

Vergaderjaar 2005–2006

30 000

Kerncentrale Borssele

Nr. 18

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING,
RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 januari 2006

Mede namens de Minister van Economische Zaken bericht ik U in het kader van de besluitvorming over de bedrijfsduur van de kerncentrale Borssele (KCB).

Ik ben van mening dat thans alle ingrediënten aanwezig zijn om definitief over het al dan niet sluiten van de kerncentrale Borssele per ultimo 2013 een beslissing te kunnen nemen. Ik zal eerst nader ingaan op enkele relevante aspecten. Achtereenvolgens betreft dat:

- Inleiding: de voorgeschiedenis
- Nadere analyse: de effecten van een voortgezette bedrijfsvoering
- Het (ontwerp)convenant met de eigenaren van de kerncentrale
- Het duurzaamheidspakket: transitie naar een duurzame energiehuishouding
- Nucleaire veiligheid en ontmanteling: aanvullende afspraken
- Veroudering en nucleaire veiligheid
- Juridische en financiële aspecten

Inleiding

Op 29 april 2005 zond ik U een brief (TK vergaderjaar 2004–2005, 30 000, nr. 5) over de bedrijfsduur van de kerncentrale Borssele. Daarover had ik op 22 juni 2005 nader overleg met de Vaste Commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (TK vergaderjaar 2004–2005, 30 000, nr. 14).

In mijn brief van 9 augustus 2005 (TK vergaderjaar 2004–2005, 30 000, nr. 15) heb ik U nog nadere informatie verstrekt met betrekking tot juridische (on)mogelijkheden van de sluiting van de KCB in relatie tot een algeheel wettelijk verbod van nieuwe kerncentrales, internationale aspecten van het OSPAR-verdrag in relatie tot opwerking, en terugkeer van plutonium naar Nederland.

In het Algemeen Overleg van 22 juni 2005 (30 000, nr. 14) heb ik toegezegd om U eind 2005 een nadere analyse van de effecten van het al dan niet

sluiten van de kerncentrale per ultimo 2013 toe te sturen. Deze analyse is in mijn opdracht uitgevoerd door ECN en NRG en kwam tot stand onder begeleiding van een deskundigencommissie onder voorzitterschap van de heer ir. M. E. E. Enthoven. De studie, getiteld «Kerncentrale Borssele na 2013: Gevolgen van beëindiging of voortzetting van de bedrijfsvoering», en het advies van de begeleidingscommissie zijn als bijlage bij deze brief gevoegd¹.

De resultaten van deze analyse bevestigen in hoofdlijnen de bevindingen zoals die eerder in de notitiebijlage van voornoemde brief van 29 april 2005 (30 000, nr. 5) zijn gepresenteerd. De uitkomsten van de studie kan ik onderschrijven.

Daarnaast heb ik naar aanleiding van commentaar van Greenpeace en Profundo² met betrekking tot de juridische en financiële aspecten van een afgedwongen sluiting nog nader gezien in hoeverre dit aanpassing van de eerder getrokken conclusies nodig zou maken. Ook heb ik gezien in hoeverre het Profundo-rapport aanleiding kon zijn voor nadere conclusies met betrekking tot veroudering en nucleaire veiligheid.

Zoals ik U ook bij brief van 9 september 2005 (TK vergaderjaar 2004–2005, 30 000 nr. 16) heb meegedeeld, heb ik in de afgelopen tijd met EPZ, Delta en Essent (eigenaar van de kerncentrale Borssele en de aandeelhouders daarvan) het overleg voortgezet om tot afspraken te komen over een pakket aan extra investeringen voor een transitie naar een duurzame energiehuishouding.

Dit overleg heeft tot resultaten geleid waarbij principeafspraken zijn gemaakt die in de vorm van het bij deze brief gevoegde ontwerp-convenant zijn vastgelegd. Indien de verdere besluitvorming na overleg met de Tweede Kamer daar aanleiding toe geeft, zal de definitieve versie van het convenant worden opgesteld en getekend.

In de eerste plaats is overeengekomen om de kerncentrale Borssele eind 2033 te sluiten, tenzij uit veiligheidsoverwegingen een eerdere sluiting geboden is. Het ontwerp-convenant betreft verder afspraken over omvangrijke investeringen van EPZ, Delta en Essent met betrekking tot het bevorderen van de transitie naar een meer duurzame energiehuishouding («duurzaamheidspakket»). Ten slotte zijn aanvullende afspraken gemaakt met betrekking tot de reactorveiligheid en ontmanteling van de KCB.

Daarnaast heeft de overheid, los van het convenant, € 250 miljoen gereserveerd om de energietransitie te versnellen.

Thans is ook gereed het toegezegde wetsvoorstel voor aanpassing van de Kernenergiewet. Dit voorstel zal U binnenkort ter behandeling worden voorgelegd. In hoofdzaak betreft het de volgende onderwerpen:

1. Introductie van de verplichting voor de vergunninghouder om financiële zekerheid te stellen met het oog op de beschikbaarheid van voldoende gelden voor ontmanteling van kernreactoren.
2. Beperking van de geldigheidsduur van een vergunning voor nieuwe kernreactoren tot 40 jaar.
3. Vergunningsplicht voor de afgifte van bestraalde splijtstoffen met het oog op opwerking daarvan.
4. Beperking van het aantal betrokken ministers bij de vergunningverlening tot de Minister van VROM.
5. Vastlegging van de uiterste sluitingsdatum van de kerncentrale Borssele per 31 december 2033.

Voor een nadere toelichting op deze aanpassingen verwijs ik U naar het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Van den Biesen Advocaten, Juridisch Advies aan VROM, d.d. 27 april 2005 en Rapport Verlengde Opening Borssele: Risico's en Kosten, Profundo 26 april 2005. Gepubliceerd op de website van Greenpeace Nederland.

De nadere analyse van de effecten van het al dan niet sluiten van de KCB per ultimo 2013

Het doel van deze nadere analyse is om te onderzoeken wat de gevolgen zijn van sluiting van de KCB in 2033 ten opzichte van de krachtens het Hoofdlijnenakkoord overeengekomen sluiting per ultimo 2013. Het oorspronkelijke voornemen, sluiting van de KCB, vormt dus de referentiesituatie. Daarbij is in de eerste plaats gekeken naar de gevolgen voor de elektriciteitsvoorziening, milieueffecten inclusief stralingsbelasting en enkele bijkomende effecten zoals veiligheid en risico, non-proliferatie, ruimtelijke ordening en werkgelegenheid. Daarnaast is een aantal nucleaire aspecten onderzocht zoals veroudering en levensduur, alsmede ontmanteling.

Bij het maken van de vergelijking is gebruik gemaakt van reeds bestaande toekomstscenario's voor de elektriciteitsvoorziening die bekend staan als «Strong Europe» (SE) en «Global Economy» (GE). Deze scenario's zijn opgesteld door ECN in samenwerking met CPB en RIVM/NMP en worden gebruikt als referentiescenario voor het Nederlandse energie- en milieubeleid.

In het algemeen kan ik instemmen met de conclusies van de nadere analyse. De studie bevestigt in grote lijnen de eerder in mijn brief van 29 april 2005 getrokken conclusies. Voor een gedetailleerde uiteenzetting van de resultaten verwijs ik kortheidshalve naar de studie van ECN en NRG.

De begeleidingscommissie bij dit onderzoek heeft mij bericht dat zij van oordeel is dat de analyse op deskundige wijze en met de nodige diepgang is uitgevoerd. De resultaten kunnen een nuttige rol vervullen bij de politieke besluitvorming en bieden voor dat doel naar haar oordeel een goed inzicht in de gevolgen van sluiten of open houden van de KCB.

Daarbij heeft de begeleidingscommissie enkele opmerkingen gemaakt. Zij merkt op dat de uitgevoerde analyse geen maatschappelijke kostenbatenanalyse is zoals die tegenwoordig vaak ter onderbouwing van beleidsbeslissingen wordt opgesteld. De begeleidingscommissie heeft er begrip voor dat dit in de huidige situatie niet goed mogelijk was en is van mening dat de onderhavige analyse tezamen met de reeds eerder aan de Tweede Kamer verschaft informatie veel relevante gegevens bevat ten behoeve van de besluitvorming.

Ook merkt de begeleidingscommissie op dat vooral de methodiek, systematiek en uitgangspunten van de gemaakte analyse zijn beoordeeld zonder dat alle berekeningen in detail gecontroleerd zijn. Evenwel bestaat de indruk dat de berekende gevolgen op de juiste wijze zijn bepaald.

Verder plaatst de begeleidingscommissie nog enkele kanttekeningen. In de eerste plaats wordt opgemerkt dat er geen reden lijkt te zijn om aan te nemen dat de technische veiligheid voor bedrijfsduur na 2013 een beletsel zal zijn. Dit zal wel moeten worden bevestigd in de volgende 10-jaarlijkse veiligheidsevaluatie.

Daarnaast wordt onder meer gewezen op het feit dat voor een goed inzicht in de verschillen tussen de opties sluiten en open houden, het wenselijk zou zijn geweest ook de gevolgen van het mogelijke duurzaamheidspakket in beeld te brengen. Dit was helaas niet mogelijk door het vooralsnog ontbreken van een concrete invulling daarvan.

Ten slotte merkt de begeleidingscommissie op dat de geleidelijke verschraving van de deskundigheid bij de overheid op het gebied van kernenergie haar zorgen baart. Zij beveelt aan om bij voortgezette bedrijfsvoering van de KCB hier rekening mee te houden bij de uitwerking

van het in het Energierapport 2005 aangekondigde beleidsvoornemen om de nucleaire infrastructuur in stand te houden.

Conclusie

In de nadere analyse zijn die aspecten beschouwd die van belang zijn voor de effecten die het gevolg kunnen zijn van het al dan niet sluiten van de KCB per ultimo 2013. Daarbij is kort samengevat het beeld naar voren gekomen dat de verschillen in de gevolgen voor de elektriciteitsmarkt en het milieu beperkt of minimaal zijn. De gevolgen voor het milieu van de implementatie van het duurzaamheidspakket zijn hierbij buiten beschouwing gebleven, maar dat deze een positief milieueffect zullen hebben, zal duidelijk zijn.

Ik stel verder vast dat uit het onderzoek gebleken is dat er geen onoverkomelijke bezwaren zijn tegen een voortgezette bedrijfsvoering tot 2033. Met de begeleidingscommissie ben ik van mening dat de resultaten een goed inzicht in de gevolgen geven om nadere politieke besluitvorming over het al dan niet langer in bedrijf blijven van de KCB mogelijk te maken. Ik kan mij daarbij vinden in de conclusies van de begeleidingscommissie en zal haar adviezen ter harte nemen.

Het convenant

In de afgelopen maanden heb ik met EPZ, Delta en Essent overleg gevoerd om te bezien of tot nadere afspraken kan worden gekomen indien besloten wordt om de kerncentrale Borssele niet per ultimo 2013 buiten bedrijf te stellen, maar voortgezette bedrijfsvoering ervan toe te staan. Het overleg betrof een pakket aan extra inspanningen voor de transitie naar een duurzame energiehuishouding, de veiligheid van de KCB en de ontmanteling. In mijn brief van 29 april 2005 had ik al gemeld dat bij hen de bereidheid bestond om daar nader van gedachten over te wisselen.

In de gesprekken is mij gebleken dat een substantieel pakket aan afspraken kan worden vastgelegd.

Met het totale pakket aan afspraken en maatregelen dat tot stand is gekomen ben ik van mening dat een voortgezette bedrijfsvoering van de kerncentrale Borssele bespreekbaar is geworden. Het geeft een extra impuls aan de noodzakelijke transitie naar een duurzame energiehuishouding, terwijl de overheid de middelen die anders nodig zouden zijn geweest voor een schadevergoeding bij gedwongen sluiting per ultimo 2013, nu voor ditzelfde doel kan inzetten. Daarbij ben ik van mening dat de afspraken met betrekking tot de handhaving van het veiligheidsniveau er toe bijdragen dat de veiligheid van de KCB met extra zekerheid is omgeven. Als winst zie ik ook de bereidheid om de kerncentrale na sluiting direct te ontmantelen.

De afspraken die uit het overleg zijn gevolgd, zijn neergelegd in een ontwerp-convenant dat als bijlage¹ bij deze brief is gevoegd. Wanneer de komende besluitvorming omtrent de bedrijfsduur daar aanleiding toe geeft, zal de definitieve versie van dit convenant tussen de Rijksoverheid, EPZ, Delta en Essent ondertekend worden.

In het navolgende zal ik nader ingaan op het duurzaamheidspakket en de extra inspanningen met betrekking tot nucleaire veiligheid en ontmanteling.

Het duurzaamheidspakket

Het kabinet heeft, gekoppeld aan de besluitvorming over het al dan niet open houden van de kerncentrale Borssele, de contouren van een duurzaamheidspakket ontwikkeld. Dit pakket aan maatregelen moet een

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

stevige impuls geven aan de transitie naar een duurzame energiehuishouding en dient naast innovaties in de energiehuishouding een concrete emissiereductie op te leveren van 1,4 Mton CO₂ per jaar. Deze reductie komt ruwweg overeen met de uitstoot van conventionele centrales wanneer deze het vermogen van de KCB (dat bedraagt vanaf najaar 2006 485 MWe netto), zouden moeten overnemen. Daarmee wordt het klimaatvoordeel van de kerncentrale Borssele verdubbeld. Het duurzaamheidspakket richt zich in het bijzonder op energiebesparing, schoon fossiel (CO₂-opslag) en hernieuwbare energiebronnen (waaronder innovatieve biobrandstoffen).

Het duurzaamheidspakket bestaat uit twee onderdelen. Het kabinet heeft als rijksbijdrage hiertoe in de begroting voor 2006 en volgende jaren uit additionele FES-middelen een bedrag van in totaal € 250 miljoen beschikbaar gesteld. Uitkomst van het overleg met EPZ, Delta en Essent is dat hun financiële bijdrage even groot zal zijn waardoor het totale bedrag voor het duurzaamheidspakket € 500 miljoen is.

Met de bedrijven is afgesproken dat hun inspanningen leiden tot een derde deel van de emissiereductie van 1,4 Mton CO₂ per jaar. De aanwending van de FES-middelen door de overheid dient te leiden tot een jaarlijkse emissiereductie van het overige tweederde deel daarvan. Reden voor de ongelijke taakstelling in emissiereductietermen zijn:

- a. dat de overheid, die maximaal 40% van de meerkosten van projecten subsidieert, een hoger multipliereffect kan realiseren met haar middelen dan bedrijven die minimaal 60% van de investeringskosten zelf moeten dragen;
- b. dat de bedrijven, zoals hierna toegelicht onder *De bijdragen van EPZ, Delta en Essent aan het duurzaamheidspakket*, voor zelf beïnvloedbare investeringsdoelen € 50 miljoen minder dan de overheid beschikbaar hebben in verband met dotatie aan het hieronder genoemde fonds.

Door sommigen is opgemerkt dat voortgaande exploitatie van de kerncentrale Borssele vanwege het systeem van emissiehandel niet tot extra reductie van CO₂-emissies zal leiden. Het plafond ligt immers vast en dat bepaalt de maximale CO₂-emissies. Door de KCB bespaarde emissies zullen daardoor elders worden geëmitteerd. Voor de periode tot en met 2012 is deze opmerking verder niet relevant, omdat de kerncentrale Borssele in die periode al open zou zijn. Voor de periode daarna zal bij voortzetting van de Europese emissiehandel een nieuw allocatieplan worden gemaakt waarin bij de vaststelling van het plafond onder meer rekening wordt gehouden met bestaande centrales, inclusief de KCB.

Allocatie van de FES-middelen

Voor de allocatie van de FES-middelen gelden – gegeven het doel van voornoemde CO₂-reductie – de volgende hoofdlijnen:

- Het energietransitiebeleid (waarin technologische en institutionele energie-innovaties centraal staan) zal als leidraad dienen voor verdere uitwerking van voorstellen. Dat is een vruchtbare route omdat de veelheid aan kennis van overheid, bedrijfsleven en NGO's die samenkomt in de zo genoemde transitieplatforms goede aanknopingspunten biedt.¹
- De instrumenten om het duurzaamheidspakket te realiseren zullen zoveel mogelijk prikkelen tot het doen van private investeringen. Tevens zal er zo veel mogelijk aangesloten worden bij wensen uit de markt over toegankelijkheid en helderheid van regelingen en de modernisering van het EZ-innovatie-instrumentarium.
- De middelen zullen in de periode 2006–2012 besteed worden, onge-

¹ Op dit moment zijn er zes thema's van beleid in de energietransitie, te weten: efficiënt en groen gas, ketenefficiëntie, groene grondstoffen, duurzame mobiliteit, gebouwde omgeving en duurzame elektriciteit.

veer gelijk verdeeld over de domeinen energiebesparing, schoon fossiel en hernieuwbare energiebronnen.

- Zoals in de begroting 2006 is aangegeven, is € 60 miljoen van de € 250 miljoen bestemd voor een programma dat is gericht op de ontwikkeling en inzet van innovatieve biobrandstoffen.
- Naast CO₂-reductie is het doel om innovaties en technologische ontwikkeling in alle drie de domeinen te stimuleren.
- Om de gestelde doelen te realiseren onderzoekt het kabinet op dit moment verschillende mogelijkheden zoals:
 - een kapitaalmarktinstrument dat mogelijk aansluit bij de bestaande Seed Faciliteit waarbij een speciale tender voor energietransitieprojecten kan worden uitgeschreven waarin de overheid tot 50% medefinanciert in participatiemaatschappijen;
 - een (Europese) tender voor CO₂-opvang en -opslag. De overheid kan dan een opdracht verlenen voor het doen uitvoeren van een of enkele grootschalige projecten;
 - een extra tender binnen een al dan niet aangepaste bestaande regeling zoals het CO₂-reductieplan en/of de Unieke Kansen Regeling (UKR);
 - indien aanpassing van het bestaande instrumentarium niet adequaat zou zijn, komen ook nieuwe regelingen in beeld.
- Economische efficiency en kosteneffectiviteit zullen belangrijke criteria zijn bij het aanpassen of opstellen van instrumenten. De Task Force Energietransitie zal ten aanzien van de te hanteren criteria een rol spelen en het CPB zal de voorgestelde instrumenten van een oordeel voorzien.

Concreet ziet het kabinet voor de aanwending van de additionele FES-middelen de volgende duurzaamheidsrichtingen:

- *energiebesparing:*

Zoals ook in het Energierapport is aangegeven wil het kabinet energiebesparing nieuwe impulsen geven. De middelen uit dit duurzaamheidspakket zijn vooral bedoeld om innovaties een impuls te geven, in de fase voordat een kosteneffectieve implementatie op grote schaal aan de orde is en juist om zo'n implementatie dichterbij te brengen. In de gebouwde omgeving wordt gewerkt aan energie-neutrale nieuwbouw- en herstructureringswijken. Hier worden o.a. externe warmtebronnen (industriewarmte), aardwarmte en/of warmtepompen toegepast. Een systeeminnovatie betreft voorts de inzet van micro-warmtekracht. De glastuinbouw heeft de ambitie om zich te ontwikkelen tot een sector die onafhankelijk kan zijn van fossiele energie («gesloten kas» en «kas als energiebron»). Samen met de industrie wordt gewerkt aan nieuwe instrumenten om besparingsinvesteringen aantrekkelijker te maken. In de verkeerssector tenslotte gaat het om systeemveranderingen die zowel de bereikbaarheid als het milieu dienen («duurzame mobiliteit»).
- *schoon fossiel:*

De belangstelling en het draagvlak voor schoon fossiel nemen snel toe. Recent heeft het IPCC een Special Report over CO₂-afvang en opslag gepubliceerd¹. Engeland en Noorwegen hebben onderling afspraken gemaakt over opslag in combinatie met extra oliewinning in de Noordzee. En elektriciteitsproducenten beraden zich serieus op deze techniek bij investeringsplannen voor nieuwbouw. Het kabinet wil de demonstratie van CO₂-afvang, -transport en ondergrondse -opslag met FES-middelen ondersteunen. Het gaat daarbij om CO₂-afvang bij bestaande of nieuwe puntbronnen zoals industriële puntbronnen en installaties voor energieproductie gebaseerd op hetzij pre-combustion, post-combustion of oxyfuel technologie. Voor wat betreft de opslag van CO₂ is demonstratie gericht op de realiseerbaarheid van permanente opslag in daartoe geschikte ondergrondse reservoirs, eventueel

¹ IPCC Special Report on Carbon Dioxide Capture and Storage, November 2005.

in combinatie met Enhanced Oil- or Gas Recovery (EOR resp. EGR) en Enhanced Coal Bed Methane (ECBM). Demonstratieprojecten zijn de bouwstenen in het leertraject voor Nederland en leveren het noodzakelijke inzicht in de technische en economische condities van de technologie. Partijen kunnen zodoende beter het moment evalueren wanneer CO₂-afvang en -opslag in de toekomst opportuun is en technisch en financieel mogelijk is bij zowel bestaande als nieuwe industriële installaties en energie-opwekvermogen.

- *hernieuwbare energiebronnen:*
Concrete stappen op weg naar een «biobased economy» door gebruik van organische bij- en restproducten, zoals mest (co-vergisting) en industrieel afval, maar vooral door de logistieke positie van Nederland uit te buiten voor de import, bewerking en distributie van (duurzame) biomassa. Eén van de eerste toepassingsgebieden is de verkeerssector, waar een programma wordt opgezet voor de tweede generatie biobrandstoffen.

Het Kabinet zal nog voor de zomer van 2006 met verder uitgewerkte voorstellen komen. Op dit moment worden voorstellen voorbereid om de gereserveerde € 250 miljoen aan FES-middelen via regelingen aan private voorstellen te kunnen koppelen. Uiteraard hebben bestaande regelingen hierbij de voorkeur maar mogelijk moeten nieuwe instrumenten worden gemaakt. Zeker in het laatste geval zullen deze aan Brussel moeten worden voorgelegd. Een en ander betekent dat er nog geruime tijd nodig is voordat definitieve besluiten mogelijk zijn over de toekenning van middelen aan concrete projecten.

De bijdragen van EPZ, Delta en Essent aan het duurzaamheidspakket

Doordat continuering van de bedrijfsvoering van de kerncentrale Borssele een gunstig effect heeft op de toekomstige ondernemingsresultaten van EPZ, Delta en Essent, zijn Delta en Essent bereid om eveneens € 250 miljoen bij te dragen aan de transitie naar een duurzame energiehuishouding.

Van dit bedrag is € 200 miljoen bestemd voor investeringen in additionele innovatieve projecten: Essent en Delta zullen ieder uiterlijk in 2014 € 100 miljoen investeren in projecten die vanaf 2006 verkend worden en in de periode 2009–2011 uitvoeringsgereed zullen worden gemaakt. Deze projecten dienen in termen van ondernemerschap van durf te getuigen en als vernieuwend te worden ervaren.

Tezamen zullen Delta en Essent daarnaast maximaal € 50 miljoen beschikbaar stellen voor een fonds («innovatiefonds») voor de financiering van innovatieve projecten van derden in de periode tot 2033. Dit betreft projecten die op langere termijn een bijdrage kunnen leveren aan de energietransitie naar een meer duurzame energiehuishouding. De CO₂-emissiereductie die met de door dit fonds gefinancierde projecten wordt bereikt valt buiten het eerder toegelichte eenderde deel van 1,4 Mton CO₂ die de bedrijven – met additionele innovatieve investeringen – zelf zullen realiseren.

Een door de Rijksoverheid en EPZ, Delta en Essent tezamen benoemde commissie zal bepalen of investeringsprojecten als additioneel en innovatief ten opzichte van gangbare technologie kunnen worden aangemerkt. Voorts zal de commissie vaststellen welke jaarlijkse CO₂-emissiereductie aan de onderscheiden investeringsprojecten zal worden toegekend.

Delta en Essent zullen het innovatiefonds vóór 31 december 2006 oprichten. Het bestuur zal onafhankelijk zijn en geen directe relatie met de twee bedrijven hebben. Het innovatiefonds krijgt een »revolving» karakter. Dat betekent dat afspraken zullen worden gemaakt om te bewerkstelligen

dat de opbrengsten van de door het fonds gefinancierde projecten gedeeltelijk terugvloeien in het fonds om nieuwe projecten mogelijk te maken. Ingeval het fonds leidt tot winstgevende projecten komt daarmee in de periode tot 2033 een hoger bedrag voor projecten beschikbaar dan de € 50 miljoen die Delta en Essent er gezamenlijk voor ter beschikking stellen. Projecten die voor het fonds in aanmerking kunnen komen moeten in ieder geval voldoen aan een aantal minimum voorwaarden:

- de projecten moeten een aantoonbare bijdrage leveren aan het streven naar een duurzame energievoorziening,
- de projecten moeten voldoen aan bepaalde rendementseisen en
- de projecten moeten bij voorkeur in Nederland worden gerealiseerd, maar in ieder geval moeten de milieucredits aan Nederland kunnen worden toegeschreven.

Nucleaire veiligheid en ontmanteling

Zoals ik in het Algemeen Overleg van 22 juni 2005 heb toegezegd, is in de gesprekken met EPZ, Delta en Essent ook onderzocht of er mogelijkheden zijn om bij voortgezette bedrijfsvoering tot extra afspraken te komen met betrekking tot reactorveiligheid en ontmanteling van de KCB.

Veiligheid voor mens en milieu staat altijd voorop bij het beoordelen van de KCB. Onder meer onder sub a in de bijlage bij deze brief¹, wordt nader ingegaan op enkele relevante aspecten die daar een rol bij spelen, zoals veroudering. Niet in de laatste plaats wordt daarbij verwezen naar de geldende Kernenergiewetvergunning en de daaraan verbonden voorschriften. Dat vormt de basis waarop veiligheidsrelevante beslissingen worden genomen, zowel door de exploitant als door mij als de toezichthouder. Het consequent en verantwoord naleven van de bepalingen van de vergunning verzekert dus in de eerste plaats dat het in orde is met die veiligheid.

Maar als nu meer dan 20 jaar vooruitgekeken wordt, is het niet eenvoudig om te voorzien welke ontwikkelingen zich op dit gebied van de nucleaire veiligheid voor zullen doen. EPZ is gehouden om krachtens de vergunning alles te doen wat redelijkerwijs verlangd kan worden om de veiligheid zo hoog mogelijk te houden. In de toekomst is echter niet uit te sluiten dat het door technische ontwikkelingen mogelijk is om duidelijk veiliger kerncentrales te bouwen.

De vraag is dan waar de KCB staat in vergelijking met zo'n moderne kerncentrale en of de KCB in zo'n vergelijking de toets van aanvaardbaarheid nog kan doorstaan ondanks alle maatregelen die het ter verhoging van de veiligheid heeft genomen en redelijkerwijs nog kan nemen.

Over dit probleem is met EPZ van gedachten gewisseld en dat heeft geleid tot het voorstel om op gezette tijden (elke 5 jaar) een zogenoemde «benchmark» uit te voeren. De bedoeling is om daarbij het niveau van veiligheid van de KCB, zowel qua ontwerp, onderhoud als bedrijfsvoering (inclusief het veiligheidsmanagement), af te zetten tegen de andere (vergelijkbare watergekoelde) kerncentrales die dan in de Westerse wereld (EU, VS en Canada) in bedrijf zijn. De KCB moet zich kunnen meten met de besten; dat wil zeggen dat de KCB tot de 25% meest veilige kerncentrales blijft behoren. Omdat er thans nog geen eenvoudige kwantitatieve maatstaven beschikbaar zijn om één en ander te bepalen, zal er door de Rijksoverheid en EPZ, Delta en Essent tezamen een commissie in het leven worden geroepen die tot taak zal hebben om die benchmark uit te laten voeren en daarover te berichten aan het bevoegd gezag. De commissie zal voor haar oordeelsvorming onder meer gebruik maken van externe «review»-missies welke inzicht kunnen geven in het veiligheidsniveau van de KCB. De wijze van werken en de voor de taak noodzakelijk uit te voeren onderzoeken, worden door deze commissie zelf geregeld in afstemming

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

met de vergunninghouder en het bevoegd gezag. Het eindoordeel van de commissie over de benchmark zal openbaar zijn.

Ik ben van mening dat zo'n benchmark een waardevolle aanvulling is op de regulier uit te voeren veiligheidsonderzoeken. Met de benchmark wordt een duidelijk inzicht gegeven waar de KCB staat qua veiligheid in de wereld en het kan een initiator vormen voor aanvullende maatregelen die de veiligheid van ons allemaal ten goede komt. Het geeft een extra waarborg voor een blijvend veilig bedrijf van de KCB.

Met EPZ, Delta en Essent is ook gesproken over ontmanteling van de KCB na de beëindiging van de bedrijfsvoering. Tot op heden is er door EPZ vanuit gegaan dat de kerncentrale na sluiting eerst in een veilige insluiting zal worden gebracht (dat duurt circa 5 jaar) en vervolgens pas na een wachttijd van 40 jaar ontmanteld zal worden (dat duurt ook circa 5 jaar). De voornaamste reden om voor zo'n uitgestelde ontmanteling te besluiten is het feit dat het goedkoper zou zijn omdat gedurende de wachttijd de omvang van het beschikbare ontmantelingsfonds door rente-inkomsten nog verder kan groeien. Bezien vanuit milieuhygiënische en arbeidshygiënische overwegingen is er geen eenduidige, doorslaggevende voorkeur voor directe of uitgestelde ontmanteling, maar de laatste jaren wordt wereldwijd vanwege onzekerheden door die lange wachttijd, steeds vaker de voorkeur uitgesproken voor directe ontmanteling. Ook wordt betwijfeld of uitgestelde ontmanteling wel zoveel goedkoper is dat het de moeite waard is. Mijn voorkeur gaat dan ook uit naar een directe ontmanteling waarbij al deze twijfels worden weggenomen en de locatie zo spoedig mogelijk weer beschikbaar komt voor verdere bestemming. Inmiddels heeft EPZ gedurende de bedrijfsvoering sinds 1973 een financiële voorziening opgebouwd die in elk geval voldoende is voor de uitgestelde ontmanteling, ook als die zou volgen op sluiting in 2013. EPZ heeft nu toegezegd dat bij voortgezette bedrijfsvoering na 2013 de kerncentrale na de beëindiging van het bedrijf daarvan direct in zijn geheel ontmanteld zal worden. De desbetreffende voorziening voor ontmanteling zal door EPZ worden aangepast, uitgaande van directe ontmanteling na sluiting.

Overige toezeggingen

Zoals ik in het begin van deze brief aangaf, heb ik nog nader bezien of de opmerkingen van Greenpeace en Profundo met betrekking tot veroudering en nucleaire veiligheid alsmede met betrekking tot de juridische en financiële aspecten van een afgedwongen sluiting, aanpassing van eerder getrokken conclusies nodig zou maken.

In de eerste plaats verwijs ik daarvoor naar de bijlage van deze brief waarin gedetailleerd op deze onderwerpen wordt ingegaan. Hier wil ik volstaan met de volgende opmerkingen.

Veroudering en nucleaire veiligheid

Veroudering is een onderwerp dat inderdaad de nodige aandacht verdient. Het incident bij de Amerikaanse kerncentrale Davis Besse in 2002 is in dat kader geanalyseerd. Daaruit is gebleken dat dit incident niet zonder meer betrokken kan worden op de KCB. Verder wordt bij de KCB de veroudering nauwlettend in het oog gehouden. In de laatste 10-jaarlijkse veiligheidsevaluatie is gebleken dat er geen aanwijzingen zijn die zich verzetten tegen een voortgezette veilige bedrijfsvoering na 2013. Het rapport over deze veiligheidsevaluatie en het oordeel van de Kernfysische Dienst (KFD) daarover is U eerder toegezonden bij brief van 30 augustus 2004 (VI/KFD/5202.00457), respectievelijk 26 april 2005 (VROM050548). Zoals ik in de notitiebijlage van mijn brief van 29 april

2005 al aangaf, zijn in opdracht van de KFD de resultaten van het daarbij uitgevoerde verouderingsonderzoek door een AMAT-missie¹ van de IAEA beoordeeld en bevestigd.

Geconcludeerd kan worden dat veroudering een onderwerp is dat geleidelijk meer aandacht vraagt naarmate de leeftijd toeneemt en de veroudering voortschrijdt. Echter met de bestaande beheersprogramma's wordt bewaakt of veroudering tot problemen leidt. Mochten die problemen zich blijken voor te doen, hetgeen tot nu toe bij de KCB niet is gebleken, dan worden zonnodig aanvullende beheersmaatregelen getroffen en als dat uiteindelijk niet mogelijk is zal de kerncentrale uit veiligheidsoverwegingen moeten sluiten.

Juridische en financiële aspecten

In een brief (zie hiervoor voetnoot 1) heeft Greenpeace gesteld dat de KCB gesloten zou kunnen worden zonder noemenswaardige schadevergoeding en heeft daarvoor argumenten aangedragen. Deze worden onder meer gebaseerd op vermeende verplichtingen voortvloeiend uit het OSPAR-verdrag of vanwege een hernieuwde rechtvaardiging. Ook werd nog gewezen op een acute terrorismedreiging als reden voor sluiting. De genoemde argumenten zijn niet nieuw en zijn door mij ook al eerder in ogenschouw genomen. Voor alle duidelijkheid merk ik hierbij nog op dat terrorismedreiging volgens de Kernenergiewet geen grond voor sluiting van de kerncentrale oplevert.

In dezelfde brief wordt ook betoogd dat de kans niet heel groot is dat de rechter schadevergoeding aan EPZ zal toekennen bij gedwongen sluiting, zeker niet als gekozen wordt voor sluiting door middel van wijziging van de Kernenergiewet.

Ik ben van mening dat dit betoog niet juist is. Een wettelijk verbod op kernenergie maakt de KCB-activa waardeloos en dat zal een nader te bepalen schadevergoeding tot gevolg hebben.

Een hernieuwde overweging leidt dan ook niet tot wijziging van de eerder door mij ingenomen standpunten zoals neergelegd in mijn brief van 29 april 2005 en bijbehorende notitiebijlage. Ik blijf bij mijn conclusies dat de juridische mogelijkheden tot een gedwongen sluiting van de KCB per ultimo 2013 beperkt zijn tot een sluiting bij wet waarbij tegelijkertijd de commerciële productie van kernenergie in zijn algemeenheid verboden wordt en dat schadevergoeding in dat geval onontkoombaar is.

Met betrekking tot de berekening van een mogelijke schadevergoeding is in opdracht van Greenpeace door Profundo een studie verricht waarin betoogd wordt dat de schadevergoeding lager zou kunnen zijn dan blijkt uit de ECN-studie waarop ik mij gebaseerd heb. Bij nadere bestudering concludeer ik dat vanwege afwijkende uitgangspunten en onderzoeksmethode, de door Profundo gemaakte kostenanalyse niet goed vergelijkbaar is met de ECN-studie en dat die analyse ook niet leidt tot belangrijke aanpassingen van het bedrag dat ECN heeft berekend. Ik blijf daarom in het vervolg van mijn beleidsoverwegingen uitgaan van mijn eerdere conclusies ter zake van een mogelijke schadevergoeding van enkele honderden miljoenen Euro tot ruim 1 miljard Euro bij gedwongen sluiting. Voor overige financiële aspecten (afzien van schadevergoeding door EPZ en verzekering voor aansprakelijkheid bij schade) verwijs ik verder naar de bijlage van deze brief.

¹ Een AMAT-missie (Ageing Management Assessment Team) van de IAEA is een internationaal samengestelde missie van deskundigen die tot taak heeft om een oordeel te geven over het verouderingsbeheerssysteem en de uitvoering daarvan, alsmede om daarover adviezen te geven met het oog op een veilige bedrijfsvoering in de komende jaren.

Overwegingen en conclusies

Het voorafgaande vat ik als volgt samen.

- Uit de nadere analyses van de effecten van het al dan niet sluiten van de kerncentrale Borssele per ultimo 2013 komt het beeld naar voren dat de verschillen tussen de twee opties voor de elektriciteits-

voorziening, milieu en veiligheid minimaal zijn, voorzover dit de kerncentrale betreft. Ook is gebleken dat er geen onoverkomelijke bezwaren zijn tegen een voortgezette bedrijfsvoering tot 2033.

- Uit de laatste 10-jaarlijkse veiligheidsevaluatie is gebleken dat de KCB in een goede technische staat verkeert en dat naar de huidige inzichten de belangrijkste componenten in 2013 ruimschoots zullen voldoen aan de veiligheidscriteria. Er zijn nu geen aanwijzingen dat voortgezette bedrijfsvoering een onveilige situatie zal opleveren. Het systeem van verouderingsbeheersing voldoet om tijdig degradatie van veiligheidsrelevante componenten vast te stellen en maatregelen te nemen.
- Er zijn geen ontwikkelingen die een ander licht doen schijnen op mijn eerdere vaststelling dat het juridisch niet mogelijk is om de KCB per ultimo 2013 gedwongen buiten bedrijf te stellen zonder dat daar een aanzienlijke schadevergoeding voor betaald zal moeten worden.
- De hoogte van die schadevergoeding zal, zoals ik U eerder berichtte, een omvang kunnen hebben van enkele honderden miljoenen Euro tot ruim 1 miljard Euro.
- In gesprekken met EPZ, Delta en Essent is mij gebleken dat zij bereid zijn om een omvangrijke extra bijdrage van € 250 miljoen te leveren aan de transitie naar een meer duurzame energievoorziening in ruil voor het staken van pogingen van de rijksoverheid om de KCB vóór eind 2033 te sluiten. EPZ zal dan de KCB uiterlijk per ultimo 2033 buiten bedrijf stellen, zonder dat de Rijksoverheid vanwege deze buitenbedrijfstelling tot enige schadevergoeding is gehouden.
- EPZ is in dat geval verder bereid om te verzekeren dat de KCB tot de 25% veiligste kerncentrales van de Westerse wereld zal blijven behoren en dat na beëindiging van de bedrijfsvoering zo spoedig mogelijk overgegaan zal worden tot ontmanteling.
- Het duurzaamheidspakket houdt tevens in dat de overheid bereid is om met een vergelijkbare inspanning aan een versnelde transitie bij te dragen. Inmiddels heeft het kabinet besloten dat vanuit de zogenoemde FES-gelden een bijdrage van € 250 miljoen daarvoor beschikbaar is.

Zoals ik U eerder bericht heb is het kabinet bereid om de afspraak van uit Hoofdlijnenakkoord met betrekking tot sluiting van de kerncentrale Borssele per ultimo 2013 te heroverwegen. Thans is het aan U om daarover nader te besluiten.

In het voorafgaande heb ik u de mogelijkheden en de consequenties geschetst van beide opties. Het kabinet is van mening dat het alleszins verantwoord en aanvaardbaar is wanneer het besluit genomen wordt om af te zien van de gedwongen sluiting van de KCB per eind 2013 wanneer het hiervoor beschreven pakket aan afspraken met EPZ, Delta en Essent gerealiseerd wordt. Daarmee wordt het milieu en de noodzakelijke transitie naar een duurzamere energievoorziening het meest gediend en worden publieke middelen op de meest effectieve wijze daarvoor ingezet. Ingeval de besluitvorming er toe leidt dat het Hoofdlijnenakkoord onverminderd moet worden uitgevoerd, dan zal ik daarop gerichte wetgeving initiëren om sluiting van de KCB per ultimo 2013 af te dwingen. Zoals ik in mijn brief van 29 april 2005 uiteengezet heb, zal dat dan tevens moeten inhouden dat er een generiek verbod voor het in exploitatie nemen van kernenergiecentrales in de wet dient te worden opgenomen. Verder dient ook de bereidheid te bestaan om voor een gedwongen sluiting de daarbij behorende schadevergoeding te betalen.

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