

## **Bijlage bij de brief over besluitvorming kerncentrale Borssele**

Deze bijlage gaat in op het commentaar van Greenpeace en Profundo<sup>1</sup> met betrekking tot de juridische en financiële aspecten van een afgedwongen sluiting en bezien wordt in hoeverre dit aanpassing van de eerder getrokken conclusies nodig maakt. Ook heb ik bezien in hoeverre het Profundo-rapport aanleiding is voor het wijzigen van mijn eerdere conclusies over veroudering en nucleaire veiligheid.

### **a. Veroudering en nucleaire veiligheid**

Profundo stelt dat door veroudering er reden tot bezorgdheid is met betrekking tot de veiligheid van de KCB. Veroudering leidt tot slijtage van materialen en componenten en is vaak moeilijk op te sporen en daardoor niet goed beheersbaar. In het bijzonder wordt daarbij als voorbeeld gewezen op de opgetreden corrosie door boorzuur bij een regelstaafdoorvoer in het reactorvatdeksel van de Amerikaanse kerncentrale Davis Besse. Profundo stelt dat volgens de criteria van de nucleaire toezichthouder in de VS (Nuclear Regulatory Commission, NRC) de KCB tot de categorie hoogverdachte reactoren behoort. Ook de KCB zou te maken gehad hebben met boorzuurlekkages.

Het incident bij de kerncentrale van Davis Besse in 2002 is mij bekend. Mede op basis van het NRC onderzoek hierover is dit ook door de Kernfysische Dienst nader geanalyseerd, onder meer ten aanzien van de vraag in hoeverre dit ook voor de KCB een relevante gebeurtenis kan zijn. Dit is niet het geval gebleken, enerzijds omdat in de KCB andere constructiematerialen zijn toegepast die niet de gevoeligheid voor gebreken hebben zoals bij Davis Besse. Anderzijds heeft onderzoek door de NRC aangetoond dat een belangrijke oorzaak van het Davis Besse incident was dat het management onvoldoende inzicht en kennis had van de specifieke nucleaire problematiek die voor het veilig functioneren van een kerncentrale vereist is. Dit heeft er toe geleid dat veiligheidstechnische problemen niet juist werden gewaardeerd en de nadruk meer lag op het zo economisch mogelijk produceren van elektriciteit. Het veiligheidsmanagement is juist een van de speerpunten van het toezicht van de Kernfysische Dienst. De bestaande praktijk is dat de KCB er voor zorgt dat consequent wordt geïnspecteerd en wordt gereageerd op signalen van lekkages. Dit heeft er onder andere toe geleid dat het Davis Besse incident opgenomen is als te onderzoeken gebeurtenis in de 10-jaarlijkse veiligheidsevaluatie van de KCB van 2003. Echter al in een vroeg stadium is geconstateerd dat deze gebeurtenis voor de KCB niet als veiligheidsrelevante gebeurtenis is aan te merken. Vervanging van het reactordeksel is vanwege het evidente verschil in ontwerp en constructie dan ook niet aan de orde. Overigens merk ik nog op dat er bij de KCB nooit sprake is geweest van boorzuurlekkages bij regelstaafdoorvoeren in het reactorvatdeksel.

---

<sup>1</sup> 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.

Samengevat is de Kernfysische Dienst van oordeel dat de KCB géén hoogverdachte kernreactor is zoals het Profundo-rapport stelt.

Verder stelt het Profundo-rapport ook dat er geen eenduidige criteria bestaan voor het sluiten van een kernreactor vanwege veiligheidsrisico's. Daarover het volgende.

De KCB beschikt over een Kernenergiewetvergunning met daaraan verbonden voorschriften die nageleefd moeten worden. Sluiting van de KCB is aan de orde indien zou blijken dat de KCB niet meer aan de vergunningsvoorschriften en onderliggende documenten kan voldoen. In dergelijke voor de KCB geldende documenten zijn wel degelijk criteria vastgelegd om de reactor om redenen van veiligheid buiten gebruik te stellen of te sluiten. Een voorbeeld daarvan zijn zogenoemde Technische Specificaties. Deze bevatten alle voorwaarden voor een veilig bedrijf (zoals de beschikbaarheid van (hulp)systemen, pompen e.d.).

Verder zijn er diverse technische normen en standaards (NEN, ISO, DIN, ASME, etc.) die heldere afkeurcriteria bevatten. Voor complexe verschijnselen zoals vermoeiing bestaan criteria in de ontwerpcodes.

Daarmee bestaat een stelsel van criteria, die, indien daaraan niet wordt voldaan, tot buiten bedrijf stelling kunnen leiden.

Het Profundo-rapport zet op verschillende plaatsen vraagtekens bij de veiligheid van oudere kerncentrales vanwege de onbeheersbaarheid van de veroudering. Er wordt vermeld dat al veel kerncentrales van voor 1974 buiten bedrijf zijn gesteld. Daarnaast wordt gesteld dat er bij de overheid te weinig kennis aanwezig zou zijn.

Het is zeer wel mogelijk complexe technische constructies lange tijd veilig te gebruiken. Als voorbeelden kunnen gelden vliegtuigen, bruggen en dergelijke. Dit komt door een uitgebreide kennis van microscopisch materiaal gedrag, niet-destructief onderzoek naar eventuele defecten in het volgende groeistadium (macroscopische defecten), computer analyses en onderhoud.

Kernreactortechnologie voegt daar een speciaal onderwerp aan toe, namelijk verbrossing door neutronen van het reactorstaal. Dit fenomeen is en wordt uitgebreid onderzocht, ook op het materiaal van het KCB-reactorvat.

Verder geldt dat een groot deel van de activiteiten binnen een kerncentrale gericht is op het beschikbaar houden van veiligheidssystemen. Dit gebeurt door het periodiek testen van actieve componenten, niet-destructief onderzoek naar de integriteit van passieve delen, talloze inspecties en onderhoud. Daarnaast bestaat er sinds 1994 bij de KCB een vergunningsvoorschrift dat het opstellen en naleven van een verouderingsbeheersprogramma verplicht stelt, waarmee de veiligheidsmarges van componenten worden bewaakt. Eén van de prioritaire aandachtspunten van de recent uitgevoerde tienjaarlijkse veiligheidsevaluatie was juist veroudering. Indien besloten wordt tot een verlenging van de bedrijfstijd voorbij de 40 jaar zal bij de volgende uit te voeren 10-jaarlijkse evaluatie de veroudering nog uitgebreider en diepgaander getoetst worden. Zowel de

KCB als de Kernfysische Dienst zijn al vele jaren betrokken bij internationale werkgroepen (EU, IAEA en OECD/NEA) inzake veroudering en inspectiemethoden en het opstellen van IAEA-regelgeving ter zake. Deze inspanningen zullen gecontinueerd worden en waar nodig geïntensiveerd indien besloten wordt tot verlenging van de bedrijfsduur.

Met betrekking tot de opmerking over het buiten bedrijf stellen van oudere kerncentrales in het algemeen, merk ik nog op dat in het Profundo-rapport onvermeld blijft dat inmiddels al voor een 30-tal reactoren in de Verenigde Staten door de NRC een bedrijfsduurverlenging tot 60 jaar is toegestaan en dat dit aantal op korte termijn nog zal toenemen

Samengevat: veroudering is een onderwerp 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 beheersmaatregelen getroffen en als dat uiteindelijk niet mogelijk is zal de kerncentrale moeten sluiten.

#### **b. Juridische aspecten**

Eind april 2005 heeft mr. Van den Biesen namens Greenpeace in een brief bepleit dat de KCB gesloten zou kunnen worden zonder noemenswaardige schadevergoeding en heeft daarvoor argumenten aangedragen. Deze betroffen onder meer dat intrekking van de vergunning mogelijk zou zijn vanwege verplichtingen voortvloeiend uit het OSPAR-verdrag of vanwege een hernieuwde rechtvaardiging omdat nieuwe objectieve gegevens daartoe aanleiding geven. Deze gegevens betreffen een (door Greenpeace bepleite) beëindiging van de opwerking omdat dit tot een overschot aan onbruikbaar plutonium leidt en tot ongewenste lozingen in zee, het feit dat er nog geen definitieve afvalberging is en de huidige terrorisme dreiging.

Deze genoemde argumenten zijn over het algemeen niet nieuw en zijn door mij al eerder in ogeschouw genomen. Ik verwijs daarbij in de eerste plaats naar mijn opmerkingen over opwerking, OSPAR en plutonium in de notitiebijlage van mijn brief van 29 april 2005 (TK vergaderjaar 2004-2005, 30 000, nr. 5) en de aanvullingen daarop in mijn brief van 2 september 2005 (TK vergaderjaar 2004-2005, 30 000, nr.15).

Bovendien wijs ik op een recente uitspraak (2005) van de bestuursrechter (Raad van State) in het kader van een door Greenpeace aangespannen beroep tegen een voor de KCB verleende Kernenergiewet-vergunning. Hierin werd uitgesproken dat de Franse autoriteiten beslissingsbevoegd zijn ter zake van het toestaan van opwerking in Frankrijk en de daaraan te stellen eisen, en dat derhalve het beroep geen betrekking heeft op de betreffende Nederlandse vergunning en de beroepsgrond dus alleen al om die reden niet kan slagen. Ook in eerdere procedures bij de Raad van State met betrekking tot beroep tegen vergunningen ten behoeve van het vervoer van gebruikte splijtstof naar opwerkingsfabrieken, waren al vergelijkbare uitspraken gedaan. Deze uitspraken wijzen er dus eveneens op dat een heroverweging met betrekking tot de

wenselijkheid van opwerking geen wettelijke grond vormt om de inrichtingsvergunning van de KCB in te trekken.

De argumenten voor een heroverweging van de rechtvaardiging met betrekking tot de finale afvalberging en terrorisme als nieuwe feiten geven mij ook geen aanleiding om mijn standpunt te herzien. De discussie rondom de afvalberging is bepaald niet nieuw te noemen. De eerste contouren van het huidige beleid van een bovengrondse interimopslag bij COVRA stammen al uit 1984 en sindsdien zijn daar al vele discussies (en niet in de laatste plaats in de Tweede Kamer) over gevoerd. Het beleid in deze is duidelijk (zie onder meer mijn brief van 15 juni 2004, TK vergaderjaar 2003-2004, 25 422, nr. 37) en de COVRA beschikt over de nodige vergunningen en faciliteiten om opslag van allerlei soorten afval langdurig mogelijk te maken.

Terrorismedreiging is een fenomeen dat de laatste jaren in toenemende mate onze aandacht vraagt. Het kabinet heeft daarbij oog voor recente ontwikkelingen en onderkent dat waakzaamheid geboden blijft. Daarom ook heb ik recentelijk opdracht gegeven aan een nationale (COT) en een internationale organisatie (IAEA) om mij te adviseren over de adequaatheid van het nationale stelsel van regelgeving en toezicht enerzijds en anderzijds de specifieke beveiligingsaspecten van de KCB in het licht van de nationale en internationale ontwikkelingen. De onderzoeken zijn gericht op het identificeren van aanvullende of verbeterde nucleaire beveiliging en zijn inmiddels gestart. Over de uitkomsten van daarvan zal ik u naar verwachting in de eerste helft van 2006 kunnen berichten.

Overigens merk ik nog op dat formeel gezien terrorismedreiging volgens de Kernenergiewet geen grond voor sluiting van de kerncentrale oplevert.

### **c. Financiële aspecten**

#### *De schadevergoeding bij gedwongen sluiting*

In eerder genoemde brief namens Greenpeace wordt de kans niet heel groot geacht dat de rechter schadevergoeding aan EPZ zal toekennen, zeker niet als gekozen wordt voor sluiting middels wijziging van de Kernenergiewet. Er is immers geen sprake van een plotseling besluit. Daarom behoort de schade die het gevolg is van het besluit veel eerder tot het normale maatschappelijke en bedrijfsrisico en is dus niet onevenredig.

Ik ben van mening dat in dit betoog voorbij wordt gegaan aan het gegeven dat uit de rechtspraak blijkt dat bij toetsing van een sluitingswet zal worden onderzocht welke effecten deze wet zal hebben voor de KCB als geheel. Een verbod op kernenergie maakt de KCB-activa waardeloos. Er is dus sprake van een de facto onteigening die in beginsel gepaard zal moeten gaan met volledige schadevergoeding. Wel is het zo dat de voorzienbaarheid van het overheidsoptreden kan leiden tot matiging van de schaderaming. Dit gegeven lag dan ook mede ten grondslag aan hetgeen ik in mijn brief en notitiebijlage van 29 april 2005 over de schadevergoeding bij gedwongen sluiting heb opgemerkt.

Al met al concludeer ik dat de brief van mr. Van den Biesen mij geen aanleiding geeft op mijn eerdere analyse terug te komen. Ik blijf bij mijn eerdere conclusie 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.

#### *De berekening van een mogelijke schadevergoeding*

ECN heeft begin 2005 in opdracht van VROM een schatting gemaakt van het waardeverlies van de KCB als gevolg van gedwongen sluiting per ultimo 2013. Mede op basis hiervan is door mij geconcludeerd dat het bedrag van de schadevergoeding dan tussen enkele honderden miljoenen Euro en ruim 1 miljard Euro bedraagt.

Greenpeace heeft een studie naar kosten (en veiligheid) laten uitvoeren door Profundo. In die studie wordt betoogd dat de schadevergoeding veel lager zou kunnen zijn. In de notitiebijlage van mijn brief van 29 april 2005 heb ik uiteengezet hoe ECN tot de bepaling van het waardeverlies is gekomen. Over het verschil tussen de beide studies wil ik het volgende opmerken.

De benadering van beide studies zijn niet goed vergelijkbaar. ECN heeft het waardeverlies bepaald vanuit bedrijfseconomisch perspectief met als doel een inschatting te geven van de hoogte van de vordering van EPZ bij sluiting. Profundo heeft een onderzoek gedaan naar de (maatschappelijke) kosten. Daarbij zijn zowel de kosten en opbrengsten voor de exploitant beschouwd als de kostenconsequenties voor andere partijen inclusief de overheid. Daarbij maakt Profundo onderscheid tussen twee scenario's die zijn noemen "business as usual" en "fair play". Ook zijn er belangrijke verschillen ten aanzien van de gehanteerde rekenmethode. Volgens ECN is de door Profundo gehanteerde methode niet gebruikelijk en kunnen daarom bij de uitkomsten de nodige vraagtekens geplaatst worden. Het resultaat van Profundo bij het "business as usual"-scenario ligt overigens opvallend dichtbij het resultaat van ECN. Hoewel deze bedragen in dezelfde orde van grootte liggen, zijn ze het resultaat van zeer verschillende uitgangspunten en veronderstellingen.

In het "fair play"-scenario worden verschillende beleidsmaatregelen van de overheid verondersteld die leiden tot extra kosten voor de exploitant van de KCB. Het gaat bijvoorbeeld om maatregelen waardoor KCB verplicht zou moeten worden om te stoppen met opwerken. Ook wordt verondersteld dat de eindberging voor radioactief afval reeds in 2050 gerealiseerd zou moeten worden in plaats van in 2130. Als gevolg hiervan zouden de exploitatiekosten van de KCB enorm toenemen, waardoor het waardeverlies van de kerncentrale afneemt.

Uit het geheel concludeer ik dat de kostenanalyse gemaakt door Profundo in opdracht van Greenpeace 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 bij gedwongen sluiting.

*De invloed van de aandeelhouders op het afzien van schadevergoeding*

Als indirecte aandeelhouders van EPZ, kunnen de betrokken provincies en gemeenten het bestuur van EPZ niet dwingen om geen schadeloosstelling te eisen. Voor een nadere uiteenzetting hieromtrent verwijst ik U naar de antwoorden op desbetreffende vragen van Uw lid mw. Van Velzen van 8 en 29 april 2005 (TK vergaderjaar 2004-2005, Aanhangsel Handelingen nr.1430 en 1648).

*De verzekering voor aansprakelijkheid bij schade*

Het in het Profundo-rapport geschetste beeld met betrekking tot de verzekering van de aansprakelijkheid van EPZ klopt op hoofdlijnen. Profundo stelt echter ten onrechte dat EPZ hiervoor geen commerciële prijs betaalt. Overeenkomstig de internationale verdragen hierover (Parijs en Brussel) en de Wet aansprakelijkheid kernongevallen aansprakelijkheid (Wako), heeft EPZ zich voor €340,3 miljoen (het maximaal op de verzekeringsmarkt te verzekeren bedrag) verzekerd. De Staat zal dit bedrag zo nodig tot aan €2.268,9 miljoen aanvullen. Voor deze aanvullende “verzekering” ontvangt de Staat een op commerciële gronden bepaalde vergoeding van EPZ. Genoemde bedragen zullen naar verwachting rond 2007 door een wijziging van de Wako aanzienlijk bijgesteld worden (dit naar aanleiding van een wijziging van het Verdrag van Parijs).