

Zitting 1978–1979

15 100

Maatschappelijke discussie over de toepassing van kernenergie voor elektriciteitsopwekking

Nr. 18

OPZET NOTA

Ontvangen 16 augustus 1979

In 1974 nam het toenmalige kabinet het (aan zekere voorwaarden gebonden) principebesluit om te komen tot uitbreiding van het in Nederland aanwezige vermogen aan kerncentrales met 3000 MW. In de sindsdien verstreken jaren is het publieke debat over dit principebesluit onder groeiende belangstelling met toenemende intensiteit gevoerd. Daarbij kwam vanuit de samenleving de wens naar voren tot het organiseren van een maatschappelijke discussie over de verdere toepassing van de kernenergie voor de elektriciteitsopwekking; een wens die van verschillende zijden weerklank vond in de Kamer.

Het besluit van het kabinet om in te stemmen met het voeren van een maatschappelijke discussie werd mede ingegeven door de ervaringen met het Aanvullend Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (ASEV), dat alleen betrekking had op de planologische aspecten van kerncentrales. Deel a, beleidsvoornemen, van het ASEV werd in 1977 gepubliceerd¹ en aan de procedure van de planologische kernbeslissing (p.k.b.-procedure) onderworpen. Tijdens deze procedure bleek dat aan een bredere discussie grote behoefte bestond. Daarin zou de wenselijkheid van vergrote toepassing van de kernenergie voor de elektriciteitsopwekking aan de orde moeten komen tegen de achtergrond van de algehele energiesituatie.

Onmiskenbaar komt de behoefte aan het voeren van een maatschappelijke discussie over bovengenoemde uitbreiding voor ons nucleair potentieel voort uit een in ruime kring gegroeide ongerustheid over het functioneren van kerncentrales en het daarmee samenhangende stralingsrisico, een en ander tegen de achtergrond van een groeiende maatschappelijke aandacht voor industriële veiligheid in meer algemene zin. Uiteraard spreekt hieruit in de eerste plaats het besef van verantwoordelijkheid voor de consequenties die aan het gebruik van kernenergie zijn verbonden. Over die consequenties en de aanvaardbaarheid daarvan bestaan verschil van mening en onzekerheid, welke zaken de laatste jaren in ons land steeds duidelijker aan de dag zijn getreden.

Voor de besluitvorming over de voor ons liggende keuze: wel of niet uitbreiding van de kernenergie tegen de achtergrond van de totale energiesituatie, is dan ten eerste opheldering vereist over wat op het spel staat: wat zijn, zowel op korte als op lange termijn, de gevolgen van uitvoering van het principebesluit van 1974 en wat zijn de gevolgen van niet-uitvoering ervan? Eerst dan kan een afweging van de voor- en nadelen van de kernenergie gemaakt worden in relatie tot de voor- en nadelen van eventueel ter beschik-

¹ Tweede Kamer, zitting 1976–1977, 14 363, nrs. 1 en 2.

king staande andere mogelijkheden. Ten tweede dient aan de besluitvorming een publieke meningsvorming vooraf te gaan die gebaseerd is op zo volledig mogelijke, en op betrouwbaarheid onderzochte, informatie. Hier doet zich evenwel het probleem voor van de moeilijke toegankelijkheid voor het brede publiek van het kernenergievraagstuk, dat nu eenmaal voor een belangrijk deel op specialistisch-wetenschappelijk en technologisch terrein ligt. Het zij erkend dat het in het verleden vaak heeft ontbroken aan een goede, begrijpelijke voorlichting aan het publiek en waarschijnlijk vindt een deel van de gerezen ongerustheid mede hierin zijn verklaring. Een veelzijdige en evenwichtige voorlichting is uiteraard van groot belang om te voorkomen dat ongegronde emoties een uitgebalanceerde meningsvorming in de weg staan.

Zeker op een zo vitaal terrein als dat van de energievoorziening kunnen we het ons niet veroorloven dat de voor ons liggende beslissingen zouden worden genomen op basis van een onevenwichtige meningsvorming. De consequenties die voor een grote reeks jaren aan deze beslissingen zijn verbonden (dat geldt voor de verdere toepassing van kernenergie, voor het gebruik van kolen of alternatieve bronnen, en voor het doorvoeren van drastische besparingsmaatregelen) maken het noodzakelijk dat een goed afgewogen oordeelsvorming aan de besluitvorming voorafgaat. Ter voorziening in de geconstateerde voorlichtingsbehoefte zal het kabinet zijn zienswijze op onze energieproblematiek, mede in het licht van de internationale ontwikkelingen, voor de start van de maatschappelijke discussie publiceren. Overigens zal veelzijdige voorlichting over deze materie een hoofdbestanddeel moeten vormen van de maatschappelijke discussie zelf.

1. Doel van de maatschappelijke discussie

Het doel van de maatschappelijke discussie is de bevolking op basis van zo volledig mogelijke, en op betrouwbaarheid getoetste, informatie bij de meningsvorming over de energieproblematiek in het algemeen en het kernenergievraagstuk in het bijzonder te betrekken. Dit alles ten behoeve van een verantwoorde besluitvorming door Regering en parlement daarna.

De hoofdelementen van deze doelstelling kunnen nader worden omschreven als volgt:

a. informatie

De publieke meningsvorming dient gebaseerd te zijn op zo volledig en zo veelzijdig mogelijke informatie die op haar betrouwbaarheid is getoetst.

1. Ieder die dat wenst moet kennis kunnen nemen van de relevante feiten en argumenten.

2. Daartoe dient de hierna aan de orde komende Stuurgroep allereerst zorg te dragen voor de inventarisatie van opvattingen, feiten en inzichten die van alle kanten naar voren gebracht zijn en worden; vervolgens zorg te dragen voor een zo goed mogelijke objectivering door de aangevoerde gegevens te verifiëren en veronderstellingen en inzichten te toetsen op hun aannemelijkheid en betrouwbaarheid.

3. Daarover dient vervolgens op ruime schaal voorlichting gegeven te worden in een voor iedereen toegankelijke vorm.

b. meningsvorming

Op basis van de aldus ter beschikking komende informatie moet een diepgaande meningsvorming in zo groot mogelijke kring worden gestimuleerd.

1. Onder onafhankelijke leiding dient daartoe een discussie te worden georganiseerd waarin veelzijdige participatie op ruime schaal door de bevolking is verzekerd. Na afloop van de discussie mag geen grond meer bestaan voor de opvatting dat er onvoldoende gelegenheid voor meningsvorming is geweest.

2. De maatschappelijke discussie dient uit te monden in een systematische verzameling en evaluatie van naar voren gebrachte opvattingen, feiten en inzichten ten behoeven van de besluitvorming door Regering en parlement.

c. besluitvorming

De maatschappelijke discussie zal ertoe moeten bijdragen dat Regering en parlement hun uiteindelijke beslissing over het eerder genoemde beginselbesluit kunnen nemen op basis van een zo volledig mogelijk inzicht in de materie en na een intensief en gestructureerd proces van publieke meningsvorming. De maatschappelijke discussie kan op de verantwoordelijkheid van Regering en parlement voor de uiteindelijke beslissing hierover geen inbreuk maken.

2. Onderwerp van discussie

De vraag of in Nederland moet worden overgegaan tot uitbreiding van de kernenergie kan niet worden geïsoleerd van de algemene energieproblematiek waarvoor ons land zich gesteld ziet. In de maatschappelijke discussie zal het kernenergievraagstuk dus aan de orde moeten komen als geïntegreerd onderdeel van de gehele energieproblematiek. Daarbij gelden de globale doelstellingen van het sociaal-economisch beleid als een gegeven uitgangspunt. De probleemstelling voor de maatschappelijke discussie komt dan te luiden: wat zijn de algemene vooruitzichten en onderscheiden mogelijkheden voor de Nederlandse energiehuishouding tegen de achtergrond van de internationale ontwikkelingen en wat zou de plaats van vergrote toepassing van de kernenergie daarin kunnen zijn?

Het ligt in het voornemen van het kabinet om op korte termijn de Tweede Energienota aan de Kamer aan te bieden die de visie van het kabinet op deze problematiek weergeeft en die zal kunnen dienen als aanzet voor de maatschappelijke discussie. De Tweede Energienota zal bestaan uit drie afzonderlijke delen:

In Deel I, Algemeen komt, op basis van de sinds het uitbrengen van de Energienota in 1974 ontstane inzichten, de vraag aan de orde hoe het verbruik van energie zich kan ontwikkelen en op welke wijze bezuinigingen op dat verbruik kunnen worden bevorderd. In deze nota staat voorts centraal het algemene beleid gericht op waarborging van de energievoorziening, binnen de grenzen die worden gesteld door de doelstellingen van het sociaal-economisch beleid. Meer in het bijzonder zal worden ingegaan op het beleid met betrekking tot de plaats die aardolie en aardgas in de energievoorziening zullen innemen. Tevens wordt uitvoerig ingegaan op de rol die alternatieve energiebronnen kunnen gaan spelen en op welke termijn. Ten slotte wordt ook uitvoerig ingegaan op de mogelijkheden van kolen voor onze energievoorziening. Aldus ontstaat inzicht in de omvang van het resterende deel van het energieverbruik, dat door andere energiedragers zal moeten worden gedekt.

Deel 2, de «Kolennota» gaat in op de mogelijkheden en problemen van een toenemend kolenverbruik ter vervanging van het verbruik van olie en aardgas, met name bij de ondervuring van elektriciteitscentrales en in de industrie. In deze nota wordt een beleid ontwikkeld ten aanzien van de kolenzet die minimaal noodzakelijk zal zijn; over een nog grotere inzet van kolen zal moeten worden beslist in afweging met andere mogelijkheden, waaronder bij voorbeeld verdere toepassing van kernenergie. In deze Kolennota wordt voorts een uitvoerig onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma geïntroduceerd. Ten slotte wordt ingegaan op de infrastructurele aspecten van een vergroot kolenverbruik. Samenvattend komen in de Kolennota de aspecten van het gebruik van kolen op grote schaal aan de orde die van belang zijn voor de afweging van de voor- en nadelen van de verdere inzet van kolen en kernenergie. Deze afweging geschiedt in Deel 3.

In Deel 3, de Nota inzake de brandstofinzet voor de elektriciteitsopwekking zet het kabinet haar standpunt uiteen over de brandstofinzet van de elektriciteitscentrales, daarbij uitgebreid ingaande op de overwegingen die haar tot dat standpunt hebben geleid. De publikatie van deze nota, als sluitstuk op beide andere nota's, kan worden gezien als het startpunt van de maatschappelijke discussie. De nota schetst een zo compleet mogelijk beeld van alle aspecten die aan de uitbreiding van het kernenergetisch vermogen verbonden zijn.

Voor het algemene energiepolitieke kader wordt in deze nota uiteraard teruggerepen op het eerste deel van de Tweede Energienota. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de meer specifieke economische en industriële aspecten. Met gebruikmaking van de bevindingen van de Kolennota zullen de volksgezondheids-, milieuhygiënische- en ruimtelijke ordeningsproblemen van kerncentrales vergeleken worden met die van de kolencentrales. Voorts wordt uiteraard ook ingegaan op de bijzondere aspecten, verbonden aan de kernenergie, zoals proliferatie, veiligheid, opberging van nucleair afval, terreur en sabotage alsmede de beveiliging daartegen.

Onlosmakelijk verbonden met de toepassing van de kernenergie is het vraagstuk van de berging van het radioactieve afval. Het afvalprobleem dient dan ook deel uit te maken van de maatschappelijke discussie, waarbij zowel opslagmethoden voor de middellange termijn als voor de zeer lange termijn aan de orde komen. Met betrekking tot de lange termijnopslag dient zich in het bijzonder de mogelijkheid van opslag in zoutformaties aan als een oplossing die het voordeel zou hebben dat het radioactieve afval gedurende geologische perioden van de biosfeer zal zijn afgesloten. Om de toepasbaarheid in ons land van deze methode te kunnen vaststellen is nader wetenschappelijk onderzoek nodig van zouthorsten. Het kabinet heeft besloten dit onderzoek zo snel mogelijk te doen uitvoeren. Daartoe zullen in de lijn van het onlangs aan de Kamer aangeboden rapport over de mogelijkheden van opslag van radioactieve afvalstoffen in zoutvoorkomens in Nederland proefboringen in de Noordzee worden uitgevoerd².

Integraal onderdeel van het kernenergievraagstuk is voorts de problematiek van de vestigingsplaatsen voor eventueel op te richten kerncentrales, die dan ook in de maatschappelijke discussie aan de orde dient te komen. De specifieke planologische aspecten van de nucleaire elektriciteitsopwekking in Nederland werden reeds eerder behandeld in het Aanvullend Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (ASEV), deel a: beleidsvoornemen. De voor dit beleidsvoornemen gestarte planologische kernbeslissingsprocedure is inmiddels gestaakt.

In Deel 3 zal een nadere uitwerking van de vestigingsplaatsproblematiek worden gegeven, uitmondend in een specificatie van de vestigingsplaatsen voor de in aanbouw te nemen kerncentrales, indien de besluitvorming na de maatschappelijke discussie een positieve uitspraak over de verdere toepassing van de kernenergie mocht inhouden. Dit onderdeel zal een afgerond en herkenbaar deel van de nota uitmaken. Na publikatie van Deel 3 zal het huidige beleidsvoornemen ASEV worden ingetrokken.

De procedure rond het onderdeel over de vestigingsproblematiek zal moeten voldoen aan de kenmerken van de procedure voor de planologische kernbeslissingen (PKB-procedure). Voor wat betreft inspraak, openbaarheid en interdepartementaal overleg wordt daaraan door de voorgestelde maatschappelijke discussie reeds voldaan. Anders dan destijds voor het ASEV, deel a, zal voor het onderdeel over de vestigingsproblematiek daarom de zogenaamde aanvullende PKB-procedure worden toegepast in de zin van de «Nota openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid»³. Deze procedure brengt met zich mee dat over dit onderdeel het advies gevraagd zal worden van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening en bestuurlijk overleg zal worden gevoerd met de betreffende overheden.

² Overigens zij verwezen naar de brief van de Minister van Economische Zaken aan het parlement dd. 29 mei 1979 over het ICK-rapport radioactieve afvalstoffen.

³ Tweede Kamer, zitting 1972, 12 006, nr. 2

3. Organisatie van de maatschappelijke discussie

a. *de leiding van de maatschappelijke discussie*

In het licht van de onder 1 genoemde doelstellingen zal een centrale rol in de maatschappelijke discussie moeten worden vervuld door een kleine, onafhankelijk werkende stuurgroep die in alle fasen leiding geeft aan de discussie. Deze stuurgroep zal bestaan uit een drietal, door de Regering na overleg met de Kamer benoemde, integere personen die in brede kring vertrouwen genieten en die geacht mogen worden tot een afgewogen oordeelsvorming over veelzijdige en complexe problemen in staat te zijn. Een bijzondere deskundigheid op (kern-)energiegebied is voor het lidmaatschap van de stuurgroep geen vereiste.

De stuurgroep zal bij de uitoefening van haar functie zorgvuldig moeten toezien op het aan de orde komen van alle relevante problemen, op een zo groot en gevarieerd mogelijke participatie in de discussie, op de kwaliteit en toegankelijkheid van de aan een breed publiek te verschaffen informatie, op tijdige afronding van de twee hierna aan de orde komende fasen van de discussie en op zorgvuldige en gewetensvolle weergave van de resultaten van de discussie.

De stuurgroep zal zich bij haar werkzaamheden kunnen laten bijstaan door een groep van adviseurs die op één of meer van de door de maatschappelijke discussie bestreken terreinen een zekere deskundigheid hebben. Deze groep van adviseurs, die in overleg tussen Regering en stuurgroep zal worden aangezocht, zal in zijn geheel of op individuele basis op alle momenten door de stuurgroep kunnen worden geraadpleegd. Het zal de taak van deze adviseurs zijn de stuurgroep in staat te stellen op efficiënte wijze inzicht te verwerven in de verschillende deelgebieden van het discussieterrein; tevens zullen de adviseurs desgevraagd en onder verantwoordelijkheid van de stuurgroep specifieke werkzaamheden kunnen verrichten ten behoeve van en in de maatschappelijke discussie. In deze groep zal, met het oog op de ondersteunende functie ten opzichte van de stuurgroep, een zekere deskundigheid op verschillende terreinen vertegenwoordigd moeten zijn. Daarbij valt te denken aan deskundigen op de volgende gebieden: economie en energievoorziening in het algemeen, de technisch-wetenschappelijke kanten van de energievoorziening en het milieubeheer, veiligheid en volksgezondheid, de maatschappijwetenschappen. Behoeftes bestaan ongetwijfeld ook aan deskundigheid en ervaring op het gebied van voorlichting en inspraakprocessen.

b. *indeling van de maatschappelijke discussie*

In het verloop van de maatschappelijke discussie dient, in het licht van de doelstelling, een globaal onderscheid te bestaan in twee fasen. In de eerste, zogenaamde «informatiefase», zal de nadruk moeten liggen op verzameling en toetsing van het materiaal dat moet dienen als basis voor de tweede fase, waarin de eigenlijke «discussie» plaatsvindt. Wellicht is een strikte, algehele volgtijdelijkheid van deze beide fasen in de praktijk niet vol te houden en misschien ook minder wenselijk: het staat de stuurgroep vrij om aan de hand van de ervaringen in dezen een gedragslijn te bepalen. In het volgende schema wordt een schets gegeven van de structuur van de maatschappelijke discussie zoals die ons voor ogen staat, met de aantekening dat het in laatste instantie de stuurgroep zal moeten zijn die, gegeven haar onafhankelijke positie, de concrete uitwerking bepaalt.

FASE I: Informatiefase

1. Het kabinet publiceert de Tweede Energienota. Samenvattingen van de drie samenstellende deelnota's worden op grote schaal verspreid.

2. De stuurgroep verzamelt de reacties op de nota. In eerste instantie gaat het daarbij om de commentaren en bijdragen van groeperingen en organisaties die zich reeds actief met de (kern-)energieproblematiek bezighouden of die geacht kunnen worden belanghebbend of geïnteresseerd te zijn, maar in principe stelt de stuurgroep zich open voor iedere bijdrage.

3. De stuurgroep onderwerpt de verzamelde reacties systematisch aan een onderzoek, waarin de aangevoerde argumenten met betrekking tot de energieproblematiek worden geanalyseerd naar de veronderstellingen en feitelijke gegevens die eraan ten grondslag liggen.

De stuurgroep tracht vervolgens te komen tot een zo goed mogelijke objectivering van deze argumenten door gebruikte gegevens te verifiëren en gemaakte veronderstellingen te toetsen op hun aannemelijkheid. Daartoe kan de stuurgroep zich bedienen van hoor en wederhoor, raadpleging van (ambtelijke en niet-ambtelijke) deskundigen uit binnen- en buitenland en andere middelen die zij dienstig acht.

4. De stuurgroep legt haar bevindingen met betrekking tot het geverifieerde feitenmateriaal en de getoetste veronderstellingen vast in een interimrapport. Tevens geeft de stuurgroep in dit Interimrapport aan welke naar haar mening de hoofdpunten zijn waarover de discussie in de volgende fase zou moeten gaan. De stuurgroep stelt daartoe de vraagpunten op die naar haar mening essentieel zijn en geeft aan welke feiten, argumenten, voor- en nadelen c.q. risico's daarbij in het geding zijn.

FASE II: Discussiefase

1. De stuurgroep verzorgt een breedgerichte voorlichting van de in de eerste fase bereikte resultaten; onder meer zal een samenvatting van het interimrapport daartoe op ruime schaal worden verspreid.

2. De stuurgroep stimuleert de bewustwording bij het publiek over de energieproblematiek in het algemeen en de meningsvorming over de kernenergie in het bijzonder door een intensieve en gestructureerde discussie over de resultaten van de eerste fase te bevorderen in brede lagen van de maatschappij.

i. De stuurgroep organiseert openbare discussie-bijeenkomsten waarin onder leiding van de stuurgroep of van door haar aangewezen personen, een ieder in de gelegenheid wordt gesteld zijn mening naar voren te brengen over de bevindingen van de stuurgroep en een standpunt in te nemen en te verdedigen, met name over de vraagpunten die de stuurgroep ter discussie heeft gesteld.

ii. De stuurgroep stimuleert het tot stand komen van discussie onder het publiek en stelt daarvoor faciliteiten ter beschikking. De stuurgroep draagt er daarbij zorg voor dat onderscheiden opvattingen over de energieproblematiek aan bod kunnen komen.

3. De stuurgroep verzamelt, analyseert en evalueert de in de discussie naar voren gekomen argumenten, meningen en standpunten, legt haar conclusies vast in een eindrapport en publiceert dat als eindpunt van de maatschappelijke discussie.

4. Duur van de maatschappelijke discussie

De maatschappelijke discussie heeft als onderwerp een problematiek die in hoge mate bepalend is voor de toekomst van onze samenleving. Dat betekent dat deze discussie geen vrijblijvende aangelegenheid mag zijn. Gezien de nationale en internationale ontwikkelingen op energiegebied en mede gelet op de ontwikkeling van het elektriciteitsgebruik en de in het geding

zijnde «lead-times» dienen zo snel mogelijk beslissingen genomen te worden over de aard van elektriciteitscentrales die vanaf 1990 in werking moeten komen om de bestaande centrales te vervangen en te voorzien in de eventuele groei van het elektriciteitsverbruik. Wij stellen ons voor dat beide fasen van de discussie elk in ongeveer een jaar kunnen worden gerealiseerd: deze termijn lijkt nodig, gezien het veelomvattende karakter van de doelstelling van de discussie; een langere termijn is niet wenselijk voor een zakelijke en ernstige discussie die binnen de grenzen van het redelijke blijft en die een overzienbaar geheel moet vormen.

Met inachtneming van deze termijn komt de kalender van de maatschappelijke discussie als volgt te luiden:

- najaar 1979 neemt de eerste fase van de maatschappelijke discussie een aanvang met de publikatie van het derde deel van de Tweede Energienota;
- najaar 1980 publiceert de stuurgroep het interimrapport, waarmee de tweede fase wordt ingeluid;
- najaar 1981 publiceert de stuurgroep haar eindrapport;
- in 1982 kan besluitvorming plaatsvinden door Regering en parlement.

5. Informatievoorziening

De verspreiding van informatie vormt een kernpunt van de maatschappelijke discussie; ook de participatie van de bevolking zal daarvan in belangrijke mate afhankelijk zijn.

i. De voorlichting die de stuurgroep aan het begin van de tweede fase verspreidt over haar bevindingen in de eerste fase zal mede omvatten informatiemateriaal waarin de verschillende zienswijzen op de (kern)energieproblematiek tot uitdrukking kunnen komen. De stuurgroep stelt dit materiaal samen mede op basis van de bijdragen die in de eerste fase zijn ontvangen en waar nodig in samenwerking met de opstellers daarvan.

ii. Gedurende de gehele maatschappelijke discussie zou in de vorm van een op ruime schaal verspreide, periodiek verschijnende krant een voortdurende stroom van informatie op gang gebracht kunnen worden waarin de voortgang van de discussie in begrijpelijke taal wordt gevolgd en discussiebijdragen kunnen worden afgedrukt.

iii. In overleg met de media kunnen mogelijkheden worden gezocht om de stuurgroep in staat te stellen een groot publiek te bereiken.

6. Slotopmerkingen

De stuurgroep zal de beschikking krijgen over een onafhankelijk werkend secretariaat. Voorts zal de stuurgroep moeten beschikken over adequate financiële middelen, zowel ter dekking van eigen kosten als – naar redelijkheid – van door deelnemers in de discussie te maken kosten.

Een ambitieuze opzet als boven in hoofdlijnen omschreven mag geacht worden op adequate wijze tegemoet te komen aan de eisen die aan de maatschappelijke discussie gesteld worden door de grote belangen die voor de toekomst van het land op het spel staan.

De Minister van Economische Zaken,
G. M. V. van Aardenne

De Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne,
L. Ginjaar

De Minister van Sociale Zaken,
W. Albeda

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
P. A. C. Beelaerts van Blokland