

Vergaderjaar 2002–2003

28 761

Voorstel van wet van het lid Vos tot wijziging van de Kernenergiewet in verband met het opnemen van een verbod tot het gebruik van kernenergie als bron voor het opwekken van elektriciteit

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

In 1994 is een motie van M. B. Vos van GroenLinks aangenomen om de kerncentrale Borssele in 2004 te sluiten (kamerstukken II 1994/95, 16 226, nr. 18). Dit zou het einde betekenen van kernenergie voor elektriciteitsopwekking in Nederland. De regering besloot de motie uit te voeren. Daartoe startte ze een procedure om een sluitingsdatum in de vergunning van de centrale op te nemen. Ook maakte ze een afspraak met de elektriciteitssector voor sluiting van Borssele. Daarbij werd tevens een bedrag toegezegd van 70 miljoen gulden, als tegemoetkoming voor niet-afgeschreven kosten voor de noodzakelijke modernisering van de Borssele-centrale.

De eigenaar EPZ van de kerncentrale betwistte echter dat er een afspraak zou zijn gemaakt voor sluiting in 2004. En met succes: een rechtszaak die de Staat had aangespannen om aan te tonen dat er wel degelijk een afspraak was gemaakt – waarin onder andere oud-minister Wijers getuigde – werd in september 2002 verloren door de Staat.

Niets staat op dit moment EPZ in de weg om de kerncentrale langer open te houden. Sterker nog, de huidige regeringscoalitie CDA, VVD, LPF heeft zich duidelijk uitgesproken vóór het langer openhouden van Borssele en heeft in haar strategisch akkoord aangegeven met EPZ in overleg te willen treden over het langer openhouden van de centrale. In haar bedrijfsblad geeft EPZ er blijk van erop te rekenen dat Borssele zelfs na 2013 nog in bedrijf kan zijn.

Ook sprak deze regeringscoalitie zich niet duidelijk uit tegen de bouw van nog meer kerncentrales in Nederland.¹

Dat is geheel in strijd met de in 1994 aangenomen motie-Vos. Intussen zijn echter de argumenten die in 1994 pleitten voor een afbouw van kernenergie in Nederland, onverminderd van kracht: kernenergie kent niet te verwaarlozen risico's op het gebied van veiligheid en milieu. Met name te noemen risico's en milieu-effecten van kernenergie zijn:

- de lozingen van grote hoeveelheden radioactief materiaal door opwerkingsfabrieken² met grote gevolgen voor het mensen, dieren en planten;

¹ Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 169.

² Voor het Nederlandse kernaafval betreft het met name lozingen van de opwerkingsfabrieken in Sellafield (Groot-Brittannië) en La Hague (Frankrijk), waar het Nederlandse kernaafval wordt opgewerkt.

- het risico van een ongeluk in de centrale;
- het risico van een terroristische aanslag op een centrale;
- het risico van proliferatie van radioactief materiaal en nucleaire kennis, met name ten behoeve van de productie van kernwapens;
- opgewerkt afval is een blok aan het been voor toekomstige generaties.

De gunstige bijdrage van kernenergie op het verminderen van broeikasgasemissies weegt hier naar de mening van de indienster niet tegenop.

Dit is voor de indienster van de sluitingsmotie uit 1994, Marijke Vos, reden om dit initiatiefwetsvoorstel in te dienen, om zodoende alsnog gevolg te geven aan de motie uit 1994.

2. Doel van het wetsvoorstel

Het initiatiefwetsvoorstel strekt tot een verbod op het opwekken van elektriciteit door middel van kernenergie in Nederland. In samenhang hiermee is ook het vervaardigen, bewerken, verwerken en opslaan van splijtstoffen ten behoeve van de productie van elektriciteit verboden.

Op grond van het wetsvoorstel vervalt de bestaande vergunning voor de enige momenteel werkende kerncentrale voor elektriciteitsproductie in Nederland, kerncentrale Borssele van elektriciteitsbedrijf NV EPZ. Op dit moment heeft de kerncentrale in Borssele een vergunning met onbepaalde looptijd. In het wetsvoorstel wordt voorzien in een billijke vergoeding voor kosten of schade als gevolg van het vervallen van de vergunning. Kerncentrale Borssele voorziet met een vermogen van 450 MW in circa 4% van de totale Nederlandse elektriciteitsvraag.

De verwachte effecten van het wetsvoorstel zijn dat de negatieve effecten en risico's die gepaard gaan met het opwekken van elektriciteit met behulp van kernenergie in Nederland zullen verdwijnen.

Voor de opwekking van kernenergie ten behoeve van de elektriciteitsproductie zijn naar de mening van de indienster voldoende alternatieven voorhanden. De gunstige bijdrage van kernenergie aan het klimaatprobleem wordt eveneens, en met aanzienlijk minder nadelen, geleverd door duurzame energiebronnen.

Kernenergie ten behoeve van andere toepassingen, zoals medische toepassingen, valt niet onder dit initiatiefwetsvoorstel. Bij kernenergie voor medische toepassingen zijn (op dit moment nog) geen of onvoldoende alternatieven om een verbod hierop te kunnen bepleiten. De bijdrage van deze andere toepassingen aan de totale hoeveelheid opgewekte kernenergie in Nederland is naar verhouding gering.

3. Waarom een wettelijke verplichting?

De verwachting is dat zonder een wettelijke verplichting kernenergie deel blijft uitmaken van de Nederlandse energievoorziening. Op dit moment heeft de enige elektriciteitproducerende kerncentrale, Borssele, een vergunning met onbepaalde looptijd. Deze vergunning stamt uit 1973. Deze vergunning kan op grond van de Kernenergiewet artikel 20a worden ingetrokken door het bevoegd gezag, in dit geval de Minister van VROM en de Minister van Economische Zaken¹. De regering heeft – ter uitvoering van de motie-Vos – reeds gepoogd een sluitingsdatum in de vergunning op te nemen. Dit gebeurde met een beroep op het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen. De Raad van State heeft de nieuwe vergunning met sluitingsdatum echter in 2000 nietig verklaard op procedurele gronden: de regering had

¹ Deze mogelijkheid tot intrekken kan conform artikel 15b van de Kernenergiewet worden uitgeoefend indien dat noodzakelijk is in het belang van:

- de bescherming van belangen van mensen, dieren, planten en goederen,
- de veiligheid van de staat,
- de bewaring en bewaking van splijtstoffen en van ertsen,
- de energievoorziening,
- het zeker stellen van de betaling van de vergoeding, aan derden toekomende voor schade of letsel, hun toegebracht,
- de nakoming van internationale verplichtingen.

verzuimd een MER op te stellen om de nadelige gevolgen voor mensen, dieren, planten en goederen aan te tonen.

Uit het Introductiedossier Nieuwe Bewindslieden VROM¹ waarvan de Kamer in 2002 in kennis werd gesteld, blijkt dat de regering vanwege de onzekere uitkomst van de rechtszaak (over de afspraak met EPZ) wetgeving («sluitingswet Borssele»²) in voorbereiding had.

Aangezien het de regering op grond van de huidige Kernenergiewet niet is gelukt om de centrale in Borssele te sluiten, het Ministerie van VROM zelf ook wetgeving in voorbereiding had genomen vanwege de onzekere uitkomst van eerder genomen stappen en de eigenaar van kerncentrale Borssele zelf niet van plan is de kerncentrale op grond van de motie-Vos uit 1994 te sluiten (zelfregulering), ziet de indienst wetgeving als enige mogelijkheid om tot sluiting van Borssele te komen en kernenergie uit te sluiten van de energievoorziening in Nederland.

4. Regeling ten aanzien van kerncentrale Borssele

Op grond van het wetsvoorstel moet de kerncentrale Borssele zo snel mogelijk na inwerkingtreding van de wet een vergunning aanvragen om de centrale buiten gebruik te mogen stellen. Onredelijke vertraging daarbij kan leiden tot niet vergoeden van in «vertragingstijd» gemaakte kosten. Ook moet aanpassing van andere Kernenergiewetvergunningen, en mogelijk ook van vergunningen krachtens andere wetten die op de elektriciteitsproductie betrekking hebben, worden aangevraagd. In de periode tussen de inwerkingtreding van de wet en het verkrijgen van de vergunning voor het uit gebruik stellen, kan de centrale, ook zonder dat elektriciteit geproduceerd wordt, in werking worden gehouden overeenkomstig de vergunning.

Artikel 1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) maakt het nodig voor het vervallen van de vergunning een (schade)vergoeding toe te kennen. Het wetsvoorstel voorziet in een billijke vergoeding voor kosten of schade als gevolg van het vervallen van de vergunning.

5. Financiële gevolgen

De voorziene (schade)vergoeding voor het vervallen van de vergunning van de enige momenteel in gebruik zijnde kerncentrale voor elektriciteitsopwekking in Nederland brengt uiteraard maatschappelijke kosten met zich mee. Hoe hoog die zijn is op dit moment niet te voorzien.

Het aanvragen van de benodigde vergunningen zal voor de Borssele-centrale administratieve lasten met zich meebrengen. Voor elektriciteitsproducenten die elektriciteit opwekken uit andere bronnen dan kernenergie, voor leveranciers en afnemers, levert het wetsvoorstel geen administratieve lasten op.

Het sluiten van de kerncentrale Borssele heeft een gering effect op de gemiddelde elektriciteitsprijs in Nederland. Weliswaar is de prijs van kernstroom uit de Borssele-centrale relatief laag (vanwege de ouderdom van de centrale waardoor veel investeringen reeds economisch zijn afgeschreven), maar tegelijk is de bijdrage van Borssele aan de totale elektriciteitsbehoefte met 4% te gering om een zichtbaar effect te hebben op de gemiddelde elektriciteitsprijs in Nederland.

¹ Uitgebracht op 19 juli 2002, ten behoeve van de nieuwe bewindslieden op het Ministerie van VROM.

² Letterlijk citaat (p. 191): «Omdat de civiele procedure al lang loopt en de uitkomst onzeker is, zijn binnen VROM ook voorbereidingen getroffen voor een «sluitingswet Borssele.»

6. Inwerkingtreding

Het wetsvoorstel treedt in werking op 1 januari 2004.

7. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

In onderdeel A wordt na hoofdstuk III, afdeling 1 van de Kernenergiewet een afdeling 2 ingevoegd met het verbod op het in werking brengen of in werking houden van een inrichting ten behoeve van het opwekken van elektriciteit.

In het tweede lid is opgenomen dat het buiten gebruik stellen of ontmantelen (het logische vervolg op het verbod) slechts geoorloofd is met een vergunning; deze vergunningsbepaling is nodig omdat in onderdeel B van dit artikel de reikwijdte van artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet is beperkt tot inrichtingen «ten behoeve van een ander doel dan het opwekken van elektriciteit».

Een vergunning om buiten gebruik te mogen stellen moet zo snel mogelijk worden aangevraagd; onredelijke vertraging daarbij kan leiden tot niet vergoeden van in «vertragingstijd» gemaakte kosten. Ook moet aanpassing van andere Kernenergiewetvergunningen en mogelijk van vergunningen krachtens andere wetten die op de elektriciteitsproductie betrekking hebben worden aangevraagd.

In onderdeel C van dit artikel wordt het nieuwe artikel 14a, tweede lid ingevoegd in de strafbepaling van artikel 80 van de Kernenergiewet.

Artikel II

In dit artikel wordt de handhaving van het het nieuwe artikel 14a, eerste en tweede lid, onder de Wet op de economische delicten gebracht.

Artikel III

Dit artikel bepaalt dat degene wiens vergunning vervalt op grond van het verbod in artikel 14a van de Kernenergiewet, een billijke vergoeding krijgt voor hierdoor ontstane kosten of geleden schade die redelijkerwijs niet of niet geheel voor zijn rekening horen te komen.

Vos