

Een beknopte analyse van het Belgische kernenergiedebat

Erik Laes

1 Inleiding

De geschiedenis van kernenergie in België raakt aan een aantal gebeurtenissen die deel uitmaken van het collectieve geheugen van elke (ietwat oudere) Belg. Van Belgisch Kongo en Expo '58 via post-mei '68-protest en de oliecrises in de jaren '70 tot de anti-rakettenbetogingen in de jaren '80, van de vrees dat onze groenten besmet waren door Tsjernobyl (1986) tot de beslissing om uit de kernenergie te stappen (2003).

In dat opzicht is het opmerkelijk dat de keuzes rond deze technologie bijna exclusief beperkt bleven tot een kleine kring van industriëlen, deskundigen, vertegenwoordigers van belangengroepen en politici. In het boek *Kernenergie (on)besproken* situeerden we het maatschappelijk debat en de beleidsvorming over kernenergie in België over de periode 1945-2007 ten opzichte van belangrijke gebeurtenissen of 'scharnierpunten' die aan dit debat een nieuwe stimulans gaven (zoals het ongeval in Tsjernobyl in 1986).

De recente nucleaire ramp in Fukushima vormt opnieuw zo'n scharnierpunt; opnieuw gaan stemmen op om het nucleair debat 'grondig' te voeren en 'eens en voor altijd' onze positie tegenover deze controversiële technologie te bepalen.

In dit artikel proberen we de logica van onze eerdere analyse door te trekken en grijpen we de gebeurtenissen in Fukushima aan om een bijdrage te leveren aan de vormgeving van het kernenergiedebat. In deel twee van het artikel presenteren we een beknopte analyse van de dynamiek van het maatschappelijk debat. Vervolgens formuleren we op basis van de historische analyse reflecties als steun bij een toekomstig energiedebat. Hierbij hanteren we het begrip duurzaamheid als leidraad. We sluiten af met een korte samenvatting en de belangrijkste conclusies.

2 Lessen uit het verleden

Drie factoren zijn bepalend geweest voor de maatschappelijke dynamiek van het kernenergiedebat: de polarisatie tussen voor- en tegenstanders van kernenergie, de 'sociale grondwet' van kernenergie, en de rol van politiek en beleid.

Polarisatie

Het debat rond de plaats van kernenergie in een toekomstgericht energiebeleid is tot vandaag een voorbeeld van polarisatie tussen voor- en tegenstanders. Schematisch kan men een onderscheid maken tussen twee cultuurhistorische fasen die ons meer leren over waarom 'vijandige' interacties tussen de betrokkenen ontstonden en de gevolgen daarvan voor de kwaliteit van het maatschappelijk debat.

Een eerste fase, die we als het *naoorlogse vooruitgangsoptimisme* karakteriseren (ruwweg tussen 1945 en 1970), werd gekenmerkt door een breed gedeelde consensus over de waarde van wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen als inspiratiebron en drijvende kracht achter de vooruitgang. Kernenergie werd gezien als de beloftevolle technologie bij uitstek. Ze kon toegepast worden voor de aandrijving van schepen, de opwekking van elektriciteit en de productie van warmte en waterstof voor de industrie. In tegenstelling tot de fossiele brandstoffen werd kernenergie als veilig en schoon beschouwd. En wanneer de kweekreactoren en kernfusie hun opwachting zouden maken kon België beschikken over een quasi onuitputtelijke energiebron. Dergelijke optimistische opvattingen waren dominant en in de publieke opinie waren weinig afwijkende geluiden te horen.

Bovendien had België na WO II een geprivilegieerde toegang tot de Amerikaanse nucleaire knowhow verkregen als wederdienst voor de levering van uranium voor het Amerikaanse Manhattanproject. De politiek handelde contracten voor kerncentrales af met dezelfde vanzelfsprekendheid als waarmee ze autowegen of andere industriële infrastructuur aanlegde. Van volksraadpleging of participatie was dan ook geen sprake. Dit moet niet noodzakelijk geïnterpreteerd worden als een opzettelijke poging om de bevolking dom te houden. Integendeel: wetenschappers en politici waren trots op de verwezenlijkingen en deden hun best om ze aan de bevolking te tonen.

Volgens de oorspronkelijke planning zou de BR3-reactor – nu in ontmanteling – de elektriciteit leveren voor de werelttentoonstelling Expo '58 in Brussel. Enkel omwille van de onzekerheid over veiligheid stapte men van dit idee af en werd de reactor op de terreinen van het Studiecentrum voor Kernenergie (SCK-CEN) in Mol gebouwd. Belangrijk is wel dat de voornaamste beslissingen die vormgaven aan het kernpark zoals we het nu kennen grotendeels genomen werden in dit tijdsbestek. De onderzoeksinfrastructuur werd immers al vanaf de jaren '50 uitgebouwd, en de industriële toepassingen werden goedgekeurd in de loop van de jaren '60. De hoofdinstallaties voor de jongste kerncentrales (Doel 3+4 en Tihange 2+3) werden in 1974 besteld, toen de Belgische contestatiebeweging nog in haar kinderschoenen stond. Die contestatiebeweging zag zich dus geconfronteerd met een voldongen feit en kon enkel nog de verdere uitbouw van kernenergie in België aanvechten.

De tweede fase is veel minder eenduidig te bepalen. Stelselmatig werden de zekerheden van de vorige fase in twijfel getrokken: er rees twijfel over de wenselijkheid van een volgehouden groei van de energievraag als noodzakelijke voorwaarde voor het stimuleren van economische groei, en over een naïef technologisch optimisme. De wortels van de meeste kritieken uit deze tweede fase zijn terug te vinden vanaf het midden van de jaren '70. Het is opvallend hoe weinig of hoe laat de overheid hierop inspeelde.

Die brede contestatiebeweging maakte gebruik van verschillende interpretatiekaders. Het debat rond kernenergie functioneerde tegelijk als 'condensatiepunt' en 'katalysator' voor die interpretatiekaders. De meest radicale kritiek op het vooruitgangdenken werd vanaf de jaren '70 verwoord door verschillende basisbewegingen, zoals milieugroeperingen, de vredesbeweging enzovoort. Tegenover de instrumentele rationaliteit van verdergaande specialisatie en opsplitsing van de wetenschap in deeldomeinen werd een verlangen uitgedrukt naar eenheid, overzichtelijkheid en vereenvoudiging: de menselijke ervaring in haar interactie met technologie moest opnieuw 'leesbaar' gemaakt worden. Er heerste eensgezindheid over de centrale kenmerken van nieuwe technologie die deze leesbaarheid moest bevorderen: kleinschalig (d.i.

afgestemd op de behoefte van de lokale markt), eenvoudig (d.i. begrijpbaar en hanteerbaar zonder specialisatie) en vreedzaam. De meest radicale kritiek op het vooruitgangdenken werd vanaf de jaren '70 verwoord door verschillende basisbewegingen, zoals milieugroeperingen en de vredesbeweging: de menselijke ervaring in haar interactie met technologie moest opnieuw 'leesbaar' gemaakt worden. Er heerste eensgezindheid daarover: kleinschalig, eenvoudig en vreedzaam.

De inzet van kernenergie stond natuurlijk haaks op deze visie. Het vormde binnen dit denkkader een symbool van wat er mis was met het geloof dat technologie oplossingen brengt voor problemen die de afhankelijkheid van technologie zelf creëert. Daarnaast wezen andere critici een 'onbezonnen uitbouw' van kernenergie af op basis van een afweging van kosten, risico's en baten. En een derde interpretatiekader binnen de contestatiebeweging wees dan weer op het gebrek aan onafhankelijke democratische controle op de nucleaire sector (zie deel 3).

Dergelijke nuances – en de mogelijkheid tot leren van elkaars standpunten – gingen echter verloren in het gepolariseerde debat van de jaren '70. De verwevenheid van het kernenergie-debat met de strijd tussen verschillende maatschappijvisies droeg hier in belangrijke mate toe bij: welke risico's aanvaarden we, welke vorm van democratische controle wensen we, in welke maatschappij willen we leven...? Polarisatie werd bovendien in de hand gewerkt door de houding van de kernlobby zelf. De contestatiebeweging zag zich bij haar opkomst geconfronteerd met een goed georganiseerde tegenstander, die niet alleen materieel, maar ook relationeel veel sterker stond via de sterke verwevenheid tussen de kernenergiesector, vertegenwoordigers van de wetenschappelijke wereld en het beleid; deze overmacht was bovendien al vertaald in belangrijke engagementen (zie boven). Vertegenwoordigers van de nucleaire sector positioneerden zich ook vaak als de enig mogelijke goed geïnformeerde aanspreekpunten in het (kern)energie-debat, waarbij ze vasthielden aan het interpretatiekader van 'vooruitgang' en 'moderniteit'. Dit leidde er doorgaans toe dat elke vorm van kritiek automatisch als 'irrationele' verwerping van de moderniteit gecatalogeerd werd. De categorieën van 'voorstanders' en 'tegenstanders' zijn allerminst natuurlijke categorieën, maar het denken in die termen vereenvoudigt de zaken aanzienlijk en wordt bijvoorbeeld uitgespeeld in de media. Deze etikettering zette de culturele krijtlijnen uit van het strijdperk over het juiste maatschappelijke interpretatiekader in de decennia daarop: de 'voorstanders' benadrukken de positieve kanten van de technologie en minimaliseren de risico's; de 'tegenstanders' spelen het risico (kernafval, stralingsrisico's, veiligheid) uit, en kregen in de loop van de geschiedenis nog een aantal visueel sterke bewijzen om hun argumentatiekracht bij te zetten (zoals het dumpen van kernafval in zee, of Tsjernobyl). Vertegenwoordigers van de nucleaire sector positioneerden zich vaak als de enig mogelijke goed geïnformeerde aanspreekpunten in het (kern)energie-debat, waarbij ze vasthielden aan het interpretatiekader van 'vooruitgang' en 'moderniteit'. Dit leidde er doorgaans toe dat elke vorm van kritiek automatisch als 'irrationele' verwerping van de moderniteit gecatalogeerd werd.

Als gevolg van deze polarisatie raakte het kernenergiebeleid vanaf het midden van de jaren '70 verzeild in een patstelling, die na het ongeval in Tsjernobyl (1986) leidde tot een feitelijk moratorium op de bouw van nieuwe kerncentrales. Geconfronteerd met dit gebrek aan maatschappelijk en politiek draagvlak koos de nucleaire sector er gedurende de jaren '90 voor om zo weinig mogelijk te communiceren over kernenergie. Wel werd een belangrijk initiatief genomen om de patstelling op het gebied van nucleair-afvalbeheer te doorbreken. Bij de zoektocht naar een geschikte kandidaat voor de berging van laagradioactief afval was immers gebleken dat het top-down

opleggen van het nucleair beleid op een fiasco uitdraaide. Via een *partnerschapsmodel* met de betrokken gemeentes (Mol en Dessel) werd een open dialoog georganiseerd, die er in 2006 toe leidde dat Dessel door de regering gekozen werd als kandidaat-gemeente voor de bouw van een opslag voor laagradioactief afval. Recent werd ook de eerste stap gezet in de organisatie van de maatschappelijke dialoog rond de berging van hoogradioactief afval: een publieksconsultatie over het afvalplan dat NIRAS in 2010 publiceerde (zie www.niras-afvalplan.be). Deze 'open dialoog' beperkt zich echter voornamelijk tot de problematiek van het nucleair-afvalbeheer, niet toevallig de achilleshiel van de nucleaire sector (Bombaerts en Eggermont, 2009). Met betrekking tot de nucleaire energieproductie zelf – sinds een tiental jaar opnieuw in de aandacht omwille van de klimaatproblematiek en de hoge olie- en gasprijzen – doet de mondiaal georganiseerde nucleaire industrie eerder een beroep op marketingtechnieken om de snelle ontplooiing van een nieuwe generatie reactoren, de zogenaamde *nucleaire renaissance*, mogelijk te maken (Eggermont, 2011). Het risico op een grondige kritische reflectie, die nu eenmaal inherent is aan echt open dialoogprocessen, wordt hierbij vermeden.

In ons land wordt er sinds de wet op de kernuitstap (2003), die voorziet in een gefaseerde sluiting van de Belgische kerncentrales over de periode 2015-2025, vooral gedebatteerd over het al dan niet langer openhouden van de centrales. De post-Kyoto-verplichtingen, het belang van lage en stabiele elektriciteitsstarieven voor de grote industriële bedrijven in België, de te verwachten stijging van de internationale marktprijzen van fossiele brandstoffen, en de gevaren van een te grote afhankelijkheid van de elektriciteitslevering op basis van één enkele brandstof (aardgas) creëren een klimaat dat het de afgelopen jaren mogelijk maakte voor sommige politici, wetenschappers en belangengroepen om met gerichte communicaties die wet op de kernuitstap in vraag te stellen. In tegenstelling tot voorheen is de boodschap van de voorstanders nu niet langer 'kernenergie is de enig mogelijke goedkope, propere en zekere energiebron' maar 'kernenergie is niet de oplossing, maar zonder kernenergie is er geen oplossing'. Een aantal opeenvolgende expertcommissies (AMPERE, CE2030, GEMIX) nam de stelling in van een verlenging van de levensduur; tegenstanders stelden vragen bij de onafhankelijkheid van sommige leden van deze commissies en bij de gebruikte onderzoeksmethodes. Een professioneel opgezette mediacampagne van het Nucleair Forum (2009) probeerde de publieke opinie van de noodzaak van kernenergie te overtuigen. De campagne viseert vooral de grote groep 'onbeslist' door via een 'neutrale' presentatie van argumenten voor en tegen kernenergie twijfel te zaaien: 'we weten eigenlijk niet goed wat ervan te denken, dus kunnen we kernenergie beter het voordeel van de twijfel gunnen' (zie www.nuclearforum.be/nl/nucleair-forum/campagne/september-2009). Daarnaast werden haast onopgemerkt wel belangrijke engagementen aangegaan voor de bouw van nieuwe onderzoeksinfrastructuur ter ondersteuning van de kernenergie van de vierde generatie (Myrrha-reactor).

Bij dit alles mag niet vergeten worden dat onder de gemeenschappelijke noemer van het 'kernenergie-debat' vandaag eigenlijk vier verschillende, weliswaar onderling samenhangende debatten gevoerd worden: kernenergie als technologie, en de daarmee verbonden voordelen en risico's (*het klassieke debat*); de vaststelling dat de voormalige monopolist (Electrabel) hoge winsten maakt in de vrijgemaakte elektriciteitsmarkt met behulp van de versneld afgeschreven Belgische kerncentrales (*het debat rond de stranded benefits*); de inschatting dat de vrijgemaakte markt niet behoorlijk functioneert omwille van de aanwezigheid van één dominante speler aan de productiezijde van de elektriciteitsmarkt; het feit dat de eigenaar van de Belgische kerncentrales sinds 2005

volledig onder controle van een Franse groep (Suez, in 2008 gefusioneerd met Gaz de France) staat. Deze overname consolideerde de geldtransfers van Belgische elektriciteits- en gasgebruikers naar Suez die al sinds de jaren '90 via Electrabel's moederbedrijf Tractebel bestonden.

Het kernenergiedebat is dus zeker geen vrijblijvende uitwisseling van argumenten pro en contra, zoals het Nucleair Forum het voorstelt; het conflict tussen particuliere belangen en het algemeen belang is reëel en aanzienlijk. Met andere woorden: een neutrale positie in het debat innemen is onmogelijk, en knopen doorhakken creëert winnaars en verliezers. De beleidsvoering dient hiermee rekening te houden en niet naïef uit te gaan van een harmonieuze zoektocht naar gedeelde waarden en normen (zie deel 4). Het kernenergiedebat is zeker geen vrijblijvende uitwisseling van argumenten pro en contra, zoals het Nucleair Forum het voorstelt; het conflict tussen particuliere belangen en het algemeen belang is reëel en aanzienlijk. De beleidsvoering dient hiermee rekening te houden en niet naïef uit te gaan van een harmonieuze zoektocht naar gedeelde waarden en normen.

De 'sociale grondwet' van kernenergie

De term 'sociale grondwet' van een technologie ontleen we aan Grove-White et al. (2000). Het basisidee van deze auteurs is dat technologieën niet enkel afhankelijk zijn van economische en technische factoren om goed te functioneren in een maatschappelijke context, maar ook nood hebben aan welbepaalde sociale relaties. Als voorbeelden vermelden Grove-White et al. (2000) factoren zoals de mate waarin op eerdere beslissingen kan teruggekomen worden ('reversibiliteit'), de verdeling van expertise, de mate waarin onafhankelijke overheidscontrole mogelijk is enzovoort.

Als gevolg van de boven beschreven polarisatie blijven argumentaties die net die 'sociale grondwet' van kernenergie betreffen eerder onderbelicht, omdat ze nauwelijks in de media of in de publieke opinie werden uitgespeeld. Toch is het volgens Grove-White et al. (2000) niet ondenkbaar dat de publieke perceptie van zulke sociale grondwetten in belangrijke mate – maar dan 'onder de radar' – de publieke opinie over controversiële technologieën beïnvloedt. Het gaat hier om onze buikgevoelens over de rechtvaardigheid in de verdeling van kosten en baten en de betrouwbaarheid van politieke instellingen bij het bewaken van het algemeen belang.

Kernenergie wordt in dit interpretatiekader gezien als een testcase voor de democratie. Als kernenergie zich ondanks het feit dat ze mogelijk onveilig en/of te duur zou zijn toch heeft kunnen uitbreiden, dan is dit binnen dit denkschema omdat het beleid de technologie te veel promootte of alleszins de belangrijkste beslissingen overliet aan de sector. De verwevenheid met de publieke besluitvorming, op alle beleidsniveaus, was immers groot en de verbondenheid van de elektriciteitsproducenten met reactorconstructeurs en studiebureaus, via de financiële groepen, zorgde voor een bijkomende beïnvloeding op de investeringsbeslissingen.

We geven hier twee voorbeelden van discussies die precies die sociale grondwet van kernenergie in België betreffen. Het eerste voorbeeld betreft het Nationaal Comité voor Energie (NCE), dat gedurende de jaren '80 een debatforum bood aan belangengroepen zoals vakbonden, werkgeversvereniging, elektriciteitsproducenten en kmo's om de investeringsplannen van de elektriciteitssector te bespreken.

Hoewel de omkade ring van dit debatforum niet optimaal was – te weinig tijd voor visies, weinig transparante informatie van de elektriciteitsproducenten – bleek het belang van de inbreng van een onafhankelijke en tegensprekelijke expertise. In het NCE is het feit aangeklaagd dat de keuze voor kernenergie nooit kaderde binnen een globale kijk op het energiesysteem, met aandacht voor rationeel energiegebruik (bv. geen elektriciteit gebruiken om te verwarmen). Critici argumenteerden dat met dergelijke veronderstellingen kernenergie wel als de meest voordelige optie naar voren moest komen. Met de stopzetting van het onafhankelijke onderzoeksprogramma *Energie* (1987) gaf de overheid een teken dat de bijdrage van ‘buitenstaanders’ aan het energiebeleid overbodig was, wat een initiatief om maatschappelijk overleg mogelijk te maken, in de kiem smoorde.

Het tweede voorbeeld gaat over de vraag naar meer onafhankelijke controle en toezicht op de organisatie van het nucleair-afvalbeheer en de nucleaire veiligheid.

In de sfeer van het naoorlogse economische en wetenschappelijke optimisme kreeg de problematiek van het kernafval nauwelijks aandacht. Maar critici argumenteerden al vanaf het midden van de jaren '70 dat de toekomst van de kernenergie in België gekoppeld moest worden aan het vinden van een geloofwaardige oplossing voor het kernafval. Bovendien vond men het niet meer dan normaal dat de kosten voor afvalberging doorgerekend zouden worden aan de afvalproducenten zelf. Een vorm van onafhankelijke aanpak en provisioning ontstond in het begin van de jaren '80, doordat de overheid een nieuw soort overheids-organisme (NIRAS) in het leven riep, waaraan de producenten van het afval op hun vraag de verantwoordelijkheid op de langere termijn zouden kunnen overdragen. Een afvalschandaal was echter nodig (Transnuklear, 1987) opdat dit organisme effectief al zijn verantwoordelijkheden opnam. Ook nu nog zijn er technische en financiële onzekerheden rond opties voor het beheer van het hoogradioactief afval.

De afvalproblematiek kwam dus pas laat op de politieke voorgrond en stelde het probleem aan de orde van de grote ‘vergeten’ economische kosten die vandaag nog op de belastingbetaler en de consument verhaald worden. De afvalproblematiek kwam pas laat op de politieke voorgrond en stelde het probleem aan de orde van de grote ‘vergeten’ economische kosten die vandaag nog op de belastingbetaler en de consument verhaald worden. Ook in de nucleaire veiligheid is de overheidscontrole lange tijd bijna louter een formaliteit gebleven:

Ook in de nucleaire veiligheid is de overheidscontrole lange tijd bijna louter een formaliteit gebleven: erkende privécontroleorganismen namen deze taak waar. Hervormingen sleepten ongeveer twintig jaar aan alvorens het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (FANC) operationeel kon worden. Bovendien vallen de nucleaire operatoren al sinds het begin van het kernprogramma onder een geplafonneerde en in de tijd gelimiteerde aansprakelijkheidsregeling. Momenteel zijn de Belgische operatoren aansprakelijk voor een maximumbedrag van 300 miljoen euro, en dat bedrag zal op termijn worden opgetrokken tot 700 MEuro; de Belgische staat schiet in geval van hoger oplopende schade bij voor een bedrag van maximum 500 MEuro. Dergelijke bedragen zijn uiteraard ontoereikend in geval van een kernramp van grote omvang. De beperkte nucleaire aansprakelijkheid vormt dan ook een impliciete subsidie voor de nucleaire sector: de kosten voor het risico worden afgewenteld

Geconfronteerd met het gebrek aan maatschappelijk en politiek draagvlak koos de nucleaire sector er gedurende de jaren '90 voor om zo weinig mogelijk te communiceren over kernenergie.

op de gemeenschap. De beperkte nucleaire aansprakelijkheid vormt een impliciete subsidie voor de nucleaire sector: de kosten voor het risico worden afgewenteld op de gemeenschap

Deze voorbeelden tonen aan dat de overheid weinig bereidheid heeft getoond om proactief op te treden en eigenlijk pas initiatief neemt als ze gedwongen wordt door crisismomenten, zoals ook nu weer naar aanleiding van Fukushima. Het Belgische beleid heeft zich rond de 'sociale grondwet' van kernenergie (vanaf de jaren '70) eerder afzijdig proberen te houden en beperkte zich tot distributieve tussenkomsten: de verdeling van winsten in de elektriciteitssector over kapitaal, arbeid en klanten – vooral dan de industriële grootverbruikers. Dit roept onmiddellijk de vraag op naar de rol van de overheid en de politieke wereld in het maatschappelijk debat.

De rol van politiek en beleid

Deze analyse geeft dus duidelijk aan dat de politieke overheid zich vooral in de vroege fase als promotor van kernenergie opstelde – toen de technologie nog een ongeëvenaarde steun genoot vanuit wetenschappelijke, industriële en maatschappelijke hoek – en slechts heel moeizaam de rol van onafhankelijke 'regulator' of 'controleur' wenste

op te nemen.

De mondiaal georganiseerde nucleaire industrie doet een beroep op marketingtechnieken om de snelle ontplooiing van een nieuwe generatie reactoren, de zogenaamde *nucleaire renaissance*, mogelijk te maken. Het risico op een grondige kritische reflectie, die nu eenmaal inherent is aan echt open dialoogprocessen, wordt hierbij vermeden.

In de beginjaren ('50 en '60) kaderde de inzet van kernenergie duidelijk in een politiek-industriële visie op de toekomst van België als een hoogtechnologisch land dat voor zijn energievoorziening via kernenergie als alternatief voor steenkool bijna compleet onafhankelijk van het buitenland zou worden. Kernenergie, met de opwerking van de bestraalde 'brandstof' uit de fissiereactoren en kweekreactoren op stapel, en fusie aan de horizon, zou het concept praktisch invullen. In de jaren '50 en '60 kaderde de inzet van kernenergie duidelijk in een politiek-industriële visie

op de toekomst van België als een hoogtechnologisch land dat voor zijn energievoorziening via kernenergie als alternatief voor steenkool bijna compleet onafhankelijk van het buitenland zou worden. In de jaren '70, toen deze visie duidelijk te hoog gegrepen bleek, werd kernenergie omwille van de oliecrisis naar voren geschoven als een technologie in het 'algemeen belang van het land'.

In de jaren '70, toen deze visie duidelijk te hoog gegrepen bleek, werd kernenergie omwille van de oliecrisis ook nog duidelijk naar voren geschoven als een technologie in het 'algemeen belang van het land'.

Gaandeweg brokkelde deze openlijke steun echter af, onder andere ten gevolge van nucleaire ongevallen zoals TMI (1979) en Tsjernobyl (1986), hoewel natuurlijk de politieke en industriële belangen op vele niveaus – maar minder direct zichtbaar – verweven bleven.

Terwijl men vroeger de politieke klasse eerder als voorstanders kon bestempelen en de tegenstanders meestal te vinden waren bij diegenen die het beleid ondergingen, gaat dit onderscheid nu zeker niet meer op.

Het gebrek aan politiek en maatschappelijk draagvlak is reëel, zoals bleek uit de parlementaire beslissing tot een kernuitstap in 2003. Dat komt natuurlijk ten dele

omdat het politieke landschap qua ideologie en programma nu veel minder verzuild is dan vroeger; iedere partij legt nu bijvoorbeeld in meerdere of mindere mate 'groene' accenten. Maar ook omdat de burger veel meer dan vroeger in staat gesteld wordt zich een kritische mening te vormen over complexe technologische aangelegenheden (EEA, 2001). Toch is het opmerkelijk dat, hoewel er doorheen de geschiedenis van de kernenergie in België heel wat kritische stemmen opgegaan zijn bij allerhande gelegenheden, men er eigenlijk nooit toe gekomen is een gestructureerd debat over het (kern) energiebeleid te organiseren.

In de huidige context wordt de grote vraag hoe de politieke overheid op de gebeurtenissen in Fukushima zal reageren. Het gaat hier om de vanuit politiek opzicht ontzettend belangrijke fase van *agenda-setting*, met andere woorden: hoe of onder welke vorm komt het kernenergievraagstuk opnieuw aan bod?

De mogelijkheden zijn hierbij legio. Gaat het enkel om de veiligheidsvoorzieningen van de Belgische kerncentrales die we aan een Europese stresstest willen onderwerpen? En wordt aan het doorstaan van die stresstest ook onmiddellijk een legitimatie voor een levensduurverlenging gekoppeld? Wordt de verzekeringsproblematiek ook onder de loep genomen? Of stellen we ons meer fundamenteel de vraag welke risico's we in de toekomst nog willen tolereren om onze energievoorziening te verzekeren?

Vanuit de visie die we in het boek ontwikkelen lijkt het ons wenselijk om de kernramp in Fukushima aan te grijpen om een fundamenteel debat te voeren over de toekomst van kernenergie in België, en hierbij lessen te trekken uit het verleden. In het volle besef dat we niet naïef mogen zijn over de mogelijkheden van politiek verantwoordelijke organen als het gaat om *technology assessment* en ethische bezinning.

Eenzijds moet worden vastgesteld dat door de Europese vrijmaking van de leidinggebonden energiemarkten het nationale niveau minder relevant geworden is voor een aanbodbeleid, maar relevanter voor een vraagbeleid via de scheiding tussen distributie en productie. Naarmate de nationale staten aan institutioneel gezag verliezen zal het belang van concurrentie op internationale markten toenemen, zowel tussen ondernemingen als tussen staten en hun beleid.

Anderzijds worstelt de politieke besluitvorming in België, zoals al vermeld, met normpluralisme en de grote belangen die op het spel staan. Maar misschien is een vorm van maatschappelijke consensus over het doel van een duurzame energievoorziening – als een soort 'vage conceptie van het goede' – op lange termijn wel haalbaar. Het kernenergie debat kan dan op een nieuwe manier gekaderd worden: welk deel en onder welke vorm kan kernenergie bijdragen aan een meer specifieke invulling van het concept duurzame ontwikkeling?

3 Duurzaamheid als toekomstig kader voor het energiebeleid

Volgens de WCED (1987) die het concept 'duurzame ontwikkeling' lanceerde in de internationale politieke arena, moeten vier dimensies geïntegreerd worden in het debat over de toekomst van onze maatschappij: democratische participatie, economische rijkdom, sociale gelijkheid en milieubescherming.

Toegepast op het energiebeleid leidt de afweging van deze vier dimensies tot keuzes over de energie-intensiteit van onze productie en consumptie, comfort en ontspanning, de mix van bronnen in de energietoevoer, en de structuur en institutionele organisatie

van onze elektriciteitsvoorziening (centraal versus decentraal) (Verbruggen, 2008). Vooral deze institutionele dimensie wordt doorgaans verwaarloosd in talrijke invullingen van het concept 'duurzaamheid'.

De voorbereiding en organisatie van een maatschappelijk debat rond duurzame energievoorziening, en de mogelijke rol van kernenergie daarin, moet met grote zorg voorbereid worden. Het spreekt vanzelf dat wij binnen het bestek van dit artikel geen definitieve oplossingen kunnen aanbieden; wij beperken ons hier dan ook tot naar onze mening essentiële ingrediënten van dit debat. Vele van die ingrediënten behouden trouwens hun relevantie ook als de *agenda-setting* zich zou beperken tot deelaspecten van het kernenergie-debat zoals bijvoorbeeld een onderzoek van de veiligheidsvoorzieningen in de Belgische kerncentrales. We bespreken er drie: mogelijke vormgeving van het debat, het bespreekbaar maken van het verleden en het creëren van publieke ruimtes.

Mogelijke vormgeving van het debat

Een kader voor het debat over de toekomst van onze energievoorziening zou op zeer uiteenlopende wijzen vorm kunnen krijgen. Daar gaan we in de context van dit artikel niet op in. Laat het ons voorlopig houden bij het oprichten van een commissie of 'raad' die als een soort 'nationaal geweten' zou fungeren.

Een dergelijke commissie moet op basis van gedegen informatie en onderzoek articulatie- en discussieprocessen bevorderen, met een adviserende functie naar de overheid, dus zonder beslissingen te nemen in de plaats van de politiek verantwoordelijken. Om dit articulatieproces op een goede manier vorm te geven lijkt het ons essentieel dat de volgende factoren in overweging worden genomen:

- *Langetermijnvisie:*

Debatteren over de toekomst van kernenergie heeft enkel zin indien dit gekaderd wordt in een langetermijnvisie op duurzame energievoorziening. Dit betekent dat ook aandacht besteed wordt aan de mondiale dimensie van het energievraagstuk, en dat het aanbodbeleid afgewogen wordt tegen de mogelijkheden van energiebesparing – vooral ook aangezien de bevoegdheden van de federale en gewestregeringen met de vrijmaking van de energiemarkten meer op dit domein liggen.

- *Omgaan met onzekerheden:*

In de eerste plaats moeten adviezen gebaseerd zijn op een uitgebreide studie waarin zeer uiteenlopende opties getoetst worden aan zeer uiteenlopende scenario's;

Opties of scenario's mogen niet arbitrair of eenzijdig uitgesloten worden op basis van hun onwaarschijnlijkheid;

Bij het formuleren van beleidsadviezen op basis van deze studies moet dan ook steeds duidelijk gemaakt worden of het gaat om uitspraken die quasi zeker zijn, uitspraken die gebaseerd zijn op modellen die nog niet volledig gevalideerd zijn (of niet volledig valideerbaar zijn), hypothetische uitspraken, geïnformeerde opinies, enzovoort;

Niettegenstaande de beste pogingen om gedegen beslissingen te nemen zal altijd een onvermijdelijke onzekerheid blijven bestaan. Dit gegeven zet aan tot een reflectie over een diversificatie van opties en een omkeerbaarheid van beslissingen. Eenmaal

ingezet, vertonen technologische trajecten immers een grote vorm van weerbaarheid ten opzichte van veranderingen (d.i. het fenomeen van de technologische *lock-in*).

- *De organisatie van evenwichtige expertise:*

In een debat dat onvermijdelijk ook maatschappelijke opties aan de orde stelt, moeten ook op maatschappelijk vlak uiteenlopende visies aan de orde kunnen komen. Met andere woorden, ook de 'sociale grondwet' van technologische keuzes moet ter discussie kunnen staan;

Het is duidelijk dat experts beter de grenzen van hun competentie kunnen respecteren naarmate beleidsvragen beter afgebakend worden. De kwaliteit van een expertadvies zal er dan ook op vooruitgaan naargelang pogingen ondernomen worden om ongestructureerde beleidsproblemen om te zetten in meer gestructureerde deelproblemen (die met behulp van wetenschappelijk gevalideerde methodes aangepakt kunnen worden);

Het is voor een thema als kernenergie onvermijdelijk dat veel experts door vroegere stellingnames, belangen of gehechtheid aan theoretische denkkaders al een engagement in een of andere richting hebben genomen. Deze engagementen moeten dan ook op expliciete wijze bekend gemaakt worden en voor elk relevant deelprobleem moet zoveel mogelijk getracht worden mensen met tegenstrijdige engagementen tot confrontatie te brengen;

Bovendien moeten experts gestimuleerd worden om zelf kritisch te reflecteren over hun (vaak impliciete) denkkaders en moeten ze zo veel mogelijk kunnen genieten van een academische vrijheid, los van financiële of andere drukkingmiddelen (bv. onder de bescherming van een ethisch charter of gedragscode voor onderzoeksinstellingen);

Wanneer grondige meningsverschillen bestaan lijkt het niet wenselijk om ten allen koste tot een consensus te komen; in zo'n geval is het beter de tegenstrijdige opinies, elk met hun ondersteunende argumentatie, naast elkaar te plaatsen om de keuze van beleidsmakers transparanter te maken.

- *Ruime representatie van maatschappelijke groepen:*

Het maatschappelijk debat wordt gevoerd door zoveel mogelijk tegenstrijdige belangen bij elkaar te brengen. In eerste instantie moet er daarom net gestreefd worden naar een aanwakkering van controversie i.p.v. artificieel (bv. door de uitsluiting van bepaalde groepen) de problemen te mijden.

- *Mogelijkheid tot valideren van standpunten:*

Aan de deelnemers aan het debat (maatschappelijke groepen) moet de mogelijkheid geboden worden om hun standpunten zo goed mogelijk te onderbouwen. Dit betekent bv. dat, waar nodig, financiële middelen vrijgemaakt worden om expertise in te roepen.

Onafhankelijke organisatie van het debat:

De organiserende instelling (of stuurgroep) moet het vertrouwen genieten van alle deelnemers. Aandacht voor eerder ingenomen standpunten of belangenvermenging wordt hier des te stringenter;

De organisator moet instaan voor de kwaliteitsbewaking van het proces. Dit betekent dat de organisator zelf geen inhoudelijke standpunten inneemt, maar wel erop toeziet dat alle aanspraken voldoende gevalideerd worden;

Het spreekt voor zich dat voor de organisatie van een dergelijk debat voldoende tijd en middelen voorzien wordt.

- *Duidelijkheid over de finaliteit van het debat:*

Maatschappelijke groepen zullen uiteraard sterker gemotiveerd zijn om deel te nemen aan een dergelijk debat indien ze overtuigd zijn dat de conclusies van het debat toch op een bepaalde manier zullen wegen op de besluitvorming. Om bv. de psychologische afstand tussen het maatschappelijk debat en de besluitvorming kleiner te maken kan overwogen worden om vertegenwoordigers van de politieke wereld of de media als waarnemers bij het debat uit te nodigen.

Bespreekbaar maken van het verleden

Als er één centrale les getrokken kan worden uit verzoeningspogingen in allerlei controversiële, gepolariseerde of ronduit vijandige interacties, dan is het wel: *'history matters'*. Maatschappelijke actoren baseren hun inschatting van de evolutie in controversiële politieke dossiers op basis van de ervaring die ze hebben met vroegere claims en beloftes in dat dossier. Het is dan ook belangrijk deze ervaringen – die uiteraard vaak gepaard gaan met emotionele interacties zoals wederzijdse verwijten, beschuldigingen enzovoort – bespreekbaar te maken en er lessen uit te trekken. In verband met het kernenergie-debat denken we bijvoorbeeld aan de financiering van de nucleaire sector in het verleden, waarbij de sterke perceptie bestaat van een mechanisme van 'privatisering van de winsten en collectivisering van de kosten'. Of nog: het gebrek aan kadering van kernenergie in een globaal energiebeleid dat ook energiebesparing in overweging neemt, het ontstaan van de nucleaire passiva,...

Het creëren van publieke ruimtes

We vermeldden reeds dat het creëren van een nieuw orgaan (een commissie) met een adviserende functie naar de politieke overheid, zonder de politieke verantwoordelijkheid over te nemen, absoluut noodzakelijk is om de nodige continuïteit en kwaliteit in het tot nu toe weinig gestructureerde (kern)energie-debat te injecteren.

Voor het vastleggen van de modaliteiten en het functioneren van deze commissie zou men bijvoorbeeld lessen kunnen trekken uit een grondige analyse van de ervaringen met het NCE dat gedurende de jaren '80 actief was. De vraag is in hoeverre de burger bij dit debat betrokken kan en moet worden. Dit kan bijvoorbeeld bevorderd worden via allerlei vormen van dialoogexperimenten over mogelijkheden en bezwaren van (energie)technologie. Laat ons er hier maar onmiddellijk aan toevoegen dat de organisatie van een voldoende brede participatie een buitengewoon breed en moeilijk oplosbaar probleem vormt. Participatie van het publiek in de besluitvorming blijft in het nucleair domein voorlopig beperkt tot lokale werkgroepen (partnerschappen) die zich concentreren op het beheer van laagradioactief afval. Men zou kunnen onderzoeken hoe dit systeem van partnerschappen kan uitgebreid worden naar andere dossiers, zoals reactorveiligheid of de berging van hoogradioactief afval en naar andere vormen van participatie op een hoger niveau dan het lokale, bijvoorbeeld door het organiseren van een consensusconferentie of publieksforum, zoals recent het geval was bij de consultatie rond het NIRAS afvalplan. Een combinatie van lokale werkgroepen en publieksfora zou een eerste stap kunnen zijn naar het uitklaren van de

verschillende interpretatiekaders waarvan sprake in deze tekst. Ook de relevantie van het niveau is cruciaal (Vlaams, federaal, Europees).

4. Samenvatting en conclusies

In dit artikel hebben we enkele facetten van het kernenergie debat aangebracht die ons inziens een beter begrip van de controverse rond deze technologie bevorderen. Tegelijk leggen deze facetten ook een ruimte bloot waar nog een aanzienlijk potentieel voor het optreden van leerprocessen bestaat.

De vraagstelling rond de technologische ontwikkeling kan niet losgekoppeld van de maatschappelijke vraagstelling. Het kernenergie debat ging en gaat niet enkel over specifieke vragen rond afvalbeleid, veiligheidsvoorschriften, aanvaardbaarheid van bepaalde oplossingen, vestigingsplaatsen, maar tevens over fundamentele vragen zoals ons groeimodel, de energienoden, de liberalisering en globalisering, het relevantste niveau van besluitvorming, en de verantwoordelijkheid voor de planeet en de toekomstige generaties. Het kernenergie debat ging en gaat niet enkel over specifieke vragen rond afvalbeleid, veiligheidsvoorschriften, aanvaardbaarheid van bepaalde oplossingen, vestigingsplaatsen, maar tevens over fundamentele vragen zoals ons groeimodel, de energienoden, de liberalisering en globalisering, het relevantste niveau van besluitvorming, en de verantwoordelijkheid voor de planeet en de toekomstige generaties.

Daarom is het voor elk debat van belang om duidelijke waardengeladen oordelen in onze keuzes bloot te leggen en kritisch te onderzoeken. In principe gaat het niet om technologie op zich. Het gaat om de voorwaarden die een maatschappij aan technologische ontwikkelingen oplegt in een brede ontwikkelingscontext en om de voorwaarden om het maatschappelijk debat errond in goede banen te leiden. Als men te weinig lessen trekt uit interactieproblemen met mensen en waarden of voor- en nadelen niet goed verdeeld zijn, kan dit leiden tot de afwijzing van een technologie.

Een kwalitatief hoogstaand debat zal zeker een antwoord moeten vinden op de vraag hoe energiekeuzes optimaal kunnen georganiseerd worden in het perspectief van duurzame ontwikkeling. Dit impliceert het vooraf stellen van criteria waaraan dit debat moet voldoen om de polarisatie en blokkade uit het verleden te voorkomen, om belangenconflicten bij experts bloot te leggen, de transparantie van het debat te garanderen, en de deelname van alle relevante betrokkenen te garanderen. Tevens leert dit historische overzicht ons dat kernenergie voor grote uitdagingen staat wil het zich inschrijven in de logica van duurzame ontwikkeling en de daaraan verbonden beleidsprincipes. Hierbij zullen vragen aan bod moeten komen zoals: welke ethische invulling aan het doorschuiven van problemen naar toekomstige generaties (principe intergenerationele gelijkwaardigheid), hoe kosten, ook deze uit het verleden, zo weinig mogelijk afwentelen op de gemeenschap (principe vervuiler betaalt; externalisering kosten), zijn catastrofale risico's met kleine kans aanvaardbaar in een dichtbevolkt land (voorzorgsprincipe m.b.t. onzekerheid van risicoschattingen)? De kernenergiesector is er nog niet in geslaagd op die vragen een afdoend antwoord te geven.

Antwoorden kunnen wellicht gezocht worden via een democratisch debat dat kadert in een langetermijnvisie op duurzame energievoorziening die rekening houdt met de beperkingen van een dichtbevolkt kwetsbaar gebied in een Europese context.

Bio

Erik Laes is coauteur van het boek *Kernenergie (on)besproken* (Acco, 2007), gediplomeerd in filosofie, chemische technologie en omgevingswetenschappen, onderzoeker bij het SCK•CEN, en sinds 2009 actief in de VITO-afdeling 'Transition Energy & Environment' waar hij aan projecten werkt rond energiescenario's en –modellering en *cradle-to-cradle assessment*.

Literatuurlijst

- Ampere Commissie (2000), Rapport van de Commissie voor de Analyse van de Productiemiddelen van Elektriciteit en de Reoriëntatie van de Energievectoren.
- Bombaerts, G., Eggermont, G. (2009), Afval beheren en controle loslaten. Over participatie bij de berging van nucleair afval, *Oikos* 48/1, pp. 28-38.
- Commission Energy 2030 (CE2030) (2007), Belgium's energy challenges towards 2030, <www.ce2030.be>.
- Eggermont, G. (2011), Nuclear Energy Governance, Deliverable 4.1, SEPIA project, <www.ua.ac.be/sepia>.
- European Environment Agency (EEA) (2001), Late Lessons From Early Warnings: The Precautionary Principle 1896-2000, Environmental Issue Report No. 22, EEA, Brussels.
- Groep Gemix (2009), Wat is de ideale energiemix voor België tegen 2020 en 2030?, <http://economie.fgov.be/nl/binaries/rapport_gemix_2009_nl_tcm325-76356.pdf>.
- Grove-White R., Macnaghten P., Wynne B. (2000), *Wising Up: The Public and New Technologies*, IEPPP, Lancaster University, Lancaster.
- Laes E., Chayapathi L., Meskens G., Eggermont G. (2007), *Kernenergie (on)besproken*, Acco.
- Verbruggen, A. (2008), *De ware energiefactuur*, Houtekiet.
- World Commission On Environment And Development (Wced) (1987), *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford.