

Vergaderjaar 2024–2025

33 626

Pallas-reactorproject

Nr. 27

BRIEF VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 januari 2025

Namens de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport zend ik u hierbij een voorstel voor aanwijzing van het project Pallas als groot project, zoals bedoeld in de Regeling Grote Projecten.

De commissie ziet een duidelijke meerwaarde in aanwijzing van Pallas als groot project. Met de aanwijzing tot groot project erkent de Tweede Kamer het complexe en risicovolle karakter van het Pallas-project en krijgt de Kamer beter zicht op de voortgang van het project en de mogelijke gevolgen ervan voor de VWS-begroting. Daarnaast maakt het aanwijzen van rapporteurs in het kader van het groot project een effectieve controle op Pallas mogelijk.

De commissie heeft, conform artikel 2 van de Regeling Grote Projecten, over haar voorstel tot aanwijzing van Pallas als groot project advies gevraagd aan de commissie voor de Rijksuitgaven (zie bijlage 1). De commissie voor de Rijksuitgaven heeft daarover een positief advies uitgebracht en beargumenteert in haar advies waarom aanwijzing van Pallas als groot project voldoet aan de zes criteria die de Regeling Grote Projecten daaraan stelt (zie bijlage 2).

De commissie neemt de twee aanbevelingen uit het advies van de commissie voor de Rijksuitgaven ten aanzien van de informatievoorziening en de afbakening van het groot project ter harte. De drie beoogd rapporteurs voor dit groot project zullen toetsen of de door het Ministerie van VWS gekozen opzet voor de informatievoorziening (waaronder de basisrapportage, voortgangsrapportages en accountantsrapporten) voldoet aan de eisen van de Regeling Grote Projecten. Zij zullen daarover overleg voeren en de commissie een voorstel doen voor eventuele aanpassing of aanscherping.

Wat betreft de afbakening is de commissie voornemens om het Pallas-project integraal te volgen, dat wil zeggen dat alle deelprojecten onder de reikwijdte van het groot project vallen. Daarnaast stelt de commissie voor

om de groot project-status te laten lopen tot het moment dat sprake is van een opgeleverde en werkende nieuw gebouwde reactor.

Ik verzoek u dit voorstel tot aanwijzing van Pallas als groot project ter besluitvorming aan de Tweede Kamer voor te leggen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
Mohandis

Aan de voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven

Den Haag, 27 november 2024

In de strategische procedurevergadering van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 20 november 2024 heeft de commissie besloten om de Kamer voor te stellen het project Pallas aan te wijzen als groot project in de zin van de Regeling Grote Projecten. Alvorens daartoe over te gaan, verzoekt de commissie aan de vaste commissie voor de Rijksuitgaven om advies uit te brengen over dit voorstel, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Regeling Grote Projecten. Hierbij breng ik dit verzoek van de commissie over. De commissie ziet meerwaarde in de aanwijzing van Pallas als groot project, op grond van onder meer de volgende overwegingen:

- *Erkenning door de Kamer van het complexe en risicovolle karakter van dit project.*

De commissie stelt vast dat de regering er voor gekozen heeft de beheersing van het project en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer vorm te geven als ware Pallas een groot project. De regering ziet dit project kennelijk als complex en risicovol en kiest er uit eigen beweging voor om het project in te richten naar de eisen van de Regeling Grote Projecten van de Tweede Kamer. In dat licht acht de commissie het logisch wanneer de Tweede Kamer zelf ook de stap zet het als groot project aan te wijzen.

- *Beter zicht op het project en de mogelijke gevolgen voor de VWS-begroting.*

Het Pallas project behelst het bouwen en exploiteren van een kernreactor voor medisch isotopen waarvan de kosten door de regering tussen de € 1.801 miljoen en € 2.399 miljoen worden geraamd. Gekozen is om het project te financieren ten laste van de VWS-begroting op een tussenliggende waarde van € 2.000 miljoen. Gezien de budgettaire omvang en de complexiteit van dit niet alledaagse project, acht de commissie het nuttig extra aandacht te besteden aan de voortgang van het project, het behalen van de doelen en de risico's, waaronder de mogelijke gevolgen voor de VWS-begroting.

- *Rapporteurschap vergroot de effectieve controle door de commissie van Pallas*

Recent door de Kamer ontvangen stukken inzake Pallas (zoals de basisrapportage en de 1^e voortgangsrapportage) hebben geen actieve aandacht gekregen in het debat. Het aanwijzen als groot project in combinatie met het benoemen rapporteurs kan de controle vanuit de Kamer op dit project versterken en de ervan attentiewaarde vergroten. Rapporteurs kunnen namens de commissie het project volgen en de commissie erop attenderen wanneer bijvoorbeeld tegenvallers in scope, kosten of planning dreigen. Mocht de Kamer instemmen met het aanwijzen van Pallas als groot project dan zijn de leden Thiadens (PVV), Van den Hil (VVD) en Krul (CDA) bereid het rapporteurschap op zich te nemen.

Naast deze overwegingen, lijken ook de zes overwegingen die in de Regeling Grote Projecten genoemd worden bij aanwijzing van een nieuw groot project van toepassing op het project Pallas.

De voorzitter van de commissie,
Mohandis

De griffier van de commissie,
Esmeijer

Aan de voorzitter van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Den Haag, 7 december 2024

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft op 27 november jl. uw brief (kenmerk 2024D46372) ontvangen over het voornemen van uw commissie om een voorstel aan de Tweede Kamer te doen tot aanwijzing van het project «Pallas» als groot project in de zin van de Regeling Grote Projecten. In deze brief verzoekt u de commissie voor de Rijksuitgaven om conform artikel 3, lid 1 van de Regeling Grote Projecten advies uit te brengen over dit voornemen.

In de procedurevergadering van 5 december 2024 heeft de commissie over uw verzoek gesproken.

Advies

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft het voorstel van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) getoetst aan het hoofdcriterium en de zes aanvullende overwegingen die in artikel 2 van de Regeling Grote Projecten zijn geformuleerd. Op basis van die toets komt de commissie voor de Rijksuitgaven tot een positief advies. Daarbij doet zij de commissie voor VWS twee aanbevelingen.

De commissie voor de Rijksuitgaven stelt vast dat het project «Pallas» een groot, complex project voor de bouw van een kernreactor voor de productie van medische isotopen is, met substantiële financiële en uitvoeringsrisico's en ziet meerwaarde in de status van groot project. Het project voldoet aan het hoofdcriterium dat de Regeling Grote Projecten stelt aan het aanwijzen van een nieuw groot project, namelijk dat de uitoefening van de controlerende taak van de Tweede Kamer meer toegesneden en periodiek te verstrekken informatie vereist.

Daarbij brengt de commissie nog het volgende onder de aandacht. Het kabinet heeft er al voor heeft gekozen om over het PALLAS-nieuwbouwprogramma voor rapportages en verantwoording aan te sluiten bij de vereisten uit de Regeling Grote Projecten. Het verdient naar het oordeel van de commissie aanbeveling om in overleg met de bewindspersoon en de Auditdienst Rijk na te gaan of de voorziene wijze van rapporteren en verantwoording voldoet aan alle eisen zoals opgenomen in artikel 10, 12 en 13 van de Regeling Grote Projecten. Niet uit te sluiten is bovendien dat uw commissie na overleg met de Minister en de Auditdienst Rijk nog aanvullende aanwijzingen over de inrichting van de voortgangsrapportages en accountantsrapporten wenst te geven. Daarbij blijft het overigens vanzelfsprekend van belang de tijdigheid van de informatievoorziening te waarborgen.

Ten tweede verdient het aanbeveling om vooraf stil te staan bij de door de vaste commissie voor VWS gewenste reikwijdte en looptijd van het groot project. De commissie voor de Rijksuitgaven constateert dat het PALLAS-project in beginsel zowel het nieuwbouwprogramma als de exploitatiefase van de nieuwe reactor omvat. Daarbij kan, conform de basisrapportage, onderscheid worden gemaakt naar de voorbereidende fase (inclusief het oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon en het aangaan van een deelneming), de bouwfase (inclusief het operationeel maken) en de exploitatiefase. Binnen het nieuwbouwprogramma kunnen daarnaast ook

verschillende deelprojecten worden onderscheiden: 1) het PALLAS-reactor project voor de bouw van de complete nucleaire multipurpose reactor, 2) het project Nuclear Health Centre waarin materialen die bestraald zijn in de reactor bewerkt worden, en 3) het project Operational Readiness op de Energy and Health Campus dat het inrichten en opzetten en bemensen van een operationele organisatie omvat.

Op dit moment is het PALLAS-project in de overgang van de voorbereidende fase naar uitvoeringsfase. Het is aan de vaste commissie voor VWS om te bepalen welke deelprojecten en fases onder de reikwijdte van de grootproject-status vallen en de looptijd van de grootproject-status te bepalen, met dien verstande dat het uitgangspunt is dat de grootproject-status een tijdelijke is. De commissie voor de Rijksuitgaven wijst u in dit verband op de mogelijkheden die met name artikel 11 van de Regeling Grote Projecten biedt om de informatiewensen van de Kamer tussentijds aan te passen aan de fase waarin het project zich bevindt. Zo biedt de Regeling onder meer de mogelijkheid de basisrapportage met informatie-eisen tussentijds aan te passen of het project tussentijds te evalueren.

De commissie voor de Rijksuitgaven geeft uw commissie in overweging om uw definitieve voorstel tot aanwijzing van het project «Pallas» als groot project met in achtname van de bovenstaande aanbevelingen te verduidelijken alvorens het aan de Tweede Kamer voor te leggen.

Toetsing aan criteria

De Tweede Kamer kan op grond van artikel 2 van de Regeling Grote Projecten besluiten tot aanwijzing van een groot project indien zij van mening is dat voor de uitoefening van haar controlerende taak meer toegesneden en periodiek te verstrekken informatie noodzakelijk is. De commissie voor de Rijksuitgaven komt, aan de hand van de zes overwegingen die in artikel 2 van de Regeling zijn geformuleerd, tot een positief advies.

a) **Er is sprake van een niet routinematige, grootschalige en in de tijd begrensde activiteit**

Het bouwen van een kernreactor is zowel een grootschalige als niet-routinematige activiteit. Er is binnen Nederland ook geen recente ervaring met het bouwen van een kernreactor. Er is sinds de oplevering van de kerncentrale Borssele in 1973 in Nederland geen nieuwe kernreactor gebouwd.

Het nieuwbouwproject is ook een in de tijd begrensde activiteit in die zin dat het project afgerond is als de reactor gebouwd is en in exploitatie kan worden genomen. Wanneer dat precies zal zijn, is onzeker. De huidige planning van het nieuwbouwprogramma in de eerste voortgangsrapportage van oktober 2024 is om de reactor in 2031 in bedrijf te nemen. Mocht het groot project ook het operationeel maken of de start van de exploitatiefase omvatten, dan kan de looptijd langer zijn.

b) **Het Rijk draagt alleen of grotendeels de verantwoordelijkheid voor het project**

Het Rijk is verantwoordelijk als 100% aandeelhouder, grootste financier¹ en beleidsverantwoordelijke van het nieuwbouwprogramma. De directe operationele verantwoordelijkheid voor het project ligt bij het nog op te richten kapitaalvennootschap.

De bestaande huidige stichtingen Stichting Nuclear Research and Consultancy Group (NRG) en Stichting Voorbereiding Pallas-reactor

¹ De provincie Noord-Holland heeft ook een lening van € 50 miljoen verstrekt. Met de provincie zijn afspraken gemaakt over de wijze van informeren. De provincie maakt geen onderdeel uit van de voorgenomen overlegstructuur en het governance-model.

(PALLAS) zullen naar verwachting eind 2024 fuseren. De nieuw gefuseerde stichting wordt vervolgens omgezet in een kapitaalvennootschap waar de Staat enig aandeelhouder van wordt, NRG PALLAS B.V. Conform de eerste voortgangsrapportage is de omzetting naar verwachting 1 mei 2025 afgerond. Het nieuwe kapitaalvennootschap is primair verantwoordelijk voor het binnen tijd en budget realiseren van het nieuwbouwprogramma en het adequaat beheersen van de risico's.

c) **Er zijn substantiële financiële gevolgen of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's aan het project verbonden**

Het PALLAS-nieuwbouwproject is een groot en complex project dat verschillende risico's met zich meebrengt. In de basisrapportage en eerste voortgangsrapportage is een actuele top 10 van risico's opgenomen. De meeste daarin opgenomen risico's zien op vertraging in het proces, bijvoorbeeld vanwege vertraging in het ontwerp, de technische specificaties van producten met lange levertijden of de start van de bouw. Risico is ook dat de complexiteit van het nieuwbouwprogramma wordt onderschat. Ook het niet tijdig kunnen werven en behouden van gekwalificeerde en ervaren medewerkers is een risico. In de eerste voortgangsrapportage is ook al melding gemaakt van vertraging als gevolg van vertraging van het detailontwerp. De oplevertijd van de reactor in 2031 is vooralsnog echter niet bijgesteld. Ook de eerder voor 2025 geplande commerciële inbedrijfname van het Nuclear Health Centre lijkt als gevolg van onverwacht hoge biedingen vertraging op te lopen.

Negatieve financiële gevolgen zijn niet opgenomen in de top 10. Maar in de beschikbare rapportages wordt wel aangegeven dat er «uiteraad» financiële risico's zijn verbonden aan een project van deze omvang, onder meer vanwege hoge inflatie, beschikbaarheid van grondstoffen en krapte op de arbeidsmarkt. De totale kosten van het PALLAS-nieuwbouwprogramma worden in de eerste voortgangsrapportage geraamd tussen de € 1,8 miljard en € 2,4 miljard (prijspeil 2024). Het kabinet heeft ervoor gekozen om het project te financieren in het midden van deze bandbreedte, namelijk € 2 miljard. Eerder heeft de Minister in oktober 2023 in antwoord op Kamervragen ook al aangegeven dat «het verstrekken van aanvullende financiering niet uit te sluiten valt».

d) **Er zijn belangrijke gevolgen voor de samenleving of de rijksdienst aan verbonden**

De bouw van een nieuwe reactor draagt bij aan de leveringszekerheid van medische isotopen in Nederland en Europa en daarmee aan de diagnose en behandeling van verschillende ziektebeelden, waaronder kanker. Daarnaast maakt een nieuwe reactor het mogelijk om onderzoek op het vlak van nucleaire geneeskunde en niet-medisch nucleair onderzoek te continueren. Dat kan onder meer leiden tot gezondheidswinsten of kostenbesparingen in de gezondheidszorg en bijdragen aan de nucleaire veiligheid in Nederland. Er zijn ook mogelijk negatieve maatschappelijke effecten, gezondheidseffecten en milieueffecten verbonden aan de nieuwe reactor, zoals de gevolgen van de stikstofneerslag of van blootstelling aan ioniserende straling.

e) **Er is sprake van toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies**

Er is binnen Nederland zeer beperkte ervaring met nucleaire nieuwbouwprojecten zoals het PALLAS-nieuwbouwprogramma. In de eerste voortgangsrapportage wordt ook opgemerkt dat alle betrokken partijen, waaronder ook vergunningverlenende en toezichhoudende instanties, niet kunnen putten uit jarenlange ervaring. De aandeelhoudersrol wordt niet belegd bij de Minister van Financiën maar bij de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (beleidsdeelneming). VWS is vooralsnog ook de grootste financier van het nieuwbouwpro-

gramma. Voor het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is noch het aandeelhouderschap noch de financiering van het nieuwbouwprogramma een routinematige opgave.

f) **Er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces**

Er is sprake van een complex besturings- en uitvoeringsproces van het nieuwbouwprogramma. Die complexiteit is in kaart gebracht in het in september aan de Tweede Kamer gezonden governanceplan, de basisrapportage van april 2024 en de eerste voortgangsrapportage van oktober jl. Daaruit wordt duidelijk dat de governancestructuur langs twee lijnen is opgebouwd, namelijk de governancestructuur rondom het aandeelhouderschap van de nieuwe vennootschap en de additionele governance op de realisatie van het PALLAS-nieuwbouwprogramma.

Het Ministerie van VWS heeft in beide structuren een belangrijke rol en namens het Ministerie van VWS geeft de Programmadirectie Medische isotopen dagelijkse uitvoering aan de specifieke rollen, taken en verantwoordelijkheden die horen bij het aandeelhouderschap en het beheer van een complex (nucleair) bouwprogramma. Voor zover de verantwoordelijkheid voor de Stichting Nuclear Research and Consultancy Group nu bij het Ministerie van Economische Zaken is belegd, gaat deze met de omvorming tot een kapitaalvennootschap en beleidsdeelneming ook over naar het Ministerie van VWS. Maar ook andere ministeries zoals het Ministerie van Financiën, Infrastructuur en Waterstaat, Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap worden bij het project betrokken vanwege de daar beschikbare kennis en expertise van grootschalige infrastructuurprojecten en deelnemingen.

De vennootschap is primair verantwoordelijk voor het binnen tijd en budget realiseren van het nieuwbouwprogramma en het adequaat beheersen van de risico's met een interne PALLAS-projectorganisatie. Afspraken over rechten en plichten rondom het nieuwbouwprogramma worden naar verwachting vastgelegd in de statuten en de financieringsovereenkomsten tussen het Rijk en de nieuwe vennootschap. In oktober 2023 heeft de Kamer de conceptstatuten ontvangen.

De voorzitter van de commissie, Sneller
De waarnemend griffier van de commissie,
Weeber