

Vergaderjaar 2024–2025

32 645

Kernenergie

Nr. 137

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 februari 2025

Op 28 maart 2024¹ is de Kamer geïnformeerd over de opties voor de oprichting van een deelneming voor de bouw en exploitatie van kerncentrales. Ook in de brief van 22 november 2024² is hier kort op gereflecteerd. Tijdens de behandeling van de begroting Klimaat en Groene Groei op 6 november is toegezegd de Kamer in het eerste kwartaal van 2025 te informeren over de voortgang om tot een deelneming te komen en welke structuur de voorkeursoptie heeft.

Samenvattend lijkt een deelneming op dit moment de beste optie voor het bouwen van kerncentrales. De voorkeursoptie voor de structuur is op dit moment een houdstermaatschappij waarbinnen een werkmaatschappij de bouw en ingebruikname van de kerncentrales voorbereidt, de bouw contracteert en de kerncentrales in gebruik neemt. In de tussentijd worden de voorbereidingen doorgezet, zodat de voorgenomen deelneming tijdig opgericht is. Dit is ook in lijn met de voorgestelde motie van het lid Erkens³. Voordat er onomkeerbare stappen worden gezet, wordt de Kamer hierin volgens de gebruikelijke procedures betrokken. Vanzelfsprekend wordt de Kamer ook direct geïnformeerd wanneer er bevindingen zijn die er aanleiding toe geven om van het voorgenomen pad af te wijken.

Het aangaan van een deelneming ten behoeve van kernenergie

Om de ambitie op het gebied van kernenergie te realiseren is een sterke overheidsrol noodzakelijk. Marktpartijen zijn niet bereid om een kerncentrale volledig voor eigen risico te bouwen en te exploiteren. Ook met vergaande overheidssteun willen zij niet deze verantwoordelijkheid dragen. Gezien de lange looptijd, de financiële risico's die marktpartijen niet of maar zeer beperkt bereid zijn te lopen, maar ook het publieke belang voor de energievoorziening en de ordentelijke bedrijfsvoering van

¹ Kamerstuk 32 645 nr. 420

² Kamerstuk 32 645 nr. 132

³ Kamerstuk 32 813 nr. 1327

kerncentrales is publiek aandeelhouderschap wenselijk voor de verdere uitrol van kernenergie. Ook in andere Europese kernenergieprojecten is dit vaak het uitgangspunt.

Het aangaan van een deelneming voor de bouw en exploitatie van kerncentrales door het Rijk is een vergaande stap. Het proces om tot een (nieuwe) deelneming te komen zal daarom zorgvuldig doorlopen moeten worden. Daarbij zal ook de kabinetsreactie op «Verbinding Verbroken?», de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2022 en de Comptabiliteitswet 2016 worden betrokken. Voordat overgegaan wordt tot een deelneming is een degelijke onderbouwing benodigd van de noodzaak en reden waarom andere beleidsinstrumenten niet passender zijn. Om deze vragen in deze fase al van een eerste antwoord te voorzien is in lijn met de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2022 het afwegingskader voor het aangaan van een deelneming voor zover op dit moment mogelijk doorlopen (bijlage 1). Het kabinet streeft naar een zo spoedig mogelijk besluit over het aangaan van een deelneming. Op het moment dat het Government Support Package» is bepaald en het staatssteuntraject hierover wordt doorlopen en parallel de techniekselectie is afgerond is er meer zicht op het verdienmodel van de deelneming. Dit is noodzakelijk voor het uiteindelijk inrichten van een deelneming voor de bouw en exploitatie van de kerncentrales. Het kabinet richt een projectorganisatie in op afstand van het Ministerie van Klimaat en Groene Groei om de nodige voorbereidingen te treffen. Dit wordt aan het eind van de brief verder toegelicht.

Criteria en randvoorwaarden voor de structuur van een deelneming

Over de beoogde structuur van de deelneming tekent zich op hoofdlijnen een voorkeursoptie af. Om hiertoe op dit moment te komen is een aantal criteria gehanteerd:

1. **Afhankelijkheid van externe partij(en)**
De bouw en ingebruikname van kerncentrales is een gecompliceerd en langdurig traject. Het is in beginsel onwenselijk dat de realisatie van de deelneming en daarmee het gehele traject afhankelijk is van externe partijen voor bijvoorbeeld een participatie, overname of fusie.
2. **Governance & risicoprofiel**
De governancestructuur moet het mogelijk maken om verschillende activiteiten te scheiden, zodat risico, bevoegdheid en verantwoordelijkheid door de juiste partijen en in juiste verhouding gedragen worden. Zo moeten risico's niet neerslaan bij verwante bedrijven, die zich richten op andere activiteiten en hiermee oneigenlijke verantwoordelijkheid zouden dragen.
3. **Mogelijkheid om (op termijn) eigen vermogen aan te trekken bij investeerders**
Het moet mogelijk zijn dat investeerders met risicodragend kapitaal deelnemen in een of meerdere nieuwe kerncentrales, zowel in de bouw- als exploitatiefase. Hiermee kan (op termijn) mogelijk het publieke aandeel worden gereduceerd.
4. **Sturing door de staat (Ministerie van Klimaat en Groene Groei)**
Het opdrachtgeverschap en het beheer van de aandelen horen op basis van de ministeriële portefeuillevreiding bij het Ministerie van Klimaat en Groene Groei te zijn belegd. Deze rollen moeten met voldoende focus vervuld kunnen worden.

Aansluitend op deze criteria is een aantal randvoorwaarden opgesteld waaraan de deelnemingsvorm moet voldoen. Deze zijn opgenomen in de bijlage 2.

Voorkeursoptie structuur deelneming kernenergie

Een aantal opties is aan bovenstaande criteria getoetst. Op basis van deze afweging en analyse komt het kabinet tot de voorkeursoptie om een houdstermaatschappij te realiseren waarbinnen een werkmaatschappij de bouw en ingebruikname van de kerncentrales voorbereidt, de bouw contracteert en de kerncentrales in gebruik neemt.

Deze structuur voldoet aan de bovengenoemde vier criteria. Ten eerste is er geen afhankelijkheid van externe partijen voor wat betreft de totstandkoming van de deelneming. Ten tweede kunnen risico's transparant en juist worden belegd. Ten derde behoudt een houdstermaatschappij de flexibiliteit om werkmaatschappijen inclusief hun activa (kerncentrales) onafhankelijk van elkaar en op verschillende wijze en tijdstippen (gedeeltelijk) te vervreemden. Tot slot betekent de realisatie van een houdstermaatschappij dat er voor de staat één deelneming is waarin de betrokkenheid van de staat in kernenergie gebundeld en gecoördineerd wordt door het beleidsverantwoordelijke Ministerie van Klimaat en Groene Groei, in tegenstelling tot het oprichten van een afzonderlijke deelneming voor iedere kerncentrale.

In deze voorkeursoptie kan de houdstermaatschappij het aanspreekpunt voor het Ministerie van Klimaat en Groene Groei zijn en kunnen op dit niveau de aandeelhoudersrechten worden uitgeoefend. De houdstermaatschappij kan algemene taken uitvoeren ten behoeve van de nieuwbouw van kerncentrales in Nederland en op termijn de uitbating van operationele kerncentrales. Dit betreft onder meer *asset management*, financiering en ondersteunende bedrijfsdiensten. De nieuwbouw van kerncentrales kan in één of meerdere werkmaatschappijen plaatsvinden; de keuze voor de inrichting van één of meer werkmaatschappijen kan naar behoefte door de aandeelhouder en houdstermaatschappij gemaakt en uitgevoerd worden. De zeggenschap van de staat hierbij kan onder meer geregeld worden in de statuten van de houdstermaatschappij (en de werkmaatschappijen), alsmede via voorwaarden in financieringsovereenkomsten, die nodig zullen zijn voor de nieuwbouw. Op deze manier zou de staat als aandeelhouder haar rechten tevens op het niveau van de werkmaatschappijen kunnen borgen, en zou ervoor gezorgd kunnen worden dat er vanuit de houdstermaatschappij grip is op strategische en financieel-economisch belangrijke besluiten in de werkmaatschappijen.

In deze context zijn ook de verkennende gesprekken relevant die het kabinet met de aandeelhouders van Elektriciteits-Produktiemaatschappij Zuid-Nederland (EPZ) voert over een mogelijke overname van de aandelen. Op 4 juni 2024 heeft mijn voorganger de Kamer hierover geïnformeerd⁴. Hierbij zal aandacht blijven voor de samenloop van het proces van een eventuele overname van (aandelen in) EPZ en het proces van een oprichting van een deelneming voor nieuwe kerncentrales.

EBN

Een van de andere onderzochte opties voor de structuur voor de onderneming is het onderbrengen van de nieuwbouw en exploitatie van kerncentrales bij beleidsdeelneming EBN B.V. Leden van de Kamer hebben deze optie expliciet ter sprake gebracht. De conclusie op basis van de criteria zoals hierboven geschetst is dat hieraan nadelen kleven met name op het gebied van governance & risicoprofiel. Zo is de ontwikkeling van nieuwe kerncentrales in Nederland een grote en gecompliceerde activiteit die de focus van EBN zou veranderen en daardoor minder

⁴ Kamerstuk 32 645, nr. 129

passend is. Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer in zijn rapport «In Publieke Handen» geadviseerd terughoudend te zijn met de inzet van bestaande deelnemingen voor nieuwe activiteiten. Voor een meer gedetailleerde analyse ten aanzien van EBN en andere bestaande deelnemingen wordt verwezen naar de bijlage.

Volgende stappen

De governance van de deelneming zal verder worden voorbereid. Onderdeel hiervan is ook de aanscherping van de beoordeling voor de oprichting van een nieuwe deelneming aan de hand van het afwegingskader. De voorgenomen realisatie van een deelneming die volledig toegerust is voor de daadwerkelijk bouw en exploitatie zal een doorlooptijd van naar verwachting ten minste enkele jaren hebben. In verband met staatssteunaspecten zal de publieke bekostiging ook ter voorafgaande goedkeuring aan de Europese Commissie worden voorgelegd. Zodra alle benodigde stappen gezet zijn, zal het kabinet een besluit nemen over het inzetten van de deelneming voor de bouw en exploitatie van de kerncentrales. Uiteraard neemt het kabinet de Kamer in dit proces mee.

Ontwikkeling van de projectorganisatie op de kortere termijn

Om gedurende het uitwerken van het Government Support Package en de techniek selectie vaart te behouden is er een projectorganisatie gestart als een onderdeel binnen het Ministerie van Klimaat en Groene Groei zoals ook gemeld in de brief van 22 november 2024. Door het inrichten van deze projectorganisatie kan expertise in een internationale concurrerende arbeidsmarkt aangetrokken worden. Daarnaast kan er flexibel op- en afgeschaald worden en kennis en kunde worden opgebouwd. Het gaat hierbij in eerste instantie om specifieke expertise op het gebied van grootschalige infrastructurele projecten maar ook om nucleaire en financiële expertise.

Voor deze projectorganisatie wordt een zelfstandige positie buiten het Ministerie van Klimaat en Groene Groei voorzien. Het kabinet zal hier uiteraard ook beide Kamers in betrekken en een besluit voorhangen. Hierdoor ontstaat door een zelfstandige positie een heldere scheiding tussen opdrachtgever (het ministerie) en opdrachtnemer (projectorganisatie) en kan de projectorganisatie zich als volwaardig en zelfstandig gesprekspartner (vereiste onder andere vanuit de ANVS) ontwikkelen. In deze opstartende fase kent de projectorganisatie een beperkte omvang en financiering en worden er ook nog geen majeure investeringen gedaan. Dit is pas het geval na het afronden van de techniekselectie en het verstrekken van het *Government Support Package* door het kabinet.

Het opzetten van een projectorganisatie buiten het ministerie die alleen belast wordt met het treffen van voorbereidingen kan naar verwachting op kortere termijn gerealiseerd worden.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.T.M. Hermans