

*ADVIES
VAN DE
VOORLOPIGE
ALGEMENE
ENERGIERAAD*

**INZAKE EEN
BREDE MAATSCHAPPELIJKE DISKUSSIE
OVER (KERN)ENERGIE**

Uitgebracht aan de Minister van Economische Zaken

7 juni 1978

Advies
van de
voorlopige Algemene Energieraad
inzake
een brede maatschappelijke discussie
over
(kern)energie
uitgebracht aan
de
MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN
d.d. 7 juni 1978.

INHOUDSOPGAVE:

BLADZIJDE:

<u>1.</u> Algemeen	1.
<u>2.</u> Alleen hoofdlijnen	2.
<u>3.</u> Doelstellingen	2.
<u>4.</u> Overleg met het parlement	3.
<u>5.</u> Regeringsstandpunt	5.
<u>6.</u> Bestaande kernenergieactiviteiten	5.
<u>7.</u> Het onderwerp van discussie	6.
<u>8.</u> Beschikbare voorbeelden	8.
<u>9.</u> De samenstelling van de organiserende instantie	10.
<u>10.</u> De taken van de stuurgroep	12.
<u>11.</u> Tijdschema	13.
<u>12.</u> Deelonderzoeken	14.
<u>13.</u> Kosten	15.
<u>14.</u> Samenvatting procedure	15.

Bijlage: Besluitvormings-procedure over kernenergie
in Canada, Groot Brittanië en Oostenrijk.

1. ALGEMEEN.

Door verschillende maatschappelijke groeperingen wordt naar aanleiding van het vraagstuk van de vestiging van kerncentrales aangedrongen op een brede maatschappelijke discussie over de algehele energieproblematiek. Activiteiten en stellingnamen werden ontwikkeld waarin gewezen werd op de lange-termijneffekten én de in maatschappelijk opzicht minder aanvaardbaar geachte aspecten van het energiegebruik, in het bijzonder van kernenergie. Zonder naar volledigheid te streven zij hier gewezen op de ingenomen standpunten in het kader van de nu onderbroken planologische kernbeslissing over het aanvullend strukturaarschema elektriciteitsvoorziening (ASEV), en de gedachtenwisseling in de Vakbeweging en de Generale Synode der Nederlandse Hervormde Kerk.

De Minister van Economische Zaken heeft de voorlopige Algemene Energieraad verzocht advies uit te brengen over de opzet van een dergelijke brede maatschappelijke discussie.

De Raad stelt voorop, dat over de resultaten van een brede maatschappelijke discussie genuanceerd kan worden geoordeeld, en dat men geen hooggespannen verwachtingen moet koesteren. Er mag bijvoorbeeld niet van worden verwacht, dat voor- en tegenstanders van kernenergie het op alle fronten eens zullen worden. Meningsverschillen over het te volgen energiebeleid zullen blijven bestaan. Het is vanuit deze achtergrond dat van enkele zijden binnen de Raad aarzelingen zijn geuit over het nut en daarmee verbonden de wenselijkheid van een dergelijke brede maatschappelijke discussie. Ook dient te worden aanvaard, dat de organisatie ervan veel kosten met zich zal brengen (voor personeel, publiciteit, etc.). Toch meent de Raad, dat positief moet worden geoordeeld over de zin van een brede maatschappelijke discussie. De gevolgen van beslissingen, of die nu genomen worden of uitblijven, zijn voor de toekomst ingrijpend. Daarbij heeft bij de Raad sterk meegewogen, dat het gewenst is duidelijke beslissingen over het energiebeleid voor de toekomst te nemen. Het is van belang om te trachten de sfeer van het debat, dat thans dikwijls een ja-nee karakter heeft, te verzakelijken en duidelijk te maken wáár op basis van analyse en onderzoek wel, en waar niet, voldoende kennis aanwezig is, zodat een helder onderscheid ontstaat tussen vaststaande feiten enerzijds en onzekerheden en waarde-oordelen anderzijds.

2. ALLEEN HOOFDLIJNEN.

Omtrent de te volgen procedure kan de Raad slechts vanuit een beperkte optiek adviseren. Binnen de A.E.R. bestaat geen ervaring met brede maatschappelijke diskussies. Ook is de samenstelling van de Raad niet zodanig, dat de Raad bij uitstek is gekwalificeerd voor het beoordelen van maatschappelijke aspecten met een psychologisch of sociologisch karakter.

Gezien het bovenstaande heeft de Raad afgezien van een vergaande detaillering van de te volgen procedure.

3. DOELSTELLINGEN.

Over de doelstellingen die ten grondslag moeten liggen aan een brede maatschappelijke diskussie heeft binnen de Raad een diepgaande gedachtenwisseling plaatsgevonden. De te kiezen procedure dient duidelijk in relatie te staan tot deze doeleinden.

De Raad meent, dat de volgende doeleinden aan een brede maatschappelijke diskussie ten grondslag liggen:

a. objectivering en aanvulling van de informatie.

Waardeoordelen en meningen van het publiek zullen gebaseerd moeten zijn op objectieve, konkrete en begrijpelijke informatie. Thans is het voor niet direkt betrokkenen vaak zeer moeilijk onjuiste informatie te scheiden van vaststaande feiten. Een objectivering van het informatiemateriaal en het aangeven van de bestaande onzekerheden, waarbij aandacht wordt besteed aan een deugdelijke argumentatie omtrent voor de toekomst reëel bestaande keuzen op energiegebied en de uit deze keuzen voortvloeiende konsekventies is wenselijk. De pro's en kontra's en onzekerheden zullen daarbij naar beste weten moeten worden toegelicht voor een zo breed mogelijk publiek.

De beschikbare informatie zal voorts op zijn volledigheid moeten worden getoetst, en -voor zover daartoe reële mogelijkheden bestaan- zonodig worden aangevuld, opdat de besluitvorming bij de regering en bij het parlement zo goed mogelijk kan worden onderbouwd.

b. participatie van de bevolking bij de meningsvorming.

Een brede maatschappelijke diskussie zal echter méér moeten inhouden dan het verschaffen van een zo goed mogelijke voorlichting aan het publiek. Met name moet een sterk aksent worden gelegd op het stimuleren van brede lagen van de bevolking om deel te nemen aan de diskussie. Er zal moeten worden gestreefd naar een zodanige opzet, dat voor belangstellenden voldoende gelegenheid bestaat voor meningsvorming.

Na afloop van de voorgenomen brede maatschappelijke discussie mag er geen grond meer zijn voor de opvatting, dat er onvoldoende gelegenheid voor meningsvorming is geweest.

c. registratie van meningen.

Tenslotte zal, als de discussieronde eenmaal heeft plaatsgehad, een beslissing moeten kunnen worden genomen door regering en parlement. Voor hun oordeel is de registratie van de over verschillende aspecten bestaande meningen van betekenis, uiteraard met de restricties, die aan het registreren van meningen inherent zijn. Een dergelijke registratie mag echter niet uitmonden in een verkapt referendum of een volksraadpleging. In onze parlementaire democratie zijn het toch regering en parlement die uiteindelijk de beleidsbeslissing behoren te nemen. De uitslag van een referendum kan in belangrijke mate worden beïnvloed door de formulering van de vraagstelling. Het registreren van meningen zal in dit opzicht niet mogen leiden tot verwachtingen, die achteraf niet (kunnen) worden gehonoreerd. Het resultaat moet niet meer, maar ook niet minder zijn dan een bijdrage aan de meningsvorming van de voor de uiteindelijke beslissing verantwoordelijke organen (regering en parlement). In de registratie zal ook moeten worden gesignaleerd welke opvattingen van welke groeperingen afkomstig zijn.

4. OVERLEG MET HET PARLEMENT.

Naar de mening van de A.E.R. dienen regering en parlement na de brede discussie een beslissing te nemen omtrent het te volgen beleid ten aanzien van (kern)energie.

Ten aanzien van de rol van het parlement vóór en tijdens de brede maatschappelijke discussie volstaat de A.E.R. met de opmerking, dat het de Minister van Economische Zaken uiteraard vrijstaat van gedachten te wisselen met het parlement over de aanpak van een brede maatschappelijke discussie, voordat met deze discussie zelf een begin wordt gemaakt. Bij een dergelijke gedachtenwisseling zouden ook de termijn van de inspraak en de tussentijds te treffen voorzieningen aan de orde kunnen komen.

Hoewel bij de leden van de Raad op een groot aantal punten overeenstemming bestaat over inhoud en opzet van de brede maatschappelijke discussie, is er een nuance-verschil in de opvattingen ten aanzien van bovengenoemde gedachtenwisseling.

Een minderheid van de Raad bestaande uit de leden Vonkeman en Beek (1) is van mening dat de brede maatschappelijke discussie, die onder meer moet dienen als "bijdrage tot de meningsvorming van de voor de uiteindelijke beslissing verantwoordelijke organen (regering en parlement)" (dit advies pag.3, punt 3 sub c.) alleen haar maximaal mogelijke nut kan hebben als beide organen hun wensen en verwachtingen met betrekking tot deze bijdrage tevoren hebben uitgesproken, zodat bij de opzet daarmee rekening kan worden gehouden. Zij vinden het bovendien verstandig om aan de uitspraak "Na afloop van de voorgenomen brede maatschappelijke discussie mag er geen grond meer zijn voor de opvatting dat er onvoldoende gelegenheid voor meningsvorming is geweest" (dit advies pag.3, punt 3, sub b.) de konsekwentie te verbinden dat ook met de toekomstige deelnemers aan de discussie vooraf overleg moet worden gevoerd.

Met name op grond van de eerste overweging onderschrijven deze leden het in deze paragraaf gestelde (en de hieraan in de volgende paragrafen van dit advies verbonden gevolgtrekkingen) niet, maar zijn zij van mening dat het vooraf raadplegen van het parlement over de inhoud en de opzet van de brede maatschappelijke discussie noodzakelijk is. Dit zou kunnen gebeuren door het aanbieden van een regeringsnota waarin aan de Kamer het voornemen tot het houden van discussie wordt meegedeeld en een uitgewerkt voorstel voor de opzet wordt gedaan (zowel inhoudelijk als procedureel), uitmondend in de vraag welke opmerkingen de Kamer over dit geheel heeft en welke rol zij zelf bij de brede maatschappelijke discussie zou willen spelen. Wanneer de Kamer bij het voorbereiden van haar antwoord een ieder uitnodigt tot het geven van commentaar op de nota (schriftelijk en/of op een hoorzitting), dan kunnen ook de opmerkingen van de toekomstige deelnemers aan de discussie op een eenvoudige en weinig tijdrovende manier worden meegenomen.

De overgrote meerderheid van de A.E.R. meent, dat het onjuist is in dit opzicht stelling te nemen over de rol van het parlement in de brede maatschappelijke discussie. Als het parlement zich, zoals het minderheidsstandpunt stelt, vooraf zou uitspreken over de draagwijdte en procedure van de brede maatschappelijke discussie, bestaat de kans dat niet ontkomen kan worden aan politieke stellingnames ten aanzien van de te bespreken problematiek zelf. Het is zeer de vraag of een dergelijke stellingname van het parlement in deze fase de meningsvorming ten goede zou komen: de brede maatschappelijke discussie beoogt immers juist om het parlement te doen beschikken over een zo breed mogelijk spectrum van opvattingen in de samenleving. Het ontbreken van dergelijke overzichten bij stellingnames in het verleden is juist vaak fnuikend gebleken. Het is derhalve in de ogen van de meerderheid niet functioneel, wanneer het parlement zich reeds in dit stadium zou inlaten met de inhoud en de opzet van de discussie omdat het zich tegen de uitkomsten ervan open- en kritisch- moet kunnen opstellen, zonder te zijn gekommitteerd.

x) De heer Beek, die de vergaderingen waar het meerderheidsstandpunt werd geformuleerd niet heeft kunnen bijwonen heeft later laten weten het minderheidsstandpunt te delen.

Gezien het bovenstaande acht de overgrote meerderheid van de A.E.R. het onjuist van het parlement in dit opzicht één bepaalde handelwijze te verlangen. De meerderheid wil omtrent de rol van het parlement dan ook geen uitspraak doen, en het parlement zo vrij mogelijk laten in zijn keuze.

5. REGERINGSSTANDPUNT.

De A.E.R. heeft zijn gedachten laten gaan over de vraag hoe een dergelijke brede maatschappelijke discussie zou moeten beginnen en met name over de vraag of een voorlopig regeringsstandpunt als startpunt zou moeten dienen. Bij de planologische kernbeslissing zijn in dit opzicht niet altijd even gunstige ervaringen opgedaan. De A.E.R. meent, dat een voorlopig regeringsstandpunt een goed begin zou kunnen vormen, mits aan een aantal kondities is voldaan. Zo zullen ook bij een dergelijk regeringsstandpunt voldoende mogelijkheden moeten bestaan tot aanvulling van de ter beschikking staande informatie als onderdeel van de procedure. Een voorwaarde is ook, dat het regeringsstandpunt wat het onderwerp betreft goede mogelijkheden biedt voor een discussie op hoofdpunten van richtinggevende aard en dat het voldoende is uitgewerkt. Bij de afbakening van het onderwerp wordt hierop nog ingegaan. Als aan deze kondities is voldaan, kan een voorlopig regeringsstandpunt vooraf duidelijk aanknopingspunten bieden voor de discussie.

6. BESTAANDE KERNENERGIEAKTIVITEITEN.

Wat betreft de nu al bestaande kernenergieactiviteit in Nederland acht de Raad het wenselijk voorafgaand aan de brede maatschappelijke discussie de bij deze activiteiten direkt betrokkenen zekerheid te verschaffen over het tijdens de bezinningsperiode te handhaven niveau van deze activiteiten. De zorg daarvoor zou slechts tot op zekere hoogte geliëerd kunnen zijn aan het resultaat van deze brede maatschappelijke discussie, waarbij echter naar de mening van de Raad bij het afwegen van dit standpunt het belang van het op peil houden van kennis en praktijkervaring met nucleaire installaties een niet te verwaarlozen gewicht in de schaal legt. In dit opzicht kan de bestaande situatie naar de mening van de Raad worden losgekoppeld van een eventuele definitieve beslissing inzake het gebruik van kernenergie. Daarmee zou de brede maatschappelijke discussie zich dus kunnen concentreren op de verdere stappen die op het gebied van de energievoorziening en meer in het bijzonder de stroomvoorziening genomen moeten worden.

7. HET ONDERWERP VAN DISKUSSIE.

De A.E.R. heeft zich op de vraag gericht, of het discussieonderwerp zich moet toespitsen op kernenergie alleen, dan wel betrekking moet hebben op het gebied van de hele energievoorziening.

Voor het laatste pleit, dat een discussie over kernenergie alleen effectief kan plaatsvinden in het licht van de op het gebied van energievoorziening reëel beschikbare alternatieven. Begrenst men het onderwerp tot uitsluitend kernenergie voor de energievoorziening, dan beperkt men het zodanig dat reële opties voor de toekomst worden afgesneden, terwijl ook de consequenties van de bij een keuze betrokken alternatieven onvoldoende uit de verf kunnen komen.

Anderzijds is een discussie over de energieproblematiek als geheel niet zonder gevaar. Een ruime omschrijving van het gespreks-terrein zal leiden tot oeverloze debatten, waarmee niemand gebaat is. Om de nodige gerichtheid te behouden zou daarom de discussie het beste kunnen worden gevoerd aan de hand van een door de regering naar voren gebracht standpunt, waarbij ook is aangegeven, wat binnen het kader van de reële mogelijkheden maximaal en minimaal kan worden verwezenlijkt. Dit standpunt dient een breed uitgangspunt te vinden in de algehele energieproblematiek, maar zich daarna toe te spitsen op kernenergie, waarbij deze mogelijkheid moet worden vergeleken met de reëel beschikbare alternatieven. Een aspect dat daarbij genoemd kan worden is de omstandigheid dat kernenergie in de energiesector voornamelijk kan worden benut voor het opwekken van elektriciteit, waaruit volgt dat vooral de (verminderde) verwachting omtrent het elektriciteitsverbruik in de toekomst van betekenis is. De regeringsstellingname dient voldoende te zijn uitgewerkt en wat het onderwerp betreft goede mogelijkheden te bieden voor een werkelijke discussie waarbij tevens ook tot uitdrukking komt, dat bij het invullen van een concrete beslissing de regering graag de gevoelens van de bevolking kent.

Zonder de illusie te wekken dat de A.E.R. daarmee zijn standpunt inzake het gebruik van kernenergie weergeeft (de discussie in de A.E.R. daarover is nog volop gaande), zou de A.E.R. de regering als mogelijk voorbeeld in overweging willen geven, dat een aantal op elkaar aansluitende stappen ter discussie wordt gesteld:

Allereerst gaat het om de vraag naar de omvang van het toekomstig energieverbruik en om de vraag in hoeverre in het toekomstig verbruik door het aanbod van aardolie en aardgas (inklusief vloeibaar

aardgas) kan worden voorzien. De vraag naar de toekomstige behoefte moet worden gezien tegen de achtergrond van een optimaal besparingsbeleid. Ook als wordt uitgegaan van een beperkte economische groei, een konstant blijven van de economische activiteiten in Nederland of zelfs een lichte daling, moet deze vraag beantwoord worden aan de hand van de te verwachten discrepantie tussen energievraag en energieaanbod. Deze vraag zou aan de hand van uitgewerkte scenario's moeten worden besproken. Ook zullen andere punten zijdelings aan de orde komen, zoals de vraag in hoeverre het wenselijk is aardolie en aardgas te sparen voor ontwikkelingslanden en/of petrochemische veredeling, ook voor toekomstige generaties, de vraag van de zekerheid en kosten van energievoorziening en die van de belasting van het milieu. Ontwikkelingen op wereldschaal dienen daarbij te worden besproken, maar wel te worden opgevat als een autonoom gebeuren waarvan de ontwikkelingen kunnen worden ingeschat, maar die vanuit Nederland niet of nauwelijks kunnen worden beïnvloed terwijl Nederland wel de effecten ervan ondervindt. De offers evenzeer als de baten van een stringent nationaal besparingsbeleid zullen globaal moeten worden aangegeven. Uiteindelijk zullen deze overwegingen moeten uitmonden in voorlopige konklusies omtrent de wenselijkheid van aanvulling met andere primaire energiedragers dan de thans hoofdzakelijk gebruikte aardolie en aardgas, en konklusies omtrent de gevolgen zowel economisch als maatschappelijk, van het achterwege blijven van deze aanvulling.

Komt men bij bovenstaande overwegingen tot de konklusie, dat in de toekomst naast aardolie en aardgas andere (primaire) energiedragers wenselijk zijn, dan is een toespitsing mogelijk op de vraag of van andere energiebronnen dan kolen of uraan substantiële bijdragen aan de energievoorziening verwacht kunnen worden en zo ja, wanneer en in welke mate.

Indien bij de beschouwing van deze vraag de wenselijkheid naar voren zou komen voor de toekomstige energievoorziening gebruik te maken van kolen en/of uraan, dan vindt een volgende toespitsing van het onderwerp plaats en kunnen in het kader daarvan vragen worden besproken omtrent de voor- en nadelen van kolen en/of uraan met betrekking tot de invloed op het milieu, afvalproblematiek, voorraadvorming en diversifikatie van energiegrondstoffen. De nadelen verbonden aan het gebruik van uraan voor de elektriciteitsvoorziening zullen dan moeten worden afgewogen tegen de nadelen van het niet gebruiken ervan.

Mochten de overwegingen tot de konklusie leiden dat het gebruik van uraan wenselijk is, dan zou de vraagstelling gekonkretiseerd kunnen worden tot de bouw van één of meer nieuwe kernenergiecentrales.

De hiervoor geschetste opbouw van het onderwerp voor de brede maatschappelijke diskussie heeft het voordeel dat zij duidelijk is gestructureerd. Te allen tijde moet echter worden voorkomen dat wezenlijke alternatieven voortijdig worden afgesneden.

8. BESCHIKBARE VOORBEELDEN.

De Raad heeft aan het departement van Economische Zaken verzocht om informatie over de besluitvormingsprocedure op het terrein van (kern)energie in andere OESO-landen. In Canada, Denemarken, Frankrijk, Groot Brittanië, Oostenrijk en Zweden hebben bepaalde procedures plaatsgevonden of bestaan plannen daartoe.

In Denemarken is een kommissie ingesteld voor een voorlichtingscampagne en in Zweden is via vormingsorganisaties de gedachtenvorming gestimuleerd. De diskussie in Frankrijk was met name gericht op de vestigingsplaatsen waarbij regionale en lokale volksvertegenwoordigingsraden zijn ingeschakeld.

In bijlage I wordt een beeld gegeven van de procedures in Canada, Groot Brittanië en Oostenrijk.

Centraal staat de vraag welke methodiek moet worden gevolgd. Verschillende voorbeelden zowel uit het buitenland als uit Nederland bestaan daarvoor. Zonder uitpuittend te zijn kunnen worden genoemd:

- een procedure vergelijkbaar met die gevolgd in Windscale.
- een planologische kernbeslissing.
- de milieu-effektrapportering of een procedure die hierop lijkt als de Technology Assessment.
- de parlementaire hoorzitting.

Bij de Windscale procedure ging het om een openbare hoorzitting (public hearing) onder leiding van een rechter met enige assessoren die voor- en tegenstanders van de uitbreiding van de opwerkingsfabriek te Windscale onder ede hebben gehoord. Min of meer op dezelfde wijze als bij een rechtszitting stelde hij partijen in de gelegenheid bewijzen voor hun stellingen aan te dragen.

Bronvermeldingen werden gevraagd en geverifieerd. Een positief punt van deze procedure is in de ogen van de A.E.R. dat deze een zeker objectiverend karakter heeft. Door hoor en wederhoor, het horen van deskundigen etc., kunnen argumenten zoveel mogelijk in het juiste licht worden geplaatst.

Hoe waardevol de procedure ook is uit een oogpunt van het belichten van zakelijke verschillen, toch acht de A.E.R. een nadeel van de Windscale procedure dat deze gericht is op een bepaald project en daarmee eenvoudiger van vraagstelling is, dan de brede maatschappelijke discussie. Het registreren van meningen bij de bevolking ontbrak vrijwel volledig.

De procedure van een planologische kernbeslissing (PKB) verloopt in grote lijnen als volgt:

Na ambtelijk vooroverleg wordt door de regering een beleidsvoornemen gepubliceerd. Daarop volgt een inspraakprocedure waarbij de bewijslast ligt bij de insprekers en waarvan de resultaten worden vervat in een analytisch overzicht. Aan de hand van dit overzicht en een advies van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening wordt vervolgens een definitieve kabinetsbeslissing genomen die aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd. Een positief punt acht de A.E.R., dat ervaring is opgedaan met deze procedure in Nederland. Ook betreft de procedure de bevolking bij de meningsvorming terwijl een zekere registratie van meningen plaatsvindt. Bij de PKB-procedure bestaat weinig ervaring met het stellen van binnen de grenzen van planologische randvoorwaarden mogelijke alternatieven. Een bezwaar is bovendien, dat niet in voldoende mate recht kan worden gedaan aan het algemene karakter van de (kern)energieproblematiek. De procedure is te veel toegespitst op het planologisch aspect. Hieraan zou kunnen worden tegemoet gekomen door meerdere aspecten te bezien en er een algemene kernbeslissing van te maken. De waardering van deze procedure is gemengd. Bij de milieu- en inspraakorganisaties bestaan duidelijke bezwaren in dit opzicht. Ook bestaat de indruk, dat de Tweede Kamer aan de mogelijkheid van een werkelijke keuze afbreuk vindt worden gedaan.

Vervolgens is er de procedure van de milieu-effektrapportering (MER). In deze in de Verenigde Staten toegepaste procedure wordt van een bepaald project een analyse van de (milieu) aspecten gemaakt.

Daarbij wordt een beschouwing opgenomen van alternatieven van het voorgenomen projekt, het aangeven van eventueel noodzakelijk gemaakte compenserende maatregelen, het evalueren van het beslag op onvervangbare hulpbronnen etc.. Basis van de milieu-effektrapportering is een rapport, waarin de bovengenoemde aspecten zoveel mogelijk kwantitatief worden onderbouwd. Dit rapport wordt samengesteld door degene, die het voornemen heeft tot een bepaald projekt; via een bepaalde procedure vindt vervolgens zoveel mogelijk completering plaats.

De plicht tot het aanvullen van het rapport rust daarbij bij degene die het voornemen tot een projekt heeft. Pas na onafhankelijke toetsing en goedkeuring van het rapport kan een beslissing over het voornemen worden gehouden. De milieu-effektrapportering bevat, ruim opgevat, veel bruikbare elementen en de Raad heeft zich er dan ook in het navolgende meer dan eens door laten inspireren.

De procedure is met name waardevol waar het gaat om de taxatie van de maatschappelijke gevolgen van het nemen of achterwege laten van bepaalde maatregelen. Wel is de procedure minder gericht op participatie van de bevolking en het registreren van meningen.

Tenslotte is er de mogelijkheid van een parlementaire hoorzitting of zelfs een parlementaire enquête. De hoorzitting, die een vrij gangbare parlementaire praktijk is, heeft een beperkt karakter en biedt niet de mogelijkheid van het verbreden van de discussie naar de bevolking toe. Het middel van de parlementaire enquête heeft een ander karakter dan in het kader van de discussie bedoeld is. Bij een enquête ligt de nadruk op het verrichten van onderzoek in het kader van de parlementaire controle en wordt een groot personeel beslag gelegd op de parlementariërs zelf. De bestaande parlementaire praktijk biedt derhalve weinig aanknopingspunten.

De A.E.R. meent, dat voor een goede keuze van de te volgen procedure de verschillende waardevolle elementen van elk moeten worden gekombineerd.

9. DE SAMENSTELLING VAN DE ORGANISERENDE INSTANTIE.

De A.E.R. acht het niet gewenst zelf de organisatie van de brede maatschappelijke discussie ter hand te nemen. Het is raadzaam een zekere scheiding van de functies te bewaren. De A.E.R. heeft een taak op het gebied van de advisering en geeft daarbij duidelijke meningen over het energiebeleid: de Raad zal derhalve niet als een onafhankelijk orgaan worden beschouwd.

Zoals eerder vermeld heeft de A.E.R. bovendien geen ervaring met dit soort maatschappelijke processen en ook de samenstelling van de A.E.R. is daarop niet gericht. De A.E.R. zou nog wel behulpzaam kunnen zijn door voorafgaande aan de discussie op basis van een inventarisatie van bestaande studies te adviseren bij het begin van de discussie omtrent het voor die discussie benodigde materiaal waarmee de discussie wordt begonnen en aan het einde omtrent de beleidsmatige aspecten van de door regering en parlement te maken keuze. Voor de organisatie van de brede maatschappelijke discussie zelf denkt de A.E.R. aan een kleine stuurgroep ad-hoc, los van de A.E.R., bestaande uit personen, die zich ten opzichte van de energieproblematiek neutraal kunnen opstellen, en die door hun achtergrond of opleiding in staat kunnen zijn voor een goede begeleiding zorg te dragen. Deze stuurgroep zal minimaal een zodanig aantal personen moeten omvatten dat op inspraakbijeenkomsten van enige omvang tenminste twee leden van de stuurgroep aanwezig zijn die leiding kunnen geven aan de discussie. Verder lijkt een minimaal vereiste, dat de stuurgroep beschikt over een eveneens neutrale participatiesekretaris of projectleider, die gedurende de gehele periode van de discussie volledig beschikbaar is voor de begeleiding van de brede maatschappelijke discussie en daarbij over de nodige administratieve en organisatorische hulp kan beschikken. Het is tevens gewenst dat de sekretaris/projectleider elke inspraakbijeenkomst van enige omvang zal bijwonen. Ook de voorzitter van de stuurgroep zal een belangrijk deel van zijn tijd beschikbaar dienen te stellen.

Voor de herkomst van de leden van de stuurgroep kan gedacht worden aan personen met kennis van zaken op het gebied van de algemene energie, kernenergie, economie en maatschappelijke besluitvormingsprocessen. Relaties met werkgevers, werknemers, opbouworganen, kerken (Raad van Kerken) en milieu/consumenten organisaties strekken tot aanbeveling. Van belang is echter wel, dat de leden van de stuurgroep in voldoende onafhankelijkheid van een eventuele achterban hun werkzaamheden kunnen verrichten. Het verdient voorts aanbeveling in de stuurgroep een lid of oud lid van de zittende magistratuur op te nemen, in verband met zijn ervaring met gerechtelijke procedures en afweging van aangevoerde argumenten. Deze zou tezamen met de voorzitter de hoorzittingen moeten bijwonen. De voorzitter van de stuurgroep dient goed in staat te zijn de discussies objectief te leiden en moet daarbij te sterke polarisatie kunnen voorkomen. Hij zal tegen enige pressie bestand moeten zijn.

Zonodig is de A.E.R. bereid de regering te adviseren omtrent de samenstelling van de stuurgroep en de daarin te benoemen personen.

10. DE TAKEN VAN DE STUURGROEP.

De genoemde stuurgroep leidt de brede maatschappelijke discussie.

a. Fase materiaalverzameling.

Een belangrijk punt is hoe begripsverwarringen vermeden kunnen worden, wanneer leken en/of op bepaalde terreinen deskundigen met elkaar van gedachten wisselen.

Gepoogd zal moeten worden om een vermenging van kritiek op bepaalde technische details en niet expliciet gemaakte veronderstellingen te vermijden. Steeds zal de stuurgroep er naar moeten streven zo goed mogelijk vanuit een aangenomen uitgangspunt te verduidelijken wat de marges zijn, waarbinnen beleidsbeslissingen genomen kunnen worden. Als bepaalde implicaties van een keuze geheel onvoorspelbaar blijven, zal dat ook aangegeven moeten worden. Deze taak, waaraan de stuurgroep veel aandacht zal moeten besteden, gaat vooraf aan de stimulering van de meningsvorming.

Een goede aanzet daartoe kan worden gegeven, als de stuurgroep, eenmaal ingesteld, op basis van het door de regering geproduceerde materiaal en de daarbij behorende toelichting vraagpunten formuleert en daarover terzake kundigen raadpleegt. Daarbij kunnen gebruikte informatie en gebezigde argumentatie worden getoetst, konfliktierende visies met elkaar worden gekonfronteerd en kan zonodig advies worden ingewonnen. Deze toetsing en konfrontatie moet in het openbaar plaatsvinden, waarbij ware te overwegen de betrokkenen de gegeven verklaringen te laten ondertekenen. De stuurgroep dient bij voorkeur gebruik te maken van reeds voorhanden materiaal. Deze fase mondt uit in een rapport waarin standpunten en argumenten op hun waarde worden geanalyseerd. Dit rapport wordt gepubliceerd. De stuurgroep zal een belangrijke zeggenschap moeten hebben in de presentatie van het rapport aan het publiek, waarbij onder verantwoordelijkheid van de stuurgroep populaire samenvattingen kunnen worden verspreid naar verschillende doelgroepen. Een deel van het werk, dat uit het bovenstaande voortvloeit, zal de stuurgroep wellicht moeten delegeren aan een in te schakelen bureau, dat het desbetreffende materiaal kan samenstellen.

b. Fase stimulering meningsvorming.

Het bovengenoemde materiaal dient als basis voor stimulering van de meningsvorming. De stuurgroep moet daartoe inspraakbijeenkomsten kunnen organiseren en instellingen een taak kunnen toebedelen. In het algemeen kan daarbij worden gedacht aan instellingen die een zeer vertakte organisatie hebben, als opbouworganen, vrouwenraden en dergelijke. Ook in deze tweede fase zal raadplegen van deskundigen zinvol zijn. Aangezien de verantwoordelijkheid van via politieke partijen geïnteresseerden van groot belang is, verdient het aanbeveling deze personen zo veel mogelijk voor deze bijeenkomsten te interesseren. Om de meningen te peilen kan, ondanks daaraan verbonden bezwaren, worden overwogen voor en na de discussie-procedure een opinieonderzoek onder de bevolking te houden teneinde na te gaan welke effecten de discussie heeft gehad. Bij een dergelijk onderzoek zou o.m. aangegeven moeten worden wie wel en wie niet discussiebijeenkomsten heeft bezocht en/of de gevoerde discussie via publiciteitsmedia heeft gevolgd, teneinde aldus een indruk te krijgen van het effect van de gehele procedure. De A.E.R. adviseert de beslissing hierover aan de stuurgroep zelf te laten.

Voor beide hiervoor genoemde fasen geldt, dat de publiciteitsmedia ingeschakeld moeten worden, waarbij een modus ware te vinden voor een regelmatige informatie aan het publiek, welke verslaggeving door de stuurgroep zou dienen te worden verzorgd. Zodra dat zinvol is zouden in dit kader bij essentiële momenten in de discussie ook T.V.-uitzendingen kunnen plaatsvinden.

Van zijn bevindingen dient door de stuurgroep een eindverslag te worden opgesteld, dat wordt aangeboden aan de regering en via deze aan het parlement. Het parlementaire debat kan daarna plaatsvinden. Een afsluitend en overkoepelend advies van verschillende externe adviesinstanties zou desgewenst -al dan niet op verzoek- nog kunnen plaatsvinden.

11. TIJDSHEMA.

De Raad acht het wenselijk, dat vooraf een duidelijk tijdschema voor de te houden discussie en voor de uitwerking van daarop volgende beslissingen wordt vastgesteld, en dat aan dit tijdschema vervolgens nauwkeurig de hand wordt gehouden. Men zal zich goed moeten realiseren dat ook met de voorbereiding van de discussie enige tijd gemoeid is. Nadat een beslissing omtrent de discussie is genomen volgt een discussieperiode van ca. 2 jaar, waarna regering en parlement een beslissing nemen, omtrent het te volgen beleid t.a.v. (kern)energie.

Het zal grote inspanning vergen om aan deze termijn van twee jaar de hand te houden. Mocht het besluit na de discussie de weg vrij maken tot een verdergaand gebruik van kernenergie dan volgt hierop een periode van 8 à 9 jaar voor de bouw, inclusief vergunningenprocedure, van één of meer kerncentrales. Het is daardoor geenszins onwaarschijnlijk, dat de eventuele uitbreiding van het nucleaire potentieel in Nederland, waarop de discussie betrekking heeft, pas na 1990 zal zijn gerealiseerd. Onderstreept dient te worden, dat in die jaren de energiesituatie een geheel ander karakter kan hebben dan thans, en dat men voor een verdere verlenging moet waken door bepaalde beslissingen aan fatale termijnen te binden. Een voorwaarde is daarbij wel, dat het sekretariaat van de stuurgroep voldoende middelen en personeel tot zijn beschikking heeft en tenslotte dat de voorzitter en de sekretaris-projectleider zich voldoende kunnen vrijmaken voor hun taak. Tijdens de gehele discussie dient de stuurgroep ervoor te waken, dat het tevoren opgestelde tijdschema wordt gehandhaafd, o.m. door steeds de aan de orde zijnde vragen sterk af te bakenen. Voor het overschrijden van het tijdschema dient de stuurgroep uitdrukkelijk verantwoordelijk te worden gesteld, met als uiterste konsekwentie dat de regering zèlf een vroegtijdig besluit zal moeten nemen. De regering zal zich een oordeel dienen te vormen t.a.v. de vraag of de genoemde tijdsduur tot 1990 haalbaar en akseptabel is. Als de tijd voor besluitvorming en eventuele bouw te lang wordt geacht of het vastgestelde tijdschema zou worden overschreden dan zou de regering de mogelijkheid moeten hebben om -als dit noodzakelijk blijkt- ter overbrugging te besluiten tot de bouw van bijvoorbeeld één kernenergiecentrale.

12. DEELONDERZOEKEN.

Om een termijn tot uiterlijk 1990 aan te kunnen houden zal het noodzakelijk zijn om parallel aan de discussie reeds die deelonderzoeken, bijvoorbeeld proefboringen in zoutlagen te laten plaatsvinden en te doen afronden, welke nodig zijn om tijdens de parlementaire besluitvorming tot een reële beoordeling van de aanvaardbaarheid van toepassing van kernenergie op ruimere schaal te kunnen komen. Uiteraard mogen deze onderzoeken niet een zodanige vorm aannemen, dat in feite op de besluitvorming is vooruit gelopen en reële keuzemogelijkheden worden afgesneden.

13. KOSTEN.

Naar de met de brede maatschappelijke discussie verbonden kosten zal nog een onderzoek moeten worden ingesteld. Ervaringen van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening wijzen erop dat met een bedrag van minimaal 5 miljoen gulden rekening moet worden gehouden. De kosten van de Windscale-procedure in het Verenigd Koninkrijk lagen echter hoger. Ook bij dit soort procedures is het van groot belang te bewaken dan men binnen een eenmaal opgestelde begroting blijft.

14. SAMENVATTING PROCEDURE.

Het voorgaande samenvattend ontstaat het volgende schematische overzicht van de in hoofdlijnen voorgestelde procedure:

De besluitvorming vooraf:

1. De regering besluit omtrent het houden van een brede maatschappelijke discussie.
2. De A.E.R. adviseert omtrent de samenstelling van de stuurgroep.
3. De regering stelt de stuurgroep in.
4. Desgewenst verstrekt de A.E.R. materiaal op basis van een inventarisatie van bestaande gegevens.

De eigenlijke brede maatschappelijke discussie.

a. fase materiaalverzameling.

5. De regering maakt een voorlopig regeringsstandpunt bekend met een toelichtende nota.
6. De stuurgroep formuleert de n.a.v. het regeringsvoornemen levende vragen, verzamelt zonodig aanvullende informatie, hoort daarbij in een openbare procedure deskundigen waar zij dan nodig acht en verwerkt het commentaar in een rapport.
7. Van dit rapport worden populaire samenvattingen gemaakt, zo mogelijk gelijktijdig.

- b. Fase stimulering meningsvorming.
- 8. De stuurgroep organiseert de inspraak en schakelt organisaties in om de discussie te stimuleren.

- 9. De stuurgroep stelt een eindrapport op met konklusies t.a.v. kernpunten die uit de discussie naar voren zijn gekomen. Dit rapport wordt aangeboden aan de regering en via deze aan het parlement.

De besluitvorming erna:

- 10. Regering en parlement nemen een beslissing.

BIJLAGE

Besluitvormings-procedures over kernenergie in Canada, Groot-Brittannië en Oostenrijk.

CANADA (Ontario).

Ontario Hydro heeft 3 kerncentrales in bedrijf. Daarvan is de eerste een prototype installatie van 20 MWe Candu PHW (zwaar water drukwater reactor), de tweede een 200 MW demonstratieeenheid uit 1966 en de derde een centrale met 4 eenheden van 500 MW, waarvan er 2 in bedrijf zijn en de beide anderen in 1978/1979 in bedrijf zullen komen. Er zijn verder nog drie centrales in aanbouw die elk 4 eenheden zullen hebben van resp. 500, 750 en 850 MWe. De Royal Commission on Electric Power Planning van Ontario heeft tussen mei en november 1977 hearings gehouden over de toekomstige elektriciteitsbehoefte en de lange-termijnplanning (de zgn. final hearings). Men is in 1975 begonnen met preliminary meetings in de provincie om de in de final hearings te behandelen onderwerpen en de procedure voor een brede deelname te bespreken. Ca. 300 personen en belangengroepen hebben mondeling voorstellen ingediend; ca. 6000 personen hebben de meetings bijgewoond. Voor het public participation program zijn middelen beschikbaar gesteld om groeperingen of personen te helpen bij het voorbereiden van hun in te dienen commentaren. Vervolgens heeft de kommissie in de eerste helft van 1976 nogmaals in de provincie information hearings gehouden om na te gaan of alle relevante informatie voor het publiek toegankelijk was. Ontario Hydro en 8 regeringsinstanties hebben daartoe stukken beschikbaar gesteld. In de herfst van 1976 zijn in Toronto nog eens 12 public information hearings gehouden waarbij 41 organisaties en belangengroepen waren betrokken, die informatie wilden overleggen die in de voorgaande hearings niet naar voren was gebracht. De kommissie heeft vervolgens ten behoeve van de final hearings 9 issue papers uitgegeven, waarin de in de hearings gegeven informatie over de te beslissen onderwerpen is samengevat. Verder zijn tentoonstellingen, t.v.-uitzendingen etc. georganiseerd.

De final hearings zouden plaatsvinden in de vorm van debatten over bepaalde geschilpunten. De kommissie heeft daartoe panels gevormd, bestaande uit deskundigen op de verschillende terreinen.

Kommissieleden en aanwezig publiek konden de panelleden vragen stellen. Een ieder kon stukken indienen, getuigen oproepen en getuigen aan een kruisverhoor onderwerpen of zelf aan een kruisverhoor worden onderworpen. Aan het einde van de final hearings konden publiek en speciale belangengroepen "summary arguments" indienen.

GROOT BRITTANIË.

Op grond van de Britse wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening (Town and Country Planning Act) vinden jaarlijks op lokaal niveau ca. 4.000 Town planning procedures plaats. Door de betrokken gemeentebesturen worden de plannen bekend gemaakt; er is een termijn, waarbinnen een ieder commentaar kan indienen en vervolgens neemt de gemeente een beslissing. Beroep is niet mogelijk.

De regering kan in gevallen, waarin naar haar oordeel het plan de gemeentelijke belangen te boven gaat, de procedure overnemen. Dit gebeurt in ca. 100 van de gemiddeld 4000 gevallen, van welke 100 er dan nog ca. 60 betrekking hebben op buitenlandse ambassades in Londen.

Voor de voorgenomen opwerkingsfabriek in Windscale is eerst de gewone lokale procedure ingezet. Daarna heeft de regering de zaak tot zich getrokken en een zogenaamde Public Inquiry georganiseerd. Als inspector was aangewezen een rechter van het Hoogerechtshof die bijgestaan werd door twee vooraanstaande personen als assessoren, de ene met een medisch-radiologische achtergrond, de andere met een industriële achtergrond. Deze Public Inquiry heeft ruim 3 maanden geduurd met dagelijkse zittingen (totale kosten geschat op 2 miljoen pond). Hoewel het in feite over een planologische procedure ging heeft de overheid de bezwaren in uiteenzettingen niet beperkt tot de Town-plannings-aspekten, maar zijn de aspecten van reprocessing en van kernenergie in het algemeen de revue gepasseerd. Deze Inquiry is in het najaar van 1977 afgesloten. De Inspector heeft zijn rapport met zijn konklusies eind januari 1978 aan de regering uitgebracht. Deze heeft in maart 1978 het rapport aan het Parlement toegezonden.

In de Inquiry-opzet zijn er twee partijen: de aanvrager en degene die de aanvraag ondersteunen aan de ene kant en de oppositie aan de andere kant. Partijen dienen door rechtskundigen te worden vertegenwoordigd; een subsidie voor de kosten is niet verleend.

Naast dit Inquiry-type hoorzittingen geeft de Engelse wetgeving ook de mogelijkheid om een Planning Inquiry Commission in te stellen. De kommissie roept zelf getuigen of bezwaarden op en ondervraagt zelf. Zij kan tot een rapport komen maar schijnt daartoe niet steeds verplicht te zijn. Deze procedure mondt soms weer uit in een Public Inquiry als voor Windscale is gehouden.

Engeland kent voor een aantal zaken standing Royal Commissions. Dit zijn onafhankelijke kommissies, waarvoor de overheid het secretariaat verzorgt. De Royal Commission on environmental pollution, destijds onder voorzitterschap van Sir Brian Flowers, heeft vorig jaar een rapport over kernenergie uitgebracht, waarin ook andere aspecten dan het milieu zijn besproken, zoals bijvoorbeeld het proliferatierisico. Het Flowersreport heeft gesteld dat men niet tot commerciële toepassing van snelle reactoren dient te besluiten, voordat een brede discussie daarover heeft plaatsgevonden. De regering heeft toegezegd een dergelijke algemene discussie te zullen houden. Tijdens de Windscale Inquiry kwam daarnaast de vraag aan de orde of de regering voor de demonstratie-eenheid, de Commercial Fast Reactor, ook een dergelijke Inquiry zou houden, omdat anders aspecten daarvan ook in de Windscale-diskussie ter sprake moesten kunnen komen. De regering heeft toen voor de CFR een Inquiry toegezegd.

OOSTENRIJK.

In Oostenrijk zijn van 14 oktober 1976 tot 3 maart 1977 negen openbare discussies gehouden, waartoe tevoren de Bondspersdienst een brochure van 69 bladzijden, getiteld "Kernenergie- ein Problem unser Zeit- was jeder davon wissen soll" had doen verschijnen. In deze brochure zijn gegevens over kerncentrales en de splijtstofcyclus, economische en technische veiligheidsaspecten betreffend, zeer beknopt behandeld. In de brochure werd het probleem van de radioactieve afvalstoffen niet behandeld, doch dit is op de discussiebijeenkomsten wel ter sprake gekomen.

Voor de 9 discussie-avonden werden 10 discussiegroepen samengesteld uit zoveel mogelijk "neutrale" experts. Dit was niet steeds mogelijk, in welk geval deskundigen uit pro- en kontragroepen waren opgenomen. Voor de discussies werd een groot aantal vragen door het publiek ingediend; gedeeltelijk waren de vragen ook eerder via oproepen in de pers binnengekomen.

Op de diskussiedagen zelf kon slechts een deel van de vragen worden behandeld in door de diskussiegroepen opgestelde "Berichte", waarin de ingediende vragen als bijlagen zijn opgenomen.

Aan de hand van voorlopige versies van deze "Berichte", die in 4 boekjes bijeen zijn gebracht, werden in mei en juni 1977 4 symposia gehouden, eveneens op verschillende plaatsen. In deze symposia zijn hoogleraren en vertegenwoordigers van verschillende belangengroepen aan het woord gekomen. De samenstelling hing af van de te behandelen onderwerpen. Vier boekjes met de rapporten van de diskussiegroepen en vier boeken met de notulen (Wortprotokoll) van de symposia dienden als dokumentatie voor een door de regering aan de Nationalrat toe te zenden nota. Dit "Regierungsbericht" is in december 1977 ingediend. Hierbij zou gesteld zijn, dat een vergunning voor de kerncentrale pas gegeven zou worden wanneer er een oplossing voor het afvalprobleem gevonden zou zijn.

De voorlopige Algemene Energieraad (A.E.R.) werd in maart 1976 door de Minister van Economische Zaken geïnstalleerd. Ten tijde van de vaststelling van dit advies bestond de Raad uit de volgende leden:

Dr.Ir. A.P. Oele (voorzitter), Ir. J.H. Bakker, Dr.Ir. W.J. Beek, Prof.Drs. E.L. Berg, Drs. W.A.J. Bogers, Prof.Dr. J.H. Dirken, K. Fibbe, Prof.Dr. W.van Gool^{x)}, J.H. ter Horst, Prof.Ir. D.G.H. Latzko, Dr. J.W. de Pous, Drs. H.A. van Stiphout, Ir. K. Swart, Dr. G.H. Vonkeman.

Ambtelijke vertegenwoordigers waren: Drs. W.H.J. Tieleman en/of Mr. A.A.T. van Rhijn.

Het sekretariaat werd gevormd door: Mr. H.G. de Maar en Ir. J.T.M. Stroeken.

x) wegens verblijf in de Verenigde Staten is Prof. van Gool niet betrokken geweest bij de samenstelling van dit advies.