

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1262

Vragen van het lid **Erkens** (VVD) aan de Minister voor Klimaat en Groene Groei over *de vertraging bij de bouw van nieuwe kerncentrales* (ingezonden 27 december 2024).

Antwoord van Minister **Hermans** (Klimaat en Groene Groei) (ontvangen 11 februari 2025). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2024–2025, nr. 1008.

Vraag 1

Klopt het dat de bouw van de nieuwe kerncentrales (wederom) vertraging oploopt zoals aangegeven in het NRC-artikel?¹

Antwoord 1

De vertraging waar in het NRC-artikel aan gerefereerd wordt gaat over de doorlooptijd van de onderzoeken die nodig zijn voor een voorkeursbeslissing over de locatiekeuze in het kader van de projectprocedure. Het klopt dat de locatiekeuze is vertraagd. Wat deze vertraging betekent voor de uiteindelijke bouw en oplevering van de twee kerncentrales, is nu nog niet goed te zeggen. Wel lijkt het niet meer realistisch om de eerste centrale in 2035 operationeel te hebben. Voordat we toe zijn aan de bouw van 2 nieuwe centrales moeten nog heel veel stappen worden doorlopen. Zowel in de ruimtelijke procedure, als in de aanbesteding, als in de vergunningverlening, als in de uiteindelijke bouw. Een detailplanning van al deze stappen is op dit moment nog niet te geven. Ik houd de ambitie overeind om zo snel mogelijk als realistisch de eerste centrale operationeel te hebben.

Als onderdeel van de routekaart voor de bouw van twee kerncentrales uit december 2022² is een planningsanalyse opgesteld. Doel van de analyse is om te komen tot een fasering van voorbereiding van de bouw waarmee maximaal snelheid wordt gemaakt. De planningsanalyse stelt dat de bouw van een kerncentrale een lang en complex proces is met vele verschillende werksporen en inherente onzekerheden. De planningsanalyse beval aan om de onzekerheden te verkleinen door een interactie op te starten met de technologieleveranciers en technische haalbaarheidsonderzoeken uit te voeren. Deze twee activiteiten zijn met prioriteit opgepakt en de resultaten

¹ NRC, 23 december 2024, «Bouw twee nieuwe kerncentrales loopt vertraging op». (<https://www.nrc.nl/nieuws/2024/12/23/bouw-twee-nieuwe-kerncentrales-loopt-vertraging-op-a4877683>)

² Kamerstukken II 2022–2023 32 645, nr. 116, bijlage planningsanalyse BCG

ervan komen binnenkort beschikbaar. Hierdoor kan een betere inschatting worden gegeven van de planning van de bouw. Tegelijkertijd blijft dit traject een complex proces, waarbij steeds opnieuw keuzes moeten worden gemaakt over te zetten stappen. Dergelijke keuzes neemt het kabinet altijd in het licht van een maximale snelheid van de gehele voorbereiding en realisatie. In de volgende voortgangsbrief (april 2025) over nieuwbouw kerncentrales zullen de nieuwe inzichten met betrekking tot de algehele planning gegeven kunnen worden. Ook is dan informatie beschikbaar over het effect van de vertraging van de locatiekeuze op de volgende stappen van de selectie van de technologieleverancier.

Ten aanzien van de vertraging in de locatiekeuze zijn de oorspronkelijk gecommuniceerde doorlooptijden erg ambitieus voor een project dat qua aard, omvang, impact en maatschappelijke gevoeligheid uniek is. Daarbij geldt dat een juridisch houdbaar besluit uiteindelijk de snelste en dus beste weg is naar realisatie. Daarom zijn er afgelopen tijd stappen gezet die ingrijpen op de gewenste planning van de locatiekeuze, maar die er wel voor zorgen dat het besluit robuuster wordt.

Meest recent is naar aanleiding van inspraakreacties een juridische analyse aangekondigd naar de noodzaak het gebied Eemshaven toe te voegen als zoekgebied³. Tegelijkertijd met de beantwoording van deze Kamervragen is het advies van de Landsadvocaat aan de Kamer gestuurd. De conclusie van de Landsadvocaat is dat de door mij gevraagde mate van zekerheid niet gegeven kan worden. De moties die op 4 maart 2021 in de Tweede Kamer zijn aangenomen vormen zeker een argument om te stellen dat de Eemshaven geen realistisch alternatief is. Uit de rechtspraak van de Afdeling kan echter ook worden opgemaakt dat een puur beleidsmatig argument onvoldoende is. Ook voor een gebrek aan draagvlak is de vraag of dit argument alleen voldoende is. De Landsadvocaat voegt daar nog aan toe dat ook de Commissie mer over de plan-m.e.r. zal adviseren. Wanneer de Eemshaven niet wordt meegenomen, is het een reëel risico dat de Commissie mer hierover een kritische opmerking maakt. Dat deed zij ook in de zaak van het Regionaal Bedrijven Terrein Twente. Dan zouden appellanten in een uiteindelijke beroepsprocedure nog een extra troef in handen hebben. Dat maakt het toch al beperkte comfort om de Eemshaven niet alsnog in het m.e.r. te betrekken dan nog minder groot.

De tijd van de advisering door de Landsadvocaat is ook benut om een gevoeligheidsanalyse op te starten, die alle mogelijke gebieden in beeld zijn voor het locatieonderzoek. Met behulp van geografische informatie is gekeken welke gebieden in Nederland op basis van alleen de internationale (veiligheids)criteria van het Internationaal Atoomenergieagentschap mogelijk geschikt zouden kunnen zijn voor kerncentrales. De gevoeligheidsanalyse is ook belangrijk vanwege de verhoogde ambitie van dit kabinet als het gaat om het aandeel kernenergie en de inzet op de bouw van een derde en vierde kerncentrale in Nederland.

Al deze stappen kosten helaas extra tijd, maar verkleinen de onzekerheden in de planning waarnaar in de planningsanalyse is verwezen. Boven alles is het vervelend dat deze extra tijd nodig is en dat het kabinet zich gedwongen ziet om Eemshaven als zoekgebied mee te nemen in het locatieonderzoek. Zo snel mogelijk dit jaar maakt het kabinet bekend welke locatiealternatieven het gaat onderzoeken. Dan zal ook meer duidelijk worden over de planning van de locatiekeuze die tot nu toe op medio 2025 stond. Duidelijk is wel dat dit jaar voor de locatiekeuze niet meer haalbaar is.

Zie verder de antwoorden op vragen 7 t/m 10.

Vraag 2

Kunt u een overzicht geven van de stappen die sinds de publicatie van het coalitieakkoord van het vorige kabinet Rutte IV (10 januari 2022) zijn gezet om de bouw van twee kerncentrales in Borssele te realiseren?

Antwoord 2

In fase 1 van het nieuwbouwtraject «het voorbereiden van de besluitvorming» wordt toegewerkt naar een ontwerp locatiebesluit, een start van de aanbesteding en de oplevering van een voorlopig Rijk Regio pakket. Om daar

³ Kamerstukken II 2024–2025 32 645, nr. 132, pagina 8

te komen worden vier werksporen doorlopen; financiering (marktconsultatie), technische haalbaarheidsstudies, eerste fase van de projectprocedure en Rijk-Regiopakket. Daarnaast wordt er separaat gewerkt aan de opbouw van de projectorganisatie.



Start datum	Stap	Kamerstuk	Status
Nov 2022	Missiegedreven Meerjaren Innovatie Programma is opgestart	Kamerstuk 32 645, nr. 101 aangekondigd; Voortzetting in nr. 118, 120 en 128)	Doorlopend
Dec 2022	Routekaart nieuwbouw kerncentrales inclusief voorbereidende studies	Kamerstuk 32 645, nr. 98 (aangekondigd), nr. 116	Voltooid
Dec 2022	Start marktconsultatie	Kamerstuk 32 645 nr. 116 aankondiging; nr. 117 concrete aankondiging; nr. 121 in uitvoering; nr. 132 uitgevoerd en gedeeld)	Voltooid
Dec 2022	Start technische haalbaarheidsstudies	Kamerstuk 32 645, nr. 116 aankondiging; nr. 117 concrete aankondiging; nr. 121 in uitvoering; nr. 132 uitgevoerd)	Voltooid
Juni 2023	Participatietraject opgestart met publicatie van een participatie- en communicatieplan	Kamerstuk 32 645 nr. 116 (aangekondigd) nr. 117	voltooid/doorlopend
Feb 2024	Publicatie Voornemen en Voorstel voor participatie	Kamerstuk 32 645 nr. 121	voltooid
Feb 2024	Oplevering systeemstudie kernenergie, aankondiging vervolgstudie	Kamerstuk 32 645 nr. 121	Voltooid/vervolg loopt
Feb 2024	Het Rijk-Regiopakket is opgestart en is in ontwikkeling	Kamerstuk 32 645, nr. 121 aangekondigd; 11 september in ontwikkeling; 132 in ontwikkeling.	Loopt
Feb 2024	Het VenP is afgerond en het vestigings- en waarborgingsbeleid is geactualiseerd. Deze ontwikkelingen hebben aanleiding gegeven om naar additionele locaties te kijken.	Kamerstuk 32 645, Nr. 121 aangekondigd; nr. 131 publicatie reacties VenP;	voltooid
Feb 2024	Start opzet projectorganisatie	Kamerstuk 32 645, nr. 121 aangekondigd; Kamerstuk 28 165, nr. 420 nader uitgewerkt; nr. 132 melding aantrekking kwartiermaker en team.)	voltooid

Start datum	Stap	Kamerstuk	Status
Aug 2024	Third-party Review ter controle en aanvulling van de Marktconsultatie en Technische Haalbaarheidsstudies	Kamerstuk 32 645, nr. 121 aangekondigd; nr. 132 uitgevoerd)	Loopt
Sept 2024	Intentieverklaring getekend en start gebiedsverbinder Rijk-Regio pakket	Kamerstuk 32 645, nr. 131	Loopt
Nov 2024	Juridisch onderzoek Eemshaven	Kamerstuk 32 645, nr. 132	Voltooid

Vraag 3

Hoeveel onderzoeken naar de bouw van kerncentrales zijn er sinds Rutte IV uitgevoerd, en welke kosten waren hiermee gemoeid?

Antwoord 3

Tot nu toe zijn met Klimaatfondsmiddelen verschillende onderzoeken ten behoeve van de nieuwbouw van kerncentrales uitgevoerd. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de technische haalbaarheidsstudies – inclusief de inhuur van externe nucleaire expertise – locatieonderzoeken, koelwaterstudies en een onafhankelijke review van een derde partij en vergelijking met het buitenland (totaal € 25 miljoen). Ook zijn er enkele financiële onderzoeken uitgevoerd (€ 660.000). Deze verschillende onderzoeken voorzien een beter inzicht in de voorbereiding en uitvoering van de bouw van de kerncentrales, en verminderen daarmee de risico's van het project. De informatie uit deze studies helpt ook om te bepalen welke eisen we willen stellen aan de bouw van de nieuwe centrales. Tot slot zijn adviezen gevraagd op het gebied van governance in relatie tot de projectorganisatie (€ 80.000) en omtrent de participatie- en communicatiestrategie (€ 55.000). Deze adviezen helpen in het vormgeven en opzetten van de organisatie die verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van het project en bieden duidelijke richtlijnen in het betrekken en informeren van stakeholders, onder andere in de verschillende regio's. Dit is noodzakelijk om uiteindelijk een houdbaar en robuust locatiebesluit te nemen.

Vraag 4

Hoeveel onderzoeken naar de locatiekeuze van kerncentrales zijn er sinds Rutte IV uitgevoerd, en welke kosten waren hiermee gemoeid?

Antwoord 4

Ten behoeve van de projectprocedure Nieuwbouw Kerncentrales voor de bouw van de eerste twee kerncentrales wordt een onderzoek uitgevoerd naar locaties in Nederland. Dit locatieonderzoek leidt tot een planMER en integrale effectenanalyse van de verschillende alternatieve locaties. Hiermee is een bedrag gemoeid van ca. € 1,5 miljoen. Daarnaast zijn onderzoeken uitgezet naar de koelwatercapaciteit van verschillende wateren en naar karakteristieken van de ondergrond nabij de locaties. Deze onderzoeken zullen naar verwachting circa € 250.000 kosten.

Vraag 5

Hoeveel geld is er tot nu toe uitgegeven of toegewezen aan de bouw van nieuwe kerncentrales sinds Rutte IV en welk gedeelte hiervan gaat naar onderzoek, welk gedeelte naar de kennis- en onderzoeksinfrastructuur, en welk gedeelte gaat naar overige categorieën?

Antwoord 5

Bij de start van het Klimaatfonds was er voor het perceel Kernenergie € 5 miljard gereserveerd. Bij de start van het huidige kabinet is hier € 9,5 miljard bijgekomen. Van deze in totaal € 14,5 miljard zijn de volgende bedragen al toegekend aan specifieke uitgaven in 2023 t/m 2030:

1. Bedrijfsduurverlenging Borssele: € 12,8 miljoen;
2. Nieuwbouw: € 146,86 miljoen;

Deze middelen zijn grotendeels toegekend voor de verouderingsonderzoeken.

Deze middelen zijn grotendeels toegekend voor de projectorganisatie (€ 90 miljoen), de technische haalbaarheidsstudies, inclusief de inhuur van externe nucleaire expertise, locatieonderzoeken, koelwaterstudies en een onafhankelijke review van een derde partij en vergelijking met het buitenland (€ 25 miljoen), voor de jaren 2023 t/m 2030.

3. Kennisinfrastructuur: € 65 miljoen;
4. Uitvoeringslasten Rijk en decentrale overheden: € 89 miljoen;
5. Ondersteuning ontwikkeling SMR's: € 65 miljoen.

Vraag 6

Welke resultaten van eerdere onderzoeken zijn vertaald in beleidsmaatregelen, wetswijzigingen, locatiebesluiten of andere concrete stappen richting de realisatie van deze kerncentrales?

Antwoord 6

Het kabinet werkt op grond van de routekaart⁴ nu aan de fase van de voorbereiding van politieke besluitvorming. Hierover dienen besluiten te worden genomen met betrekking tot de technologieselectie, het government support package, locatie en Rijk-Regio pakket. Deze besluiten zijn nog niet genomen. Onder vraag 2 zijn de concrete stappen opgenomen die opeenvolgende kabinetten sinds de routekaart eind 2022 hebben gezet. De concrete vertaling in beleid- en regelgeving zal vanaf dit jaar gebeuren in de genoemde besluiten over de government support package, technologieselectie, eerste fase van de projectprocedure en Rijk-Regiopakket.

Vraag 7

Wat heeft het ministerie sinds de initiële locatiekeuze in Borssele gedaan om juridische bezwaren tegen deze locatie zoveel mogelijk te voorkomen? Heeft u overwogen om vast te houden aan deze locatiekeuze?

Antwoord 7

Voor een juridisch houdbaar besluit is het cruciaal dat het besluit zorgvuldig wordt voorbereid. Dit besluit wordt voorbereid door middel van de projectprocedure die voor de eerste twee kerncentrales in februari 2024 is gestart. Voor het zoveel mogelijk voorkomen van bezwaren is het cruciaal dat vanaf het begin wordt ingezet op participatie door belanghebbenden. Om een definitieve locatiekeuze (in de zogenaamde voorkeursbeslissing) te maken die juridisch houdbaar is moeten redelijke alternatieven in beeld worden gebracht. Dit is een Europese verplichting, die in Nederland in de Nederlandse wetgeving is vastgelegd. Naast Borssele/Vlissingen (Sloegebied) en Maasvlakte I zijn hierom ook Terneuzen, Maasvlakte II en Eemshaven in beeld. De Minister heeft in het Commissiedebat van 13 oktober 2022⁵ toegezegd een voorkeurslocatie aan te wijzen en daarbij aangegeven dat dit niet betekent dat de voorkeurslocatie ook de definitieve locatie wordt. Het kabinet deelt de ambitie die uit het uitspreken van een voorkeurslocatie volgt, maar alleen volstaan met onderzoek naar Borssele is niet in lijn met wet- en regelgeving; redelijke alternatieven dienen gelijkwaardig onderzocht te worden alvorens een definitieve locatiekeuze gemaakt kan worden. Daarbij is het ook belangrijk dat ingezet wordt op vroegtijdige participatie. In het Voornemen en Voorstel voor participatie dat in februari 2024 ter inzage is gegaan, wordt beschreven hoe het ministerie inwoners betreft bij de projectprocedure. Daarnaast zijn ook de gemeente Borsele en provincie Zeeland vroegtijdig gestart met het opzetten van participatie. Zij hebben hun inwoners gevraagd welke voorwaarden zij willen stellen aan de mogelijke komst van grote energieprojecten in de regio, waaronder twee nieuwe kerncentrales. Om op een juiste manier gehoor te geven aan beide voorwaardenpakketten werkt het Ministerie van Klimaat en Groene Groei samen met de provincie Zeeland en gemeente Borsele aan een Rijk-Regiopakket aan maatregelen om de impact op de leefomgeving te verminderen en een impuls te geven aan de regio.

⁴ Kamerstukken II 2021–2022 32 645, nr. 98

⁵ Kamerstukken II 2022–2023 32 645, nr. 100

Vraag 8

Waarom wordt nu pas besloten om alternatieve locaties, zoals Terneuzen, de Tweede Maasvlakte en de Eemshaven, nader te onderzoeken? Waarom is daar de afgelopen drie jaar niet voor gekozen als dit blijkbaar toch noodzakelijk was? Wat is hier misgegaan?

Antwoord 8

In december 2022 heeft het kabinet aangegeven dat Borssele de voorkeurslocatie is voor de nieuwbouw naar aanleiding van een toezegging van de Minister aan het lid Erkens (TZ202210-116). Het uitspreken van een voorkeur voor Borssele heeft versnelling van de uiteindelijke oplevering tot doel gehad, door het nu al uitvoeren van technische haalbaarheidsonderzoeken. Ook heeft het kabinet toen aangegeven dat dit geen definitief locatiebesluit is, maar dat voor een definitief locatiebesluit een m.e.r.-procedure doorlopen dient te worden. De keerzijde van het uitspreken van een voorkeur is dat verwachtingen zijn gewekt over de definitieve locatiekeuze. In de brief van december 2022 heeft het kabinet aangegeven dat Maasvlakte I in ieder geval beschouwd wordt als redelijk alternatief in de m.e.r.-procedure. In februari 2024 is dan ook de projectprocedure op basis van de Omgevingswet gestart. In deze projectprocedure zal de m.e.r.-procedure worden doorlopen en een definitieve locatiekeuze worden voorbereid (de zogenaamde voorkeursbeslissing). In de brief van 11 september 2024 zijn Terneuzen en Maasvlakte II als zoekgebied in beeld gekomen en in november 2024 is daar de mogelijkheid van Eemshaven bijgekomen. Er is dus nooit sprake geweest dat alleen locatie Borssele zou moeten worden onderzocht. In de brief van 1 februari 2024 heeft mijn ambtsvoorganger dit als volgt verwoord: «Met de technische haalbaarheidsstudies wordt duidelijk of de ontwerpen van de bedrijven op het terrein van EPZ gerealiseerd kunnen worden. Hiermee loop ik vooruit op de integrale afweging en de ontwerp-voorkeursbeslissing die medio 2025 in de projectprocedure genomen wordt. Met andere woorden: na weging van alle ruimtelijke- en milieuaspecten kán een andere locatie uiteindelijk planologisch worden aangewezen.»

Om snelheid te maken heeft het Kabinet werksporen parallel geschakeld, waarbij het kabinet in de routekaart van december 2022 heeft aangegeven dat de locatiekeuze uiteindelijk zal worden gemaakt in de projectprocedure. Deze projectprocedure zal het Kabinet zorgvuldig doorlopen en daar hoort vanzelfsprekend ook alternatievenonderzoek bij. Een juridisch houdbaar besluit is de snelste weg naar een robuuste locatiekeuze en daarmee een bestendige uitvoering.

Het kabinet beseft zich dat de ontwikkeling van nieuwe energieprojecten in de provincie Groningen gevoelig ligt en is zich bewust van de bestuurlijke wensen in de regio. Daarom heeft het kabinet de Landsadvocaat eerder om advies gevraagd of het mogelijk is om de Eemshaven op voorhand uit te sluiten bij het locatie onderzoek.

De conclusie die het kabinet op basis van het advies trekt is dat met het oog op een juridisch houdbaar besluit helaas niet mogelijk is om het gebied Eemshaven op voorhand uit te sluiten. Dat betekent dat er gekeken zal moeten worden of er reële locatie-alternatieven beschikbaar zijn. Indien dit het geval is zullen deze locatie-alternatieven onderdeel worden van het locatie-onderzoek naar de bouw van twee kerncentrales en worden beschreven in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD).

Het kabinet vindt het zeer belangrijk om rekening te houden met de gevoelens in de samenleving. Maar het kabinet wil ook een juridisch houdbaar besluit om vertraging later te voorkomen. Hier hoort bij dat een zorgvuldige procedure wordt doorlopen om tot weloverwogen keuzes te komen.

Nu dit advies er ligt, zal het kabinet zo snel mogelijk de concept Notitie Reikwijdte en Detailniveau afronden. In deze concept NRD worden de locaties beschreven, waar nader onderzoek naar zal worden gedaan. Dit onderzoek zal in de vorm van een planMER en Integrale Effectenanalyse (IEA) worden uitgevoerd. Op basis van dit onderzoek zal ik in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening vervolgens een keuze maken ten aanzien van de voorkeurslocatie voor deze twee kerncentrales in de zogenaamde voorkeursbeslissing. In de volgende voortgangsbrief (april 2025) zal ook een nieuwe verwachting volgen over het moment waarop de ontwerp-voorkeursbeslissing gereed is. Duidelijk is al wel dat 2025 niet meer haalbaar is.

Vraag 9 en 10

Hoeveel vertraging verwacht u door het verplicht nader onderzoeken van extra locaties, en wat betekent dit voor de beoogde oplevering in 2035? Welke kosten en tijdsbesteding zijn gemoeid met het aanvullende onderzoek naar de drie nieuwe locaties?

Antwoord 9 en 10

In het locatie-onderzoek wordt rekening gehouden met onderzoek naar locaties in de gebieden Borssele/Vlissingen (Sloegebied) en op de Maasvlakte I. Daarnaast is ruimte voorzien om, naar aanleiding van het alternatievenonderzoek, mogelijk aanvulling te plegen met een derde gebied waarin locaties onderzocht zouden kunnen worden. De toevoeging van Maasvlakte II heeft geen groot effect gehad op het alternatievenonderzoek maar de toevoeging van Terneuzen kent kosten in de ordegrootte van circa 100.000,-. De mogelijke toevoeging van Eemshaven kent eveneens kosten in de ordegrootte van circa 100.000,-.

De kosten die gemaakt worden voor onderzoek naar koelwatercapaciteit en ondergrond zijn inbegrepen in de 250.000,- genoemd bij het antwoord op vraag 4.

De toevoeging van Terneuzen en Maasvlakte II heeft enkele maanden tijd geveegd aan extra vooronderzoek en het activeren van ambtelijke en bestuurlijke betrekkingen op dit onderwerp. Daarbij geldt voor elke toegevoegde locatie dat er ook inspanning nodig is om een omgevingsproces vorm te geven om burgers en andere belanghebbenden op een degelijke manier te informeren over de procedure en te betrekken bij de besluitvorming. De toevoeging van Eemshaven in het onderzoek betekent naar huidig inzicht circa 6 maanden extra doorlooptijd ten opzichte van de eerdere verwachting.

Zo snel mogelijk dit jaar maakt het kabinet bekend welke locatiealternatieven het gaat onderzoeken. In de volgende voortgangsbrief (april 2025) zal een nieuwe verwachting volgen over het moment waarop de ontwerpvoorkeursbeslissing gereed is. Duidelijk is al wel dat 2025 niet meer haalbaar is.

Vraag 11

Hoe wordt gegarandeerd dat de uitkomsten van eerdere haalbaarheidsstudies niet opnieuw hoeven te worden onderzocht, zoals nu wordt gesuggereerd voor alternatieve locaties?

Antwoord 11

Om de technische haalbaarheidsstudies volledig en in voldoende detail te kunnen uitvoeren is een specifiek terrein aangewezen. Daartoe heeft het kabinet in de Kamerbrief van 9 december 2022⁶ onderbouwd welk terrein hiervoor geschikt lijkt te zijn en is het EPZ-terrein in Borssele als voorkeurslocatie aangewezen. Als in de projectprocedure een andere locatie wordt aangewezen, moet een deel van de technische haalbaarheidsstudies mogelijk opnieuw worden uitgevoerd. Hiermee is een bewust maar beperkt risico genomen omdat een groot gedeelte van de technische haalbaarheidsstudies ook representatief zal zijn voor andere locaties die in de projectprocedure zullen worden meegenomen. Aspecten die verschillen per locatie, zoals de precieze samenstelling van de bodem, of toegang tot koelwater, zullen opnieuw moeten worden gedaan als besloten wordt tot een andere locatie. Dit is een beperkt deel van de Technische Haalbaarheidsstudies.

Vraag 12

In hoeverre zijn juridische verplichtingen, zoals de eis om alle redelijke alternatieven te onderzoeken, een belemmering voor de voortgang van grote projecten zoals kerncentrales?

Antwoord 12

Het onderzoek naar de redelijke alternatieven voor een project is een onderdeel van de op grond van de Europese mer-richtlijnen verplichte milieueffectrapportage. De verplichting deze rapportage uit te voeren is in

⁶ Kamerstukken II 2022–2023 32 645, nr. 116

Nederland in de Nederlandse wetgeving vastgelegd. Het alternatievenonderzoek is nodig om een gedegen afweging te kunnen maken en het uiteindelijke projectbesluit deugdelijk te motiveren en leidt zo tot betere besluitvorming. Deze eis is daarom geen belemmering voor de voortgang van grote projecten. De gevoeligheden rond locatie Eemshaven (zie het antwoord op vraag 8 en de Kamerbrief van 22 november 2024⁷) moeten dan ook gezien worden vanuit het oogpunt van de juridische houdbaarheid van het projectbesluit en maken daarom het voorgaande niet anders.

Vraag 13

Waarom wordt de relevante wetgeving, die leidt tot deze stapeling van onderzoeken en juridische procedures, niet aangepast om vertragingen te voorkomen?

Antwoord 13

In december 2024 is de Kamer geïnformeerd over de versnellingsaanpak energietransitie met daarin aandacht voor juridisch instrumentarium⁸. Hiervoor is een verkenning gedaan naar welke wettelijke aanpassingen er mogelijk zijn om procedures te versnellen, en daarmee doorlooptijden te verkorten en/of vertraging te voorkomen, voor energie-infrastructuurprojecten. De meest kansrijke opties zijn opgenomen in een juridisch versnellingspakket en worden thans uitgewerkt in verschillende wet- en regelgevingstrajecten. De juridische maatregelen zijn gericht op structurele en procedurele versnelling van verschillende energiemodaliteiten, type projecten en projectfasen.

In het bovengenoemde juridische versnellingspakket zit ook een aantal opties voor het verder versnellen van de projectprocedure die ook van belang zijn voor realisatie van de nieuwe kerncentrales. Deze worden momenteel nader onderzocht. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over de procedurele stappen in de verkenningfase van de projectprocedure in relatie tot participatie en het moment van onafhankelijk advies. De kansrijke opties voor versnelling zijn in beeld en worden uitgewerkt in verschillende wet- en regelgevingstrajecten.

Vraag 14 en 15

Wat voor wetswijziging is nodig om alsnog een definitieve locatiekeuze te maken die juridisch houdbaar is? Welke wetsbepaling in welke wetten zouden hiervoor aangepast moeten worden?

Bent u bereid om dergelijke wetswijzigingen door te voeren, waarmee ook de juridische houdbaarheid van besluiten versterkt wordt, en toekomstige vertragingen voorkomen worden?

Antwoord 14 en 15

Voor een juridisch houdbare locatiekeuze is geen wetswijziging nodig, maar zorgvuldig onderzoek, transparante besluitvorming en vroegtijdige participatie (zie het antwoord op vraag⁹). Vanuit het oogpunt van Europese verplichtingen, zorgvuldigheid en draagvlak voor de uiteindelijk gekozen locatie is een wetswijziging op dit punt niet wenselijk, nodig of mogelijk.

Vraag 16

Welke concrete stappen onderneemt u om ervoor te zorgen dat de bouw van de kerncentrales, ondanks deze vertragingen, nog steeds in 2035 is afgerond? Welke versnellingsopties heeft u nog op de plank liggen die u kunt nemen om het proces te versnellen?

Antwoord 16

In de Kamerbrief van afgelopen november benadrukt het kabinet dat, door de verschillende werksporen parallel uit te voeren, conform de wens van de Kamer op dit moment maximaal wordt versneld. In de brief van 1 februari 2024 heeft mijn ambtsvoorganger dit als volgt verwoord: «Met de technische haalbaarheidsstudies wordt duidelijk of de ontwerpen van de bedrijven op

⁷ Kamerstukken II 2024–2025 32 645, nr. 132

⁸ Kamerstukken II 2024–2025 29 826, nr. 217

⁹ NRC, 23 december 2024, «Bouw twee nieuwe kerncentrales loopt vertraging op». (<https://www.nrc.nl/nieuws/2024/12/23/bouw-twee-nieuwe-kerncentrales-loopt-vertraging-op-a4877683>)

het terrein van EPZ gerealiseerd kunnen worden. Hiermee loop ik vooruit op de integrale afweging en de ontwerp-voorkeursbeslissing die medio 2025 in de projectprocedure genomen wordt. Met andere woorden: na weging van alle ruimtelijke- en milieuaspecten kán een andere locatie uiteindelijk planologisch worden aangewezen.» Zoals gememoreerd in het antwoord op de eerste vraag blijft de bouw van twee grote kerncentrales een complex proces, waarbij steeds opnieuw keuzes moeten worden gemaakt over te zetten stappen. Dergelijke keuzes neemt het kabinet altijd in het licht van een maximale snelheid van de gehele voorbereiding en realisatie. Een juridisch houdbaar besluit is in ons aller belang, want dit vormt uiteindelijk de snelste weg naar realisatie is. In de volgende voortgangsbrieven over nieuwbouw kerncentrales zullen de nieuwe inzichten met betrekking tot de planning gegeven kunnen worden. Ook is dan informatie beschikbaar over het effect van de vertraging van de locatiekeuze op de volgende stappen van de selectie van de technologieleverancier en wat daaraan in mitigerende zin gedaan kan worden.

Vraag 17

Welke maatregelen zijn mogelijk om na de locatiekeuze de bijbehorende vergunningtrajecten, aanbestedingen en andere essentiële besluitvorming te versnellen? Welke juridisch houdbare routes zijn hiervoor mogelijk?

Antwoord 17

Er is op dit moment nog geen inzicht in concrete maatregelen die mogelijk zijn om na de locatiekeuze de bijbehorende processen en besluitvorming te versnellen. De verwachting is dat de resultaten van de Third Party Review meer inzicht zullen bieden als het gaat om de planning voor de bouw van de kerncentrales. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 1, is het van belang dat de procedures zorgvuldig worden doorlopen.

Vraag 18 en 19

Zijn er mogelijkheden om de bouw van kerncentrales onder de Renewable Energy Directive (RED III) / Net-zero industry act aan te merken als een project van hoger openbaar belang gezien de voordelen voor de klimaattransitie, de verbetering van de luchtkwaliteit in Nederland door het vervangen van fossiele opwek, en de afname van gevaarlijke geopolitieke afhankelijkheid op het gebied van energie? Wat zou dit in de praktijk betekenen voor de tijdslijnen van de bouw van kerncentrales?

Zijn er mogelijkheden om de bouw van kerncentrales onder de Net-Zero Industry Act aan te merken als strategisch nettonulproject met hoogst mogelijke status van nationaal belang? Wat zou dit in de praktijk betekenen voor de tijdslijnen van de bouw van kerncentrales?

Antwoord 18 en 19

In de RED III wordt een gemeenschappelijk kader vastgesteld voor de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen. Kernenergie valt niet onder deze scope en kernenergieprojecten kunnen onder deze richtlijn dus niet aangemerkt worden als versnellingsgebied.

De Net-Zero Industry Act (NZIA) heeft onder andere als doel om in de EU de productiecapaciteit te stimuleren van netto-nul technologieën die essentieel zijn voor klimaatneutraliteit. Onder deze verordening worden alle kernenergie-technologieën als netto-nul technologieën beschouwd.

De NZIA introduceert het begrip «netto-nul strategisch project» voor projecten die van vitaal belang zijn voor het verbeteren van de veerkracht, strategische autonomie en concurrentiekracht van de netto-nul industrie in de EU.

Voor de bouw van kerncentrales zouden netto-nul strategische projecten in de Nederlandse context dus inderdaad de prioriteitsstatus «strategische project van nationaal belang» kunnen krijgen.

De bouw van de kerncentrales is gezien de omvang al een project van nationaal belang en doorloopt de projectprocedure.

De bijbehorende doorlooptijden voor vergunningverlening in deze procedure (formeel maximaal zes maanden) zijn bovendien korter dan die de NZIA voorschrijft (maximaal negen maanden). Het aanmerken van het project als netto-nul strategisch project onder de NZIA heeft in de praktijk dan ook geen effect op de tijdslijnen van de bouw van de kerncentrales in Nederland.

Vraag 20

Wat zijn de versnellingsmogelijkheden onder de omgevingswet? Zouden kerncentrales zich kwalificeren om gekenmerkt te worden als een omgevingsplanactiviteit van nationaal belang? Zo ja, wat zou dat betekenen voor de tijdslijnen? Of zou een rijksprojectprocedure geschikter zijn? Wat zou dat betekenen voor de tijdslijnen?

Antwoord 20

Voor energieprojecten van nationaal belang waaronder de bouw van kerncentrales is de projectprocedure het instrument dat het meest geschikt is om te voorzien in de inpassing van deze projecten in de fysieke leefomgeving¹⁰. Daarmee biedt deze procedure in de regel de meeste snelheid. Een standaardtijdslijn is voor de projectprocedure niet te geven, voor elke procedure is dit project afhankelijk. Het hangt onder meer af van de wijze waarop de participatie wordt ingericht, hoeveel reacties worden ontvangen en welk onderzoeken precies nodig zijn. Daarin verschillen de instrumenten van de Omgevingswet niet. In alle gevallen is participatie nodig en zal hetzelfde soort (mer-)onderzoek nodig zijn om een zorgvuldig besluit te kunnen nemen.

De omgevingsplanactiviteit van nationaal belang is een procedure waarbij een ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt door een op Rijksniveau verleende vergunning waarbij wordt afgeweken van het omgevingsplan. Dit laat onverlet dat er ook andere vergunningen nodig zijn voor die ontwikkeling, die moeten worden verleend door het voor die vergunningen bevoegde gezag. Bij de projectprocedure kunnen de benodigde ruimtelijke toestemming en de overige vergunningen samen worden genomen en kan op Rijksniveau regie worden gevoerd op de timing en samenhang van alle vergunningen. De projectprocedure heeft verder als voordeel dat dit een gestroomlijnde besluitvormingsprocedure heeft. De projectprocedure is daarmee het meest geschikt om een complex project als een kerncentrale te realiseren. Voor complexe en ingrijpende projecten zoals de bouw van de kerncentrales is een brede verkenning en vroegtijdige participatie van publiek en belanghebbenden, leidend tot een gedragen voorkeursrichting en gecoördineerde uitvoering van groot belang. De projectprocedure is hierop ingericht. Ook mist een procedure via een omgevingsplanactiviteit van nationaal belang andere voordelen van de projectprocedure, zoals beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de coördinatie vanuit één Minister. De procedure voor een omgevingsplanactiviteit van nationaal belang lijkt daarmee meer complex dan de projectprocedure.

Vraag 21

Hoe staat het met het ontwerpbesluit procedurele versnellingen elektriciteitsprojecten? Zou dit een mogelijkheid bieden om de realisatie van de kerncentrales in 2035 mogelijk te blijven houden? Welke aanpassingen zijn nodig aan het ontwerpbesluit om kerncentrales expliciet eronder te laten vallen?

Antwoord 21

Voor de procedurele versnelling van regionale elektriciteitsprojecten wordt gewerkt aan de algemene maatregel van bestuur Besluit procedurele versnellingen elektriciteitsprojecten. Dit besluit is gebaseerd op het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting, waarin een grondslag is opgenomen voor aanwijzing van besluiten voor categorieën projecten waarvan de versnelde uitvoering noodzakelijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen. Dit wetsvoorstel ligt thans ter behandeling bij de Tweede Kamer. Voorhang van de algemene maatregel van bestuur kan pas plaatsvinden nadat de Tweede Kamer het wetsvoorstel heeft aangenomen. Het Besluit procedurele versnelling elektriciteitsprojecten wijst besluiten voor bepaalde energie-infrastructuurprojecten aan waarvoor een aantal versnellingen in de beroepsprocedure geldt, zoals beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Een aanwijzing kan

¹⁰ Voor de daadwerkelijke exploitatie is ook een vergunning op grond van de Kernenergiewet nodig. Die wet is niet geheel geïntegreerd in de Omgevingswet vanwege het specifieke karakter ervan en de rol van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming.

leiden tot een versnelling van 1,5 jaar, door beroepsmogelijkheden bij één instantie te leggen met verkorte termijnen.

De met het ontwerpbesluit voorziene procedurele versnelling van de elektriciteitsprojecten is voor die projecten die nu nog niet onder de projectprocedure vallen, maar waarbij wel een zwaarwegend maatschappelijk belang is bij versnelde realisatie.

Voor kerncentrales geldt al de projectprocedure en biedt dit besluit geen additionele versnelling voor de realisatie hiervan.

Vraag 22

Zou een van de beschreven routes in vraag 18 t/m 21 ook helpen bij het versneld maken van een juridisch houdbare locatiekeuze?

Antwoord 22

De projectprocedure is reeds gestart voor de bouw van de eerste twee kerncentrales en deze procedure is ingericht om snel tot een juridisch houdbare locatiekeuze te komen. Ook kent deze procedure versnellingsmomenten, zoals de één-besluit constructie door één bestuursorgaan met het projectbesluit, de coördinatie van uitvoeringsbesluiten en indeplaatsstelling, en geldt beroep in één instantie voor het projectbesluit. De beschreven routes in vraag 18 t/m 21 zullen dus niet bijdragen aan het versneld maken van een houdbare locatiekeuze.

Vraag 23

Is projectwetgeving voor de bouw van kerncentrales een mogelijkheid, indien de bestaande routes in vraag 18 t/m 21 niet kansrijk zijn? Waar zou een dergelijke wet aan moeten voldoen en op welk deel van het proces zou deze tot versnelling kunnen leiden?

Antwoord 23

Het uitwerken van een specifieke projectenwet voor de bouw van de kerncentrales acht het kabinet niet de juiste weg. Het bestaande instrumentarium van de Omgevingswet met de projectprocedure werkt al versnellend. Zo is er één-besluit constructie door één bestuursorgaan mogelijk met het projectbesluit, evenals de coördinatie van uitvoeringsbesluiten en indeplaatsstelling. Ook beroep in één instantie geldt voor het projectbesluit. Bij een projectenwet zal er ook een zorgvuldige locatie-afweging moeten worden gemaakt en het is juist de projectprocedure die hiervoor de opeenvolgende procedurele stappen biedt. Het kabinet ziet dan ook niet op welke onderdelen van het proces een eventuele projectenwet tot een extra versnelling zal leiden. Temeer omdat een wetstraject zeker 2 á 3 jaar in beslag neemt en de projectprocedure voor de eerste twee kerncentrales nu al is opgestart.

Vraag 24

Wat zijn de resultaten van de gesprekken met marktpartijen over hun bereidheid om te investeren in kerncentrales, en in hoeverre hebben de huidige vertragingen impact op hun interesse?

Antwoord 24

Zoals toegelicht in de Kamerbrief van afgelopen november en in het rapport van BNP Paribas dat gedeeld is als bijlage met de Kamerbrief¹¹, is er interesse van marktpartijen om te investeren in de bouw van de kerncentrales. De resultaten van de studie van BNP Paribas laten zien dat private financiers financiering overwegen, maar ook dat private financiering zowel voordelen als nadelen met zich meebrengt. De interesse van marktpartijen verschilt ook sterk per fase van het traject.

Het kabinet heeft geen signalen ontvangen dat huidige vertragingen in het project leiden tot een verschil in de mogelijke interesse van marktpartijen: bij complexe, grootschalige infrastructuurprojecten van deze aard is het niet ongewoon dat vertraging optreedt in de voorbereidingsfase.

¹¹ Kamerstukken II 2024–2025 32 645, nr. 132

Vraag 25

Hoe beheerst u de risico's dat deze vertragingen de financiering van de kerncentrales bemoeilijken of marktpartijen afschrikken?

Antwoord 25

Ook richting marktpartijen wordt benadrukt dat een grondige voorbereiding leidt tot een meer voorspoedige bouw van de kerncentrales. Dit leidt tot een lager risicoprofiel van het project, en daarmee mogelijk tot een grotere bereidheid om te investeren. Het kabinet blijft in gesprek met de financiële sector om te begrijpen wat zij kunnen bieden wat betreft financiering van het project, en om ze op de hoogte te houden van de vorderingen in de voorbereiding op de bouw. In februari wordt bijvoorbeeld een bijeenkomst georganiseerd met de Nederlandse financiële sector om ze van een update te voorzien over de stand van zaken van de voorbereiding op de bouw van de kerncentrales.

Vraag 26

Welke lessen trekt u uit de vertragingen in dit proces, en welke structurele maatregelen neemt u om dit soort bureaucratische stapelingen bij de bouw van kerncentrale 3 & 4 en Small Modular Reactors (SMR's) te voorkomen?

Antwoord 26

Het kabinet verwacht dat de lessen en de resultaten van de huidige werksporen voor de bouw van de twee eerste centrales veel betekenen voor de stap naar de bouw van andere kerncentrales. Ook zal de opgebouwde expertise en ervaring in Nederland uit de huidige voorbereidingen helpen in de toekomstige uitvoering van belangrijke procedures die onderdeel zijn van de voorbereiding op de bouw van een kerncentrale.

Ook voor de inpassing van kerncentrale 3 en 4 is het cruciaal dat er een juridisch houdbaar besluit wordt voorbereid. De ruimtelijke inpassing van kerncentrales in Nederland is complex. Dit geldt voor de lopende projectprocedure, maar zal voor kerncentrale 3 en 4 mogelijk nog ingewikkelder worden. De bij vraag 1 genoemde gevoeligheidsanalyse benut ik daarom ook voor het richting geven aan mogelijke locaties voor kerncentrales 3 en 4. In de in voorbereiding zijnde nota Ruimte zullen hiertoe structurerende keuzes worden gemaakt, die zullen aansluiten bij het Programma Energiehoofdstructuur (PEH). In aansluiting op de Kamerbrief van april 2024 zal in de actualisatie van het Programma Energiehoofdstructuur richting worden gegeven aan de ruimtelijke inpassing van kerncentrale 3 en 4, waarbij de inzichten en structurerende keuzes uit de hiervoor genoemde de Nota Ruimte zullen worden meegenomen. In de volgende voortgangsbrief (april 2025) zal het kabinet hierop verder ingaan.

Het SMR-programma dat recent van start is gegaan kijkt via de uitvoering van verschillende simulaties (programmaliijn 1 van het programma) en onderzoeken naar onder meer ruimtelijk inpassing (programmaliijn 2 van het programma) specifiek naar knelpunten in de realisatie van kleinere kerncentrales. Ook voor de SMR's geldt dat de plaatsing in samenhang met het realiseren van andere opgaven in het gebied plaats dient te vinden. De inzichten uit deze activiteiten moeten helpen om op termijn eventuele vertragingen in de bouw van centrales te voorkomen.

Vraag 27

Kunt u deze vragen uiterlijk eind januari beantwoorden zodat ze tijdig betrokken kunnen worden bij het Kamerdebat kernenergie?

Antwoord 27

Gegeven het belang van het onderwerp is de beantwoording zeer zorgvuldig gegaan en is het helaas niet gelukt deze in januari te beantwoorden.