

SPLIJTSTOF?

Besluiten over kernenergie vanuit waarden

Rli - september 2022

Samenvatting

In 2050 zal ons land moeten beschikken over een CO₂-neutraal energiesysteem. Kernenergie krijgt de laatste jaren steeds meer aandacht als mogelijkheid om dit klimaatdoel te bereiken. Wat is er nodig om over het wel of niet inzetten van kernenergie een gedragen, goed onderbouwd besluit te kunnen nemen? Over die vraag gaat dit advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli).

Besluit nemen over kernenergie moet snel én zorgvuldig

Gezien de korte tijd die nog beschikbaar is tot 2050 zal de overheid snel een knoop moeten doorhakken over de inrichting van het energiesysteem en of kernenergie daarin wel of niet wordt ingezet. Tegelijkertijd mag het tempo van de besluitvorming niet ten koste gaan van de zorgvuldigheid. In het verleden is zorgvuldige en toekomstbestendige besluitvorming over kernenergie lastig gebleken. Kernenergie was regelmatig onderwerp van felle maatschappelijke en politieke discussie. Het Nederlandse kernenergie-beleid was hierdoor verre van stabiel. Plannen voor nieuwe kerncentrales stonden meermaals op de politieke agenda, maar werden steeds weer ingetrokken. Het is belangrijk dat de besluitvorming over kernenergie vanaf nu minder grillig verloopt. Om de klimaatdoelen voor 2050 binnen bereik te houden, is stabiel energiebeleid immers onontbeerlijk.

Belangrijk om serieus te kijken naar wat burgers vinden van kernenergie

Volgens ons zal het helpen als het besluitvormingstraject over nieuwe kerncentrales zo wordt ingericht, dat naast wetenschappelijke-technische kennis het perspectief van burgers er een inherent onderdeel van vormt. Aspecten die burgers van belang vinden, moeten serieus worden meegewogen.

Maar de onderliggende opvattingen over kernenergie lopen vaak zeer uiteen, zo blijkt uit onze analyse. Kernenergie roept meer verdeeldheid op dan andere energievormen. In het maatschappelijke en politieke debat zien we deze verdeeldheid terug. Kernenergie blijkt een onderwerp waarover lastig een goed gesprek is te voeren.

Tegelijkertijd is het opmerkelijk, zo blijkt óók uit onze analyse, dat ongeveer vier van de tien mensen geen uitgesproken opvatting heeft over kern-energie. De polarisatie die het debat over kernenergie kenmerkt,

blijkt dus samen te kunnen gaan met een neutrale houding over dit onderwerp bij een relatief groot deel van de bevolking.

Besluit over kernenergie vergt afweging over gehele energiesysteem

Wij hebben ons in dit advies toegespitst op de rol van kernenergie. Beleidskeuzes over kernenergie zijn echter niet in isolatie te maken. Immers, keuzes voor of tegen de ene optie hebben consequenties voor de andere opties. Zo betekent een beslissing om geen kernenergie op te nemen in het energiesysteem, dat de beleidsopgave voor ándere vormen van energie- opwekking groeit. Een besluit nemen over kernenergie vergt dus een integrale afweging over het energiesysteem als geheel.

Opvattingen over vijf waarden zijn bepalend in debat over kernenergie

Over tal van aspecten van ons energiesysteem en de rol van kernenergie daarbinnen leven zorgen bij Nederlanders. Vijf waarden blijken daarin een centrale rol te spelen: energiezekerheid, betaalbaarheid, veiligheid, duurzaamheid en rechtvaardigheid. Uit onze analyse komt naar voren dat er grote verschillen zijn in hoe mensen tegenover deze waarden staan:

- Over *energiezekerheid* maken veel mensen zich zorgen. Redden we het wel met een energiesysteem waarin bijvoorbeeld straks vrijwel alleen nog energie uit wind en zon beschikbaar is?
- Ook de *betaalbaarheid* van energie is een aspect dat mensen bezighoudt. Er is bezorgdheid over de hoge energieprijzen. Sommige mensen denken dat de energierekening lager wordt als we kernenergie inzetten, anderen denken dat de rekening juist hoger wordt.
- Afwegingen over *veiligheid* hebben de grootste invloed op hoe mensen denken over kernenergie. Er heersen echter tegenstrijdige opvattingen over de veiligheid van kernenergie. Sommigen benadrukken de geringe kans op kernongevallen, anderen kijken vooral naar de grote impact die een kernongeval kan hebben.
- Ook over de *duurzaamheid* van kernenergie zijn mensen verdeeld. Iedereen ziet dat de geringe CO₂-uitstoot belangrijk is met het oog op het klimaat, maar een deel van de mensen vindt kernenergie onacceptabel zolang het kernafvalprobleem niet is opgelost.
- Tot slot vormt *rechtvaardigheid* een heikel punt bij kernenergie. Daarbij gaat het in de eerste plaats om het besluitvormingsproces: mensen vinden het belangrijk dat er naar iedereen wordt geluisterd en dat dus ook hún perspectief herkenbaar wordt meegewogen. In de tweede plaats gaat het om de lusten en lasten van kernenergie: mensen vinden het belangrijk dat deze rechtvaardig worden verdeeld. Het gaat dan bijvoorbeeld om de locatiekeuze voor

nieuwe kerncentrales, of om de vraag hoeveel nadeel toekomstige generaties mogen ondervinden van ons kernafval.

Kabinet: zorg voor goed voorbereide en onderbouwde besluitvorming

Wij doen in dit advies een aantal aanbevelingen aan het kabinet om te waarborgen dat de besluitvorming over het energiesysteem – en de rol van kernenergie daarbinnen – goed wordt voorbereid en onderbouwd.

Versterk kennisbasis onder energietransitie en belast op te richten klimaatraad hiermee

Het kabinet werkt op dit moment aan het Nationaal Plan Energiesysteem 2050. Wij denken dat er voor het opstellen van dit plan aanvullende kennis nodig is om de toegevoegde waarde van kernenergie binnen het energiesysteem goed te kunnen wegen. Er zijn antwoorden nodig op in ieder geval de volgende vragen:

- Wat is het kostenverschil tussen een energiesysteem met en zonder kernenergie?
- Welk energiesysteem draagt het meeste bij aan versnelling van de energietransitie (en daarmee aan een versnelde afbuiging van de wereldwijde CO₂-uitstootcurve)?
- Wat zijn de directe en indirecte gevolgen van een eventueel kernongeval in Nederland, en is Nederland hierop voldoende voorbereid?
- Wat zijn de technologische en financiële onzekerheden rond de eindberging van hoogradioactief afval?

Het is van belang om kwantitatieve studies en rapporten naar bovenstaande vragen te kunnen beoordelen op hun onderliggende aannames en omgang met onzekerheden. Hier zien wij een waardevolle rol voor de klimaatraad die volgens de afspraken in het coalitieakkoord zal worden opgericht. Deze dient de rol van wetenschappelijk intermediair te vervullen. Wij adviseren om in de klimaatraad ook experts op te nemen op het gebied van ethiek, psychologie en sociologie, ruimtelijke wetenschappen, en economie.

Relevante technische aspecten en ethische vragen expliciet afwegen

Bij de keuzes die het kabinet gaat maken in het Nationaal Plan Energiesysteem 2050 is een expliciete afweging nodig over de volgende zeven beleidsinhoudelijke vragen:

- Hoe willen we pieken en dalen in het aanbod van wind- en zonne-energie opvangen?
- Hoe robuust en tegen welke kosten willen we de energietransitie inrichten?

- Welke risico's van een energiesysteem met of zonder kernenergie vinden we acceptabel en hoe gaan we die risico's bepalen?
- Hoe wegen we de landschappelijke impact die een keuze voor een bepaalde vorm van energieopwekking heeft?
- Hoe wegen we de impact van het gebruik van eindige grondstoffen bij de keuze voor (of tegen) het opnemen van bepaalde vormen van energieopwekking in het energiesysteem?
- Wat vinden we een eerlijke verdeling van de lusten en de lasten die het energiesysteem met zich meebrengt?
- Met welke gevolgen van het energiesysteem mogen we toekomstige generaties belasten?

Kabinet: weeg in de besluitvorming het perspectief van burgers mee

Wij formuleren in dit advies ook aanbevelingen die schetsen hoe het kabinet het perspectief van burgers kan betrekken in de besluitvorming over kernenergie.

Geef in debat over inrichting energiesysteem aandacht aan de vijf waarden

Er zal de komende jaren op diverse momenten maatschappelijk debat ontstaan over de inrichting van de energietransitie – zeker wanneer de mogelijke bouw van kerncentrales aan de orde komt. Wij vinden het belangrijk dat het kabinet en de Tweede Kamer daarbij ruimschoots aandacht geven aan de vijf waarden die daarbij een rol spelen: energiezekerheid, betaalbaarheid, veiligheid, duurzaamheid en rechtvaardigheid in de verdeling van lusten en lasten.

Organiseer burgerbetrokkenheid

Kabinet en Tweede Kamer zullen burgers expliciet moeten betrekken bij besluitvorming en duidelijk moeten informeren over de afwegingen die ze tussen deze waarden maken en de conclusies die ze daaruit trekken. Burgers zullen de uitkomsten van een besluitvormingsproces dan gemakkelijker accepteren.

Wij ondersteunen in dit verband het voorstel dat de minister voor Klimaat en Energie, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, heeft gedaan om als kabinet samen met de Tweede Kamer onderzoek te doen naar de mogelijkheid om een burgerforum in te stellen bij het maken van keuzes over de inrichting van het toekomstige energiesysteem van ons land. Wij achten een burgerforum in beginsel een geschikte vorm van burgerparticipatie om advies aan regering en parlement uit te brengen over het toekomstige energiesysteem en de mogelijke rol van kernenergie daarin. Hiervoor dienen dan vooraf wel de nog openstaande kennisvragen te worden beantwoord.