

M en R 2011/115

Regelgeving voor kernenergie; klaar voor een adequate toetsing van een nieuwe generatie centrales?

Verslag van de studiemiddag van de Vereniging voor Milieurecht van 22 juni 2011

Mr. L. Smorenburg-Van Middelkoop, datum 06-07-2011

Datum	06-07-2011
Auteur	Mr. L. Smorenburg-Van Middelkoop
JCDI	JCDI:ADS750367:1
Vakgebied(en)	Milieurecht (V)

Recente ontwikkelingen inzake de bouw van een nieuwe kerncentrale gaven aanleiding tot de studiemiddag van de Vereniging voor Milieurecht van 22 juni jl., voorgezeten door mw. prof. mr. R. Uylenburg, te Houthoff Buruma, Amsterdam. De studiedag opende met 'de achtergrond en doelstellingen van de Nederlandse regelgeving inzake kernenergie' door mw. mr. A. van Limborgh (Ministerie van EL&I). Dhr. Dr. T. Vanden Borre (Universiteit Leuven) schetste vervolgens kritisch de 'Internationale en Europeesrechtelijke normen voor kernenergie'. De 'locatiekeuze en vergunningen voor de bouw van een nieuwe kerncentrale' werden juridisch uitgediept door dhr. mr. drs. R.R. Crince le Roy (Houthoff Buruma).^[1] Tot slot werd de plenaire discussie prikkelend ingeleid door mw. mr. C. Verwijs- van Fraassen (EPZ) en mw. mr. B.N. Kloostra (Van den Biesen Boesveld Advocaten). Deze bijdragen verschijnen komend najaar in het Nederlands Tijdschrift voor Energierecht zodat dit verslag beperkt blijft tot de plenaire discussie.^[2]

Beperkte aansprakelijkheid

De discussie opende met de kritiek op de beperkte aansprakelijkheid van de kernenergiesector, inclusief het argument dat dit staatsteun inhoudt (Vanden Borre). De vraag rees of er wel een alternatief is, qua verzekeraarbaarheid en financiële draagkracht (Dhr. Mr. H.J.H.L. Kortess, Ministerie van EL&I). Duitsland biedt een alternatief met een systeem gekopieerd uit de Verenigde Staten. In plaats van een begrenzing van de aansprakelijkheid kent het een verplichting tot verzekering, bestaande uit twee schijven, de eerste per exploitant en de tweede voor de gezamenlijke exploitanten. In de Verenigde Staten is daardoor, met een verzekerd bedrag van 10 miljard dollar, geen overheidsgeld nodig voor risicodekking. Wel is het economisch zinvol is een verschil te houden tussen het verzekerde bedrag en de - hogere - werkelijke schadekosten, als extra prikkel om voorzichtig te zijn (Vanden Borre). Zo'n prikkel vormt nu het forse eigen risico (Kortess).

Beperkte wettelijke aansprakelijkheid is buiten de energiesector niet ongebruikelijk, zoals in transport (Kortess). Toch zou de kernenergiesector voor de maatschappelijke aanvaardbaarheid juist zelf moeten pleiten voor onbeperkte aansprakelijkheid (Vanden Borre). Bovendien zorgt de beperking voor een gebrek aan 'level playing field' binnen de energiesector nu kernenergie niet aan dezelfde aansprakelijkheidseisen moet voldoen. De beperking verstoort daarmee de - formeel - vrije Europese energie markt (Vanden Borre).

Het beginsel 'de vervuiler betaalt'

De verwerking van kernafval werd ook bediscussieerd. Hoe moet het hiervoor geldende beginsel 'de vervuiler betaalt' worden vormgegeven nu de zorg voor kernafval minstens 100.000 jaar bestrijkt (Dhr. A. Wouda, Waddenvereniging)? EPZ laat de bestraalde splijtstofstaven allereerst in Frankrijk opwerken. Dit levert, naar eigen zeggen, voor 95% nuttig materiaal (uranium en plutonium) op. De resterende 5% komt terug naar Nederland als in glasgegoten kernafval. Dit kernafval wordt tijdelijk (100 jaar) opgeslagen in het Covra-gebouw (Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval), dat 100% Staatseigendom is maar - kostendekkend - betaald wordt door de kernenergiesector. Voor de eindverwerking betaalt de sector ook een, door de Staat bepaald, bedrag aan een door Covra beheerd fonds (Verwijs- van Fraassen).

Een vergelijking lijkt mogelijk tussen kernafval en CCS, waarbij op grond van Europees recht, de eindverantwoordelijkheid na 50 jaar bij de Lidstaten komt te liggen (Klooststra).^[3] Dit is geen probleem zolang het niet ten laste komt van de publieke middelen (Verwijs). De onmogelijkheid van de kostenberekening voor de eindverwerking vanwege de zeer lange duur (Wouda), werd ontkend. De berekening is weliswaar moeilijker voor hoog- en langdurig radioactieve afval, maar er is voldoende kennis over de kosten van de huidige technisch beste oplossing: de permanente opslag in mijnen (Van Limborgh).

De discussie richtte zich vervolgens op de ontmanteling van kerncentrales (Uylenburg). De ontmanteling komt al aan de orde bij het ontwerp van kerncentrales. Anders dan voorheen worden kerncentrales zo gebouwd dat zij later eenvoudig kunnen worden ontmanteld. Wanneer de kerncentrale in bedrijf gaat, moet de vergunninghouder voldoende financiële zekerheid bieden aan de minister van Financiën voor ontmanteling. Deze zekerheid behoeft ministeriële goedkeuring. Dit geldt ook voor het ontmantelingsplan op zich dat al in eerste opzet moet worden overlegd bij de vergunningaanvraag en vervolgens elke vijf jaar te worden geactualiseerd, ook qua financiële zekerheid.^[4] De minister kan nu ook tussentijds aanwijzingen geven voor deze financiële zekerheid. De lacunes in de Kernenergiewet (Kew) inzake overheidsinvloed op de ontmanteling zijn daarmee sinds kort verholpen (Van Limborgh).^[5] Bestaande kerninstallaties hebben ook een dergelijk ontmantelingsplan (Verwijs- van Fraassen).

De EU gaat uit van financiële zekerheid via het reserveren van de winst gedurende exploitatie (Klooststra).^[6] Nederland beslist echter per geval over de wijze van financiële zekerheid, waarbij diverse modellen denkbaar zijn (Van Limborgh). Ook in België is de vormgeving van de financiële zekerheid actueel in verband met het onderling uitlenen daarvan binnen Elektrabel (Vanden Borre).^[7]

Dit deed de vraag rijzen wat er moet gebeuren als de overheid eindverantwoordelijk is en het beschikbare bedrag onvoldoende blijkt aan het eind van levensduur van de kerncentrale. Te meer omdat de wereld continue verandert, zoals blijkt uit de Duitse besluit om opeens alle centrales te ontmantelen, en wel ruim voor het einde van hun levensduur is en voordat zij onvoldoende geld hebben gespaard. Het Duitse besluit tot sluiting lijkt daarmee een onrechtmatige overheidsdaad. De maatschappij moet dan ook bereid zijn om de ontmantelingskosten zelf te dragen (dhr. H. Faber, Ministerie van Defensie).

Definitieve verwerking kernafval

Eveneens klonk er kritiek op de keuze voor mijnopslag als methode van definitieve kernafvalverwerking en het gebrek aan stappen. Zo werd gerefereerd aan de Duitse mijn die toch blijkt te lekken (mw. K. Ulmer, Agentschap NL). Hoewel het kernafval volgens het huidige Nederlandse beleid zal worden opgeslagen in mijnen worden deze nog niet gerealiseerd. Nederland gaat pas definitief verwerken na de 100-jarige opslag in COVRA. Wel zal het kabinet de definitieve opslag tastbaarder maken middels een programma met daarin de te nemen stappen voor eindverwerking (Van Limborgh).^[8] Gewezen werd tevens op het belang van onderzoek naar de effecten in de bodem van langdurige opslag, zoals in het kader van OPERA (Nederlandse Onderzoeksprogramma Eindberging Radioactief Afval) (o.a. Vanden Borre). Ook moet de wenselijkheid van kernafvalberging per Lidstaat danwel meerdere Lidstaten samen worden gezien mede vanuit de economische en politieke haalbaarheid, inclusief kernafvaltransport via andere Lidstaten (Vanden Borre).

Koelwater in Borssele

De discussie richtte zich vervolgens op de mogelijke koelwaterproblemen te Borssele (dhr. J. van der Stappen, Brabantse Milieufederatie).^[9] Op basis van de beschikbare ruimte en koelwater is het uitgangspunt dat er in Borssele slechts plaats is voor één extra kerncentrale. Voor een derde kerncentrale ontbreekt ook hoogspanningscapaciteit. Of zich inderdaad milieuproblemen voor zullen doen, mede in verband met het koelwater, bij een tweede kerncentrale zal nog in het kader van het m.e.r. worden onderzocht (Van Limborgh). De nabijheid van het Natura 2000 gebied kan daarbij een probleem vormen (Kloostera).^[10]

Eén of meerdere vergunningen

Duidelijk werd in de discussie ook dat waarschijnlijk wordt gekozen voor één Kew-vergunning, met uitwerking van de details in algemene regels (Van Limborgh). Nederland kiest dus niet voor het Finse beslismodel met beslissingsketens, dat daar voor vertraging zorgde (mw. mr. drs. H.M. Israëls, Nauta Dutilh). In Finland neemt het parlement een principebesluit of x een kerncentrale mag bouwen op plaats y van type b. Voor de details volgen vervolgens op lager niveau diverse 'go/no go-besluiten'.

Nederland is wel geïnteresseerd in het uitgebreide Finse stelsel van algemene regels voor kerncentrales (Van Limborgh). Dit geldt ook voor veiligheidsrapporten (dhr. P. de Rijk, Wise). Mits deze passen binnen de Nederlandse regelgeving en met toevoeging van locatiespecifieke eisen (Van Limborgh).

Inspraak en rechterlijke toetsing

Op het gebruik van algemene regels voor een nieuwe kerncentrale werd vervolgens kritiek geuit, vanwege de beperking van de inspraak als controle op de besluitvorming. Algemene regels beperken ook de rechterlijke controle tot een toetsing aan hogere regelgeving (internationaal recht). De Crisis- en herstelwet versterkt dit met de beperking van het beroepsrecht voor decentrale overheden en het relativiteitsvereiste. Ook bestaat het risico van samenloop bij de burgerlijke en administratieve rechter (o.a. dhr. mr. drs. T. Kortman, Stibbe). Benadrukt werd echter dat het niet de bedoeling is om in de ministeriële regeling voorwaarden op te nemen die eigenlijk in de vergunning thuishoren (Kortman).

Schaarse rechten

Sluitstuk van de discussie vormde de constatering dat er slechts ruimte is voor één extra kerncentrale terwijl twee partijen bezig zijn met een m.e.r..^[11] Welke criteria gelden voor de verdeling van het schaarse recht (de kerncentrale), bijvoorbeeld 'wie het eerst komt ...' (Uylenburg e.a.)? Aanknopingspunten voor de verdeling, zoals op grond van grondeigendom, ontbreken in de Kew (mw. mr. J.C. Ellerman, Houthoff). De criteria bleven in het midden doordat deze vraag als theoretisch werd gekwalificeerd. Naar verwachting zal er slechts één - gezamenlijke - aanvraag binnenkomen betreffende één kerncentrale van 2500 mw bestaande uit twee reactoren. Niet alleen heeft slechts een van de partijen ter plaatse grond in bezit, maar zal de vergunningaanvrager ook vóór de aanvraag het financiële plaatje (5 miljard) rond moeten hebben (Van Limborgh). Rest de vraag waarom beide partijen wel al kosten maken met het m.e.r. (Ellerman).

Voetnoten

[1] Zie ook zijn artikel 'Juridische aspecten van kernenergiecentrales: een verkenning', Tijdschrift voor

[2] De presentaties van de sprekers (ppt) zijn al wel beschikbaar op www.milieurecht.nl.

[3] Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide, Pb L 140/14 van 2009.

[4] Goedkeuring van de financiële zekerheid moet volgens het Bkse 2011 worden verleend door zowel de minister van Financiën als van EL&I (art. 44a), terwijl het ontmantelingsplan enkel goedkeuring van de minister van EL&I behoeft (art. 25).

[5] Met verwijzing naar de brief van 11 februari 2011, betreffende randvoorwaarden voor de bouw van nieuwe kerncentrales (*Kamerstukken II* 2010/2011, 32 645, nr. 1, p. 7-8). Het gaat om de wijziging van de Kernenergiewet en het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (Bkse) van 12 februari 2011, *Stb.* 2010,18).

[6] Kloostra doelde waarschijnlijk op de Aanbeveling van de Commissie van 24 oktober 2006 betreffende het beheer van de financiële middelen voor de ontmanteling van nucleaire installaties en de verwerking van verbruikte splijtstof en radioactief afval (Pb L 330/31 van 2006). Zie ook COM(2007)794 def.

[7] Zie hierover bijvoorbeeld het bericht 'Magnette haalt nucleair ontmantelingsgeld mogelijk weg bij "te Frans" Electrabel', van 28 januari 2011 via <http://www.energeia.nl/preview/1271-Magnette-haalt-nucleair-ontmantelingsgeld-mogelijk-weg-bij-te-Frans-Electrabel.html>.

[8] Zie voetnoot 4.

[9] Van der Stappen doelt op de brief van 13 april 2001, betreffende lessen uit recente gebeurtenissen Japan voor het beleid inzake kernenergie en te nemen procedurele stappen ten aanzien van nieuwe kerncentrales, *Kamerstukken II* 2010/2011, 32 645, nr. 3, p. 7-8.

[10] Zij doelt op de Westerschelde en Saeftinghe (zie p. 10 van de richtlijnen genoemd in voetnoot de Richtlijnen milieueffectrapport Tweede Kerncentrale Borssele d.d. 11 juni 2011 (via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kernenergie/documenten-en-publicaties/vergunningen/2010/12/22/procedure-nieuwe-kerncentrale-borssele-delta.html>).

[11] Zie, voor Delta Energy B.V. de Richtlijnen milieueffectrapport Tweede Kerncentrale Borssele d.d. 11 juni 2011 (via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kernenergie/documenten-en-publicaties/vergunningen/2010/12/22/procedure-nieuwe-kerncentrale-borssele-delta.html>).