concludeer ik dat een wettelijk afdgedwongen sluiting alleen mogelijk is indien tegelijkertijd de commerciële productie van elektriciteit uit kernenergie in zijn algemeenheid wordt verboden. Dit gaat verder dan in het Hoofdlijnenakkoord is voorzien.
- Bij gedwongen sluiting zal hoe dan ook met een omvangrijke schadevergoeding rekening moeten worden gehouden. De werkelijke schadevergoeding zal eerst kunnen blijken in een gerechtelijke procedure. Naar verwachting zal dat bedrag liggen tussen enkele honderden miljoenen en ruim 1 miljard Euro.
- Uit onderzoek naar de situatie in andere Europese landen waar kerncentrales worden, of zijn gedwongen tot sluiting, zijn geen nieuwe inzichten gebleken die in de Nederlandse situatie andere mogelijkheden bieden die tot geen of mindere schadevergoeding kunnen leiden.

Transitie naar duurzaamheid

Het is en blijft van groot belang dat onze energiehuishouding duurzamer wordt gemaakt. De problematiek van het openhouden van de kerncentrale Borssele dient in dit bredere perspectief te worden geplaatst. In december 2004 is door de Algemene Energieraad en de VROM-raad een advies uitgebracht (Energietransitie: Klimaat voor nieuwe kansen) waarin onder meer is geconcludeerd dat de politieke urgentie van de transitie naar duurzamere energiehuishouding onvoldoende wordt onderkend. Dit signaal heb ik opgevangen en in het onderhavige kader van sluiting van de KCB heb ik mij, in de discussie over kernenergie die in februari ontstond mede naar aanleiding van de uitlatingen van de minister van Buitenlandse Zaken, daarbij afgevraagd of het wel zinvol zou zijn om (veel) geld in te zetten voor die sluiting, of dat daarmee beter een bijdrage geleverd zou kunnen worden aan een extra impuls voor de transitie naar een duurzamere energiehuishouding. Om die reden heb ik een verkenning laten uitvoeren naar de mogelijkheden van innovatief energiebeleid

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

waarbij in het bijzonder zou worden gekeken naar de effecten van een eventuele sluiting van de kerncentrale Borssele. Ik kan U hierbij tevens verwijzen naar de antwoorden op de vragen van Uw lid Duyvendak van 18 maart 2005. Het resultaat van deze verkenning («Sluiting «Borssele» in het licht van de transitie naar een duurzame energiehuishouding – De kern van de discussie») is als bijlage bij deze brief gevoegd¹.

In deze verkenning is de kwestie van al dan niet sluiten van de kerncentrale Borssele eind 2013 in een breder kader geplaatst. Hieruit komt naar voren dat zich in de afgelopen 10 jaar een aantal ontwikkelingen heeft voorgedaan die aanleiding kunnen zijn voor een inhoudelijke heroverweging. De belangrijkste conclusies uit die verkenning luiden als volgt:

1. Ten opzichte van de motie-Vos (1994) voor sluiting van de KCB hebben zich verschillende veranderingen voorgedaan, die deels meer, deels minder voor sluiting aanleiding kunnen geven dan indertijd het geval was.
 - a. Wat betreft de kerncentrale Borssele zelf (eerste orde-effecten): de problematiek van radioactief afval en de mogelijkheden van proliferatie zijn globaal genomen niet veranderd. In de veiligheid van de KCB is geïnvesteerd (in 1997). De kans op een ernstig ongeval is met een factor 30 verminderd en er zijn ook extra ongevalmitigerende voorzieningen getroffen waardoor de kerncentrale veiliger is geworden. Na 11 september 2001 is de dreiging van terrorisme toegenomen.
 - b. Wat betreft de context (tweede orde-effecten): inmiddels is sprake van een geliberaliseerde elektriciteitsmarkt, die nu in de praktijk Noordwest Europa beslaat. Een beslissing tot sluiting zal de investeringsbeslissingen van spelers op deze markt beïnvloeden. Dit leidt tot substitutie van het vermogen van de KCB door extra import van hoofdzakelijk kernstroom, dan wel bijvoorbeeld nieuw kolen- of gasvermogen. Deze substituten zijn evenmin probleemloos uit milieuoogpunt.
2. Het is door deze mix van veranderingen niet op voorhand duidelijk of een besluit tot sluiting van de KCB eind 2013 tot netto positieve of negatieve effecten leidt, in termen van ongevalrisico, radioactief afval, mogelijkheden van proliferatie, uitstoot van CO₂, andere emissies, kosten, baten en de verdeling van kosten en baten over verschillende actoren. Het is nodig hierover meer duidelijkheid te krijgen. Openliggende vragen moeten waar mogelijk worden gekwantificeerd, dan wel kwalitatief beter worden beantwoord. Een dergelijke studie is een belangrijke basis voor definitieve besluitvorming later. Deze benadering strookt met de notie van duurzame ontwikkeling: zichtbaar maken van afwentelingen naar elders en later, en pas bewust besluiten als deze goed in beeld zijn.

Een complexe zaak

De ontwikkelingen en feitelijke toestanden zoals hiervoor en in de notitie «Bedrijfsduur kerncentrale Borssele» geschetst en de uitkomsten van de nadere analyse van de dilemma's geven een goed beeld van de complexiteit. Al met al zijn de verschillende elementen die nodig zijn om een evenwichtig totaal beeld te verkrijgen bekend, maar niet alle elementen zijn voldoende uitgediept en in samenhang gebracht om een definitief oordeel te kunnen formuleren.

Het is mogelijk om conform het Hoofdlijnenakkoord de voorgenomen sluiting van de kerncentrale Borssele te effectueren door een daartoe strekkende wijziging van de Kernenergiewet aan te nemen. Daar zal dan bijhoren dat in deze wetwijziging de commerciële productie van elektriciteit uit kernenergie in Nederland generiek zal worden verboden. Dat op

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

zich gaat verder dan de afspraken in het Hoofdlijnenakkoord. Het zou ook inconsequent zijn want wij verbieden niet de import van door kernenergie opgewekte stroom. Het betekent tenslotte ook dat dit tot de consequentie leidt dat kernenergie geen bijdrage meer kan spelen in het energiebeleid en bij mogelijke reductiemaatregelen van de uitstoot van broeikasgassen. In dat geval zal dan tevens de bereidheid moeten bestaan om daar de noodzakelijke schadevergoeding voor te betalen en de juridische consequenties te aanvaarden.

De noodzakelijke overgang naar duurzaamheid vraagt echter dat substantiële stappen gezet worden naar een duurzame energiehuishouding (duurzame energie en energiebesparing). Vergroten van kennis, ontwikkelen van technologieën, stimuleren van innovatie en extra investeringen kunnen daar deel van uitmaken. Een dergelijk transitie vraagt meer middelen en inzet van alle betrokken partijen, zowel van overheid als bedrijfsleven, dan nu is voorzien.

Ik heb verkend in hoeverre N.V. EPZ en Delta N.V. en de Raad van Bestuur van Essent N.V. bereid zijn om een extra impuls te geven aan energie-efficiency en de productie van duurzame energie in samenhang met de sluitingstermijn van de centrale. Deze gesprekken bieden perspectief maar zijn nog niet afgerond.

Volgende stappen

De zaak is dus in meerdere opzichten complex. Er zijn dilemma's maar wellicht ook nieuwe mogelijkheden.

Op basis van de dilemma's, en de bereidheid van EPZ en haar aandeelhouders om een extra inspanning te leveren, wil ik de Tweede Kamer het volgende traject voorleggen, dat naar verwachting in het najaar van 2005 zal zijn afgerond.

- a. Er wordt een nadere analyse gemaakt van de consequenties van sluiten eind 2013 dan wel openhouden van de kerncentrale Borssele. Welke maatschappelijke kosten en baten zijn er, wat zijn per saldo de effecten in termen van ongevalrisico, radioactief afval, proliferatie en terrorisme, CO₂, andere milieueffecten?
- b. De gesprekken met EPZ, Delta en Essent over een pakket aan extra inspanningen voor een duurzame energiehuishouding waartoe zij bereid zijn, zal worden voortgezet. Dit is in lijn met de suggesties van enkele leden van uw Kamer, gedaan tijdens het debat van 24 februari jl.
- c. Het kabinet zal een bredere verkenning naar de te zetten stappen in de richting van een duurzame energie huishouding maken. In dit kader verwijs ik ook naar het Energierapport dat binnenkort zal verschijnen.
- d. Hierbij valt onder meer te denken aan:
 - additionele investeringen in energieonderzoek en in innovatieve concepten;
 - het creëren van nieuwe bedrijvigheid op energiegebied als «spin-off» van de inspanningen voor R&D;
 - extra inspanningen voor implementatie van bestaande technologieën, om zo in een versneld tempo tot CO₂-arme stroom te komen;
 - aanvullende afspraken over reactorveiligheid, voorkomen van proliferatie en terrorisme, en afval;
 - hierbij kan ook worden gezien of, hoe en wanneer de capaciteit van de KCB door een als duurzame energie producent te kwalificeren productie-eenheid vervangen kan worden.

Nadat deze complexiteit verder is doorgrond en de mogelijkheden verder zijn verkend, stelt het kabinet zich voor om voor het einde van 2005 tot besluitvorming te komen over dit traject naar een duurzame energiehuishouding. De toekomst van de kerncentrale Borssele is daarvan een zelfstandig onderdeel. Dit betekent dat ik u voorstel de definitieve besluitvorming over de bedrijfsduur van de kerncentrale Borssele pas te laten plaatsvinden nadat voornoemde stappen zijn gezet.

Voorkomen moet worden dat uitstel van de beslissing over de kerncentrale Borssele gevolgen heeft voor de voortgang van de thans in voorbereiding zijnde vernieuwing van de Kernenergiewet. Derhalve wil ik vasthouden aan het afronden van het wetsvoorstel tot wijziging van de Kernenergiewet zoals beschreven onder 7a van bijgevoegde notitie en dit voorstel nog deze zomer voor advies aan de Raad van State voorleggen. Indien zou worden besloten onverkort vast te houden aan de sluiting eind 2013, dan zal het wetsvoorstel op dat punt moeten worden aangevuld¹.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel

¹ De NRG-rapportage «Ontwikkeling met betrekking tot eindverwerking van gebruikte splijtstof» is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer