

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

3351

Vragen van het lid **Erkens** (VVD) aan de Minister voor Klimaat en Energie over *mogelijke financiële modellen voor de te bouwen kerncentrales* (ingezonden 20 april 2022).

Antwoord van Minister **Jetten** (Klimaat en Energie) (ontvangen 1 juli 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 2561.

Vraag 1 en 2

Welke financiële regelingen worden er momenteel gebruikt voor de bouw van nieuwe kerncentrales in Europa? Welke regelingen lijken goed te werken? Wat leidt tot forse kostenoverschrijdingen?

Is het voordelig om voor te bouwen kerncentrales in Nederland aan te sluiten bij financiële modellen die al gebruikt worden in Europa? Zo ja, waarom en bent u bereid om in contact te treden met lidstaten die daarmee ervaring hebben opgedaan? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 1 en 2

Er worden momenteel in Europa verschillende financiële instrumenten, en soms in combinatie, toegepast voor de bouw van centrales: Contract for Difference (CfD), Power Purchase Agreement (PPA) en het Mankala-model. Volledige private financiering is in het verleden ook toegepast.

Daarnaast zijn er ook nog enkele financiële regelingen die op dit moment door landen in Europa worden onderzocht als mogelijke financieringsmodellen voor kerncentrales, zoals verschillende varianten van het Regulated Asset Based (RAB)-model. Verder zijn er in Europa ook nog centrales die volledig privaat of publiek gefinancierd zijn. Enkele van deze financiële instrumenten worden in de beantwoording van onderstaande vragen verder besproken. Al deze financieringsmodellen worden op dit moment onderzocht, onder andere via de studie naar de rol van kernenergie in de toekomstige energiemix van Nederland.

Hiernaast worden er ambtelijke werkbezoeken belegd naar een aantal Europese landen die ook met de ontwikkeling van nieuwe kerncentrales bezig zijn, namelijk Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Finland, Polen en Tsjechië. Hier wordt waardevolle kennis en ervaringen over de financieringsmodellen vergaard om betrokken te worden bij de Nederlandse afwegingen. Ik verwacht de Kamer in het najaar meer inzicht te geven over welke regelingen goed werken in het buitenland en in hoeverre deze toepasbaar zijn op de Nederlandse situatie. Kostenoverschrijdingen hangen af van veel elementen en zijn daarom niet per definitie toe te schrijven aan specifieke

regelingen. De elementen van kostenoverschrijdingen zullen we wel zoveel mogelijk in kaart brengen.

Vraag 3

Hoe ziet u de rol van een Nederlandse staatsdeelneming bij de bouw van nieuwe kerncentrales? Wat zijn de voor- en nadelen?

Antwoord 3

Het aangaan van een nieuwe staatsdeelneming – waarmee de staat risicodragend participeert in ondernemingen – is een zeer vergaande vorm van overheidsinterventie. Met deelname in bedrijven wordt terughoudend omgegaan, alleen in bijzondere gevallen wordt dit instrument ingezet. Een staatsdeelneming kan worden overwogen als wet- en regelgeving en eventuele andere (publiekrechtelijke) instrumenten niet toereikend zijn, voor het borgen van de publieke belangen. In dergelijke situaties wordt gesproken over moeilijk contracteerbare publieke belangen. Voordeel van het aandeelhouderschap is dat de staat met de aan het aandeelhouderschap verbonden zeggenschap invloed kan uitoefenen op de koers van ondernemingen. Daar staat tegenover dat de staat met publiek geld ook meedeelt in de (bedrijfs) risico's. Een nadere weging van voor- en nadelen van het aangaan van een deelneming door de staat is pas opportuun als geconstateerd wordt dat andere instrumenten niet toereikend zijn om de publieke belangen te borgen. Op dit moment is elektriciteitsproductie in Nederland privaat belegd, alleen het landelijk transport is belegd bij een staatsdeelneming. Verder is wettelijk bepaald dat zeggenschap over transport en productie niet in één hand mogen liggen.

Vraag 4

Ziet u hierbij een rol voor een nieuw op te richten staatsdeelneming? Of zou een bestaande staatsdeelneming die rol op zich kunnen nemen? Wat zijn de voor- en nadelen?

Antwoord 4

Ik zie bij voorbaat geen deelnemingen waarvoor het participeren in een kerncentrale voor de hand ligt. Mocht een bestaande deelneming een dergelijke activiteit overwegen, dan vergt een dergelijk besluit goedkeuring van de aandeelhouder. Mocht het interessant blijken om een dergelijke staatsdeelneming (reeds bestaand dan wel nieuw) te gebruiken, dan zullen we dit het komende jaar verder onderzoeken.

Vraag 5

Welk proces moet doorlopen worden mocht de regering ervoor kiezen een nieuwe staatsdeelneming op te zetten? Hoelang zou dat duren?

Antwoord 5

Zoals nader toegelicht in beantwoording van de vragen 3 en 4 dient eerst te worden gewogen of er sprake is van publieke belangen waarbij wet- en regelgeving en overige (publiekrechtelijke) instrumenten niet volstaan. Alleen als dat het geval is kan een staatsdeelneming worden overwogen. Hierbij dient ook te worden gewogen of een dergelijk ingrijpende interventie doeltreffend, doelmatig en proportioneel is. Naast deze inhoudelijke beoordeling, zal er ook een proces met het parlement doorlopen dienen te worden. Op het aangaan of afstoten van een deelneming is het budgetrecht en het informatierecht van de Tweede Kamer van toepassing. De Comptabiliteitswet 2021 schrijft voor dat de staat bij privaatrechtelijke rechtshandelingen (waaronder het aangaan van een deelneming) de zogenoemde voorhangprocedure moet volgen. Behoudens enkele uitzonderingen mag het kabinet deze handelingen pas dertig dagen nadat het voornemen aan de Eerste en Tweede Kamer is gemeld uitvoeren. Op voorhand kan geen exacte tijd voor het doorlopen van het inhoudelijke afwegingsproces en het proces met uw Kamer worden vastgesteld. In de praktijk zal dat naar verwachting minimaal enkele maanden duren.

Vraag 6

Hoe apprecieert u de SDE++-regeling als instrument voor het scheppen van de financiële randvoorwaarden voor de bouw van nieuwe kerncentrales? Wat zijn de voor- en nadelen van het gebruik van de SDE++? Voorziet u hierbij problemen met het feit dat de SDE++ zorgt voor financiering achteraf en niet vooraf, aangezien het leeuwendeel van de kosten voor kerncentrales aan de voorkant zit?

Antwoord 6

De SDE++ als instrument is onderdeel van onze huidige onderzoeken naar de meest geprefereerde financieringsconstructie. Daaruit moet nog blijken of de SDE++ een aantrekkelijke optie is voor de bouw van kerncentrales. Wel is het zo dat de huidige SDE++-regeling voor een kortere periode geldt dan kerncentrales nodig zouden hebben en dat de regeling meer generiek is opgezet wat niet aansluit bij de specifieke bouw van twee kerncentrales.

Vraag 7

Hoe apprecieert u het gebruik maken van het Contracts for Difference-model voor het scheppen van de financiële randvoorwaarden voor de bouw van nieuwe kerncentrales? Wat zijn de voor- en nadelen van het gebruik van de CfD's?

Antwoord 7

Het Contract for Difference-model is een model dat wordt toegepast om marktprijszekerheid te bieden. Dit model richt zich dus alleen op het risico van een onvoorspelbare marktprijs en regelt verder niet expliciet de verdeling van overige risico's waaronder bouwrisico's. Marktpartijen hebben in de marktconsultatie van KPMG uit 2021 aangegeven dat bij het kiezen voor dit financieringsmodel veelal aanvullende garanties zullen worden gevraagd van de overheid.

De voor- en nadelen van dit model en dus ook de mogelijkheid om deze binnen de Nederlandse context toe te passen worden in beeld gebracht. Hiervoor vormen onder andere de studie naar de rol van kernenergie in de toekomstige energiemix van Nederland en de internationale werkbezoeken belangrijke input.

Vraag 8

Hoe apprecieert u het gebruik maken van het Regulated Asset Based-model voor het scheppen van de financiële randvoorwaarden voor de bouw van nieuwe kerncentrales? Wat zijn de voor- en nadelen van het gebruik van de RAB? Bent u bekend met de recente ervaringen van de Britse overheid op dit gebied? Hoe apprecieert u die ervaringen?

Antwoord 8

Het Regulated Asset Base (RAB)-model is een financieringsvorm die het bouwrisico verdeelt tussen de ontwikkelaar en de partij(en) die de RAB-vergoeding betalen (bijvoorbeeld de overheid en/of eindverbruiker). De ontwikkelaar ontvangt tijdens de bouw namelijk al een vergoeding (via vooraf vastgestelde tarieven) voor diensten die pas na oplevering van het project worden geleverd.

Het is eerder in het Verenigd Koninkrijk toegepast bij grote infrastructuurprojecten maar nog niet eerder voor de bouw van een kerncentrale. De Britse overheid is wel van plan het RAB-financieringsmodel in de wet, de zogenaamde «Nuclear Energy (Financing) Bill», te verankeren en toe te passen voor de bouw van de nieuwe kerncentrale Sizewell C (3.200 MW). De voor- en nadelen van dit model en dus ook de mogelijkheid om deze binnen de Nederlandse context toe te passen worden op dit moment onder andere onderzocht via de studie naar de rol van kernenergie in de toekomstige energiemix van Nederland en het internationale werkbezoek aan het Verenigd Koninkrijk.

Vraag 9

Hoe apprecieert u het Mankala-model dat in Finland is toegepast? Wat zijn de voor- en nadelen? Bent u bekend met de Finse ervaringen op dit gebied? Hoe apprecieert u die ervaringen?

Antwoord 9

Het Mankala-model is een coöperatief kostprijsmodel waarbij de investering, en mogelijk de risico's, door een groot aantal private partijen wordt gedragen die ook de directe afnemers zijn van de geproduceerde elektriciteit. Het model wordt tot nog toe alleen in de Finse context toegepast. Zoals eerder geschetst is het Mankala-model één van de financieringsconstructies die op dit moment via de eerder genoemde onderzoeken wordt onderzocht. Daarnaast zal dit model extra aandacht krijgen tijdens het werkbezoek aan Finland. Hierna hoop ik dit model beter te kunnen wegen voor de Nederlandse situatie.

Vraag 10

Ziet u ook mogelijkheden voor Nederlandse burgers om (kleinschalig) mee te investeren in de nieuwe kerncentrales? Zijn er voorbeelden in andere landen? Of andere energiebronnen waarbij deze mogelijkheid bestaat?

Antwoord 10

Er zijn voor zover bekend bij mij geen voorbeelden bekend van burgerparticipaties in kerncentrales. Het klinkt daarom niet aannemelijk, maar op dit moment zijn we alle opties aan het onderzoeken. Burgers kunnen op dit moment al wel individueel of collectief investeren in andere energiebronnen als zon- en windenergie en geothermie.

Vraag 11

Ziet u nog andere financiële modellen die mogelijk gebruikt kunnen worden voor de bouw van nieuwe kerncentrales, zoals enkel een CAPEX-financiering? Wat zijn de voor- en nadelen van deze financiële modellen?

Antwoord 11

CAPEX-financiering zou inhouden dat de bouw van de nieuw te bouwen kerncentrales volledig gefinancierd zou worden door de overheid. Aangezien alle financieringsmodellen in de onderzoeken die we op dit moment doen worden meegenomen, zal ook deze optie gewogen worden.

Vraag 12

Hoe kijkt u naar een combinatie van bovenstaande financiële modellen, bijvoorbeeld een combinatie van financiering aan de voorkant (via bijvoorbeeld RAB) als ook CfD's de eerste jaren na opening?

Antwoord 12

Dit is een mogelijkheid die ik verder zal onderzoeken.