



**Algemene
Rekenkamer**

Minister van Klimaat en Groene Groei
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC DEN HAAG

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 43 44
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

datum 1 oktober 2025
betreft Voorgenomen oprichting Nucleaire Energie Organisatie Nederland B.V. (NEO NL B.V.) -
overleg op grond van artikel 4.7 Comptabiliteitswet 2016

Geachte mevrouw Hermans,

Bij brief van 16 juli 2025 - kenmerk DGKE-PK / 99554439 verzoekt u om overleg op grond van artikel 4.7 Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) over de oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon met als werknaam 'Nucleaire Energie Organisatie Nederland B.V. (NEO NL B.V.)'. Het betreft een nieuwe vennootschap ten behoeve van de voorbereiding, bouw en exploitatie van 2 (tot 4) nieuwe kerncentrales. U bent voornemens om aan deze rechtspersoon kapitaal en subsidie in de vorm van een converteerbare lening te verstrekken.

Ten behoeve van de beoordeling van uw voornemen hebben wij gebruik gemaakt van de door u meegezonden stukken: Conceptstatuten NEO NL B.V.¹, Governance NEO NL B.V.², Concept kapitaalstortingsovereenkomst³, Overeenkomst geldlening⁴, Concept subsidiebeschikking⁵, Concept subsidieaanvraag NEO NL B.V.⁶

In het kader van deze overlegprocedure hebben wij uw voornemen beschouwd vanuit het perspectief van controle op publieke middelen en de inrichting van verantwoording en toezicht.

Voorstel op hoofdlijnen

U stelt voor om een nieuwe vennootschap op te richten waarbij u bij de vormgeving rekening houdt met het meegroeien van de organisatie met de verschillende fases van voorbereiding, bouw en exploitatie van 2 (tot 4) nieuwe kerncentrales. U geeft onder meer aan dat NEO NL B.V. op termijn een of meerdere dochters zal oprichten. Op dat moment wordt NEO NL B.V. een houdstermaatschappij. U stelt voor dat de op te richten

¹ Geen datum

² Concept 24 juni 2025

³ Concept 5 juni 2025

⁴ Concept 5 juni 2025

⁵ Concept 5 juni 2025

⁶ Concept 28 mei 2025

ons kenmerk 25004398 R
bijlage(n)

dochtermaatschappij NNEX B.V. de toekomstige eigenaar zal worden van de kerncentrales en ook de bouw contracteert en de kerncentrales gaat exploiteren. U geeft aan dat NNEX de beoogde *owner/operator* in het kader van de richtlijnen van het Internationaal Atoomenergieagentschap (IAEA) zal zijn.

Pas na ingebruikname van de voorgestelde kerncentrales worden ontvangsten gegenereerd uit de productie van elektriciteit. Hiervoor kenmerkt de deelneming zich door het over een langere periode doen van (structurele) investeringen en het bouwen van de kerncentrales. Op de kortere termijn zal NEO NL B.V. zich bezig houden met het voorbereiden op de bouw, technologieselectie en het inrichten van een organisatie met voldoende expertise en een geschikte bedrijfsvoering om nucleaire vergunningen te verkrijgen.

Uw voorstel bevat een plan om NEO NL B.V. vooralsnog voor 2 jaar te financieren. U verwacht in het najaar van 2025 het parlement uitgebreider te kunnen informeren over de verdere financiering.

Aandachtspunten bij het voorstel

Wij zien uw voorstel als een tussenstap in een veel langer traject waarin nog veel belangrijke keuzes gemaakt moeten worden. De oprichting van de nieuwe vennootschap moet worden gezien binnen het bredere kabinetsvoornemen nieuwe kerncentrales te bouwen. Dit zijn beleidsmatige afwegingen waar de Algemene Rekenkamer niet in treedt. Wij achten het wel belangrijk dat u het parlement duidelijk en volledig inzicht geeft in de overwegingen bij en de consequenties van dit voorstel, opdat een zorgvuldige en integrale afweging kan worden gemaakt.

Tussenstap met beperkte informatie

Meer specifiek merken wij op dat u parallel aan uw voorstel werkt aan verschillende initiatieven die direct een relatie (kunnen) hebben met de oprichting van NEO NL B.V. Zo is naar wij begrepen hebben op dit moment nog geen volledige business case beschikbaar voor de nieuwe kerncentrales en werkt u aan een oplossing voor de kerncentrale Borssele, die mogelijk ook onder de op te richten vennootschap zal komen te vallen.

In uw motivatie voor het oprichten van de vennootschap gaat u vooral in op het belang van een vennootschap voor de bouw en exploitatiefase. Alhoewel u in uw voorstel op verschillende plekken kort ingaat op de argumenten voor het oprichten van NEO NL B.V. op de korte termijn, geven wij u in overweging om deze motivatie explicieter in uw voorstel op te nemen inclusief de noodzaak om de deelneming al in 2025 op te willen richten.

Gegeven het voorliggende voorstel hebben wij verder de volgende aandachtspunten:

1. Parlementaire betrokkenheid
2. Financiering

- 3. Publiek belang
- 4. Beheer deelneming

Tot slot gaan we in op de taak en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij NEO NL B.V.

Parlementaire betrokkenheid

Besluitvorming

De oprichting van NEO NL B.V. is een tussenstap voor de beoogde bouw van kerncentrales. Zo vraagt u nu instemming van het parlement om een vennootschap op te richten voor de bouw en exploitatie van kerncentrales terwijl het besluit over de bouw van kerncentrales nog niet is genomen. Wij vinden het van belang dat het parlement goed wordt betrokken bij vervolgstappen, bijvoorbeeld de oprichting van NNEX B.V., en de overgangen tussen de verschillende fases. Wij geven u daarom in overweging mee om zo snel mogelijk met het parlement in gesprek te gaan over een uitgewerkt besluitvormingsproces, waarbij duidelijk is wat de rol van het parlement is bij de besluiten voor overgang naar verschillende fases en er in de gehele planning rekening wordt gehouden met het parlementaire proces. Wij benadrukken dat een goede betrokkenheid van het parlement in de voorbereidende fase van belang is.

Overigens, wijzen wij erop dat in ons onderzoek naar de Pallas-reactor⁷ naar voren kwam dat aanpassingen aan een planning of ontwerp van nucleaire installaties tijdens de bouwfase leiden tot vertraging en kostenoverschrijdingen.

Verder vinden wij het van belang dat u vooraf het parlement duidelijk informeert over de financiering en de concrete resultaten die u hiermee beoogt, ook in de voorbereidende fase. Dit draagt ook bij aan de controlerende rol van het parlement.

Verantwoording

Een goede verantwoording over de voorbereiding, bouw en exploitatie van kerncentrales is van groot belang. In uw voorstel heeft u hier aandacht voor. Verantwoording zal in ieder geval plaatsvinden via het Jaarverslag Deelnemingen.

U geeft aan dat u in uw voorstel vast rekening gehouden heeft met de mogelijkheid dat de Tweede Kamer de bouw van de kerncentrales aanwijst als groot project. Wij waarderen dat u hier in opzet al rekening mee houdt.

Financiering

⁷ Verantwoordingsonderzoek 2024 VWS

U stelt voor om NEO NL B.V. te financieren met een subsidie in de vorm van een converteerbare lening en een kapitaalstorting. Hiermee beoogt u NEO NL B.V. voor de eerste 2 jaren te financieren. De meegestuurde concept-subsidiestukken bevatten een begroting en een overzicht van de activiteiten die NEO NL B.V. in deze periode gaat uitvoeren. Uit uw voorstel wordt ons nog onvoldoende duidelijk waarom u de financiering op deze wijze heeft vormgegeven. Tevens merken wij op dat NEO NL B.V. in de eerste 2 jaren ook haar kapitaal zal moeten aanwenden om de geraamde uitgaven te kunnen doen. Wij bevelen u aan bij het bekendmaken van uw voornemen aan het parlement, de keuze van de financieringsinstrumenten en de omvang ervan in relatie tot de verwachte kosten in de eerste 2 jaar nader toe te lichten.

U geeft aan dat u in het najaar van 2025 de kamer zal informeren over een *government support package* waarin u een beeld zal geven van de mogelijke steuninstrumenten voor de bouw en exploitatie van de nieuwe kerncentrales. Wij gingen er van uit dat een totaalbeeld van de kosten van de voorbereiding, bouw en exploitatie onderdeel is van uw voorstel. U hebt besloten dit te splitsen. Wij achten het van belang dat u het parlement, op het moment dat u uw voornemen tot oprichting van NEO NL B.V. voorlegt, in ieder geval inzicht geeft in de verwachte kosten van de gehele voorbereidende fase en de in deze fase bekende inzichten over de algehele haalbaarheid en scenario's van de business case. Deze informatie is wat ons betreft essentieel omdat het aannemelijk is dat de deelneming in ieder geval zal blijven bestaan tot een definitief besluit over de bouw van de kerncentrales wordt genomen en dus de gehele voorbereidende fase zal afronden.

Wij vragen verder aandacht voor, zolang nog geen besluitvorming is geweest over vervolfinanciering, het terughoudend aangaan van meerjarige verplichtingen door de NEO NL B.V.

Publiek belang

Het deelnemingenbeleid schrijft voor dat het aandeelhouderschap van het Rijk moet bijdragen aan de borging van publieke belangen. Deze publieke belangen moeten duidelijk verankerd zijn in de strategie van een deelneming en expliciet in de statuten van de onderneming worden opgenomen.⁸

In de conceptstatuten van NEO NL B.V. staat dat de activiteiten van de deelneming onder meer ten bate van de energievoorziening in Nederland moeten komen. Wij raden u aan om het publiek belang ook explicieter in de statuten op te nemen, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en veiligheid. Wij geven u daarnaast mee om ook de toekomstige ontmanteling van de kerncentrales in de statutaire doelstellingen op te nemen.

⁸ Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022. P. 27

Beheer deelneming

Uitgangspunt in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022⁹ is dat de rol van aandeelhouder en die van de beleidsmaker worden gescheiden, waarbij de minister van Financiën namens de staat optreedt als aandeelhouder. Hiermee wordt onder meer een zuiver afwegingsproces bevorderd tussen de verschillende belangen waarbij de te nemen beslissingen samenkomen op het niveau van de bewindspersonen. U stelt echter voor om de aandeelhoudersrol voor NEO NL B.V. bij de minister van Klimaat en Groene Groei te beleggen. Hiermee komen de beleidsverantwoordelijkheid en de aandeelhoudersrol in 1 hand. De Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 biedt hier ook de ruimte voor, onder meer als wet- en regelgeving verbieden dat het aandeelhouderschap van twee deelnemingen in één hand ligt. U geeft in uw voorstel aan dat de minister van Financiën niet de rol van aandeelhouder kan vervullen omdat op basis van geldende wet- en regelgeving enerzijds elektriciteitstransport en anderzijds elektriciteitsproductie en -handel niet in één hand mogen zijn. U geeft daarnaast aan dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat ook het aandeelhouderschap niet op zich kan nemen omdat de toezichthouder op kernenergie, de ANVS, onder zijn verantwoordelijkheid ressorteert. U concludeert dat, vanwege de grote beleidsmatige betrokkenheid van het ministerie van Klimaat en Groene Groei bij het project, ook de rol van aandeelhouder binnen uw ministerie moet worden belegd. In uw voorstel wordt niet duidelijk of u nog andere opties hebt overwogen. Vanwege de grote risico's en (financiële) onzekerheden die gepaard gaan met de bouw van kerncentrales vinden wij het van belang dat het parlement expliciet wordt betrokken in de keuze welke minister de rol van aandeelhouder vervult. Wij geven u daarom in overweging mee om uw keuze en de risico's ervan nader toe te lichten.

Bevoegdheden minister ten aanzien van vennootschap

Wij constateren dat de minister in diens aandeelhoudersrol straks verschillende instrumenten heeft om zicht te houden op de activiteiten van de deelneming en dat u ruimte schept voor een actief aandeelhouderschap. De aandeelhouder wordt bijvoorbeeld geconsulteerd over de strategie van de onderneming, moet instemmen met het exploitatieplan, het financieringsplan en het investeringsplan en moet besluiten over investeringen van boven een bedrag van € 1 miljoen die niet in het investeringsplan staan. Verder is geregeld dat de aandeelhouder kan besluiten om de vennootschap te ontbinden.

Tegelijkertijd constateren we dat niet alle ruimte is benut die Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek biedt voor de bevoegdheden van aandeelhouders bij een besloten vennootschap. Zo is er geen bepaling opgenomen dat de algemene vergadering algemene of concrete aanwijzingen kan geven aan het bestuur. We bevelen u aan om toe

⁹ Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022. P. 22

te lichten aan het parlement welke afwegingen u heeft gemaakt om mogelijke bevoegdheden voor de aandeelhouder niet op te nemen in de statuten.

Interne organisatie KGG

U stelt nu voor om zowel het aandeelhouderschap als de beleidsverantwoordelijkheid voor NEO NL B.V. binnen uw ministerie te beleggen. Mede naar aanleiding van ons verantwoordingsonderzoek 2024 bij het ministerie van VWS, waarin wij onderzoek hebben gedaan naar de Pallas-reactor, vragen wij aandacht voor de wijze waarop u de verschillende rollen binnen uw ministerie organiseert.

- Duidelijke en transparante scheiding rollen en verantwoordelijkheden: Wij geven u in overweging mee om bij de oprichting van NEO NL B.V. maatregelen te nemen om de scheiding van rollen en verantwoordelijkheden te waarborgen. Bijvoorbeeld door duidelijk vast te leggen welke beheersmatige belangen u als aandeelhouder behartigt en welke belangen u als beleidsverantwoordelijke minister behartigt. Dit draagt ook bij aan een transparante verantwoording aan het parlement over de wijze waarop binnen uw departement afwegingen over deze belangen en het belang van de schatkist worden gemaakt.
- Kennisborging: Voor de sturing van en toezicht op de voorbereiding, bouw en exploitatie van kerncentrales zal zowel binnen NEO NL B.V. als uw eigen ministerie relevante kennis en ervaring duurzaam aanwezig moeten zijn. U geeft aan dat de vennootschap de opdracht krijgt om expertise op te bouwen. De projectdirectie waarin expertise is opgebouwd wilt u laten overgaan naar NEO NL B.V. Wij vinden het van belang dat u specifiek aandacht blijft besteden aan het borgen van relevante kennis en ervaring binnen uw eigen ministerie. In het governanceplan geeft u aan dat u vooraf aan de bouwfase laat onderzoeken of de organisatie gereed is om met de bouw te starten.¹⁰ Wij geven u in overweging mee om op meer momenten te laten beoordelen of relevante kennis en expertise is geborgd bij zowel de afdeling die belast is met het aandeelhouderschap als het beleid.

Bevoegdheden Algemene Rekenkamer bij de vennootschap

Hieronder gaan wij in op de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij de op te richten vennootschap en haar mogelijke dochters.

Bevoegdheid op grond van het aandeelhouderschap

Omdat het in dit geval gaat om een deelneming waarbij de Staat meer dan 50% van de aandelen houdt, is de Algemene Rekenkamer op grond van artikel 7.35 van de CW 2016 bevoegd om, indien zij dat nodig acht, nadere inlichtingen in te winnen, overlegging van stukken te vorderen of onderzoek ter plaatse bij de vennootschap uit te voeren. Deze

¹⁰ Zie pagina 31

bevoegdheid strekt zich eveneens uit tot de in de toekomst op te richten werkmaatschappijen van NEO NL B.V., indien de Staat daarin direct of indirect meer dan 50% van de aandelen houdt. In uw voorstel geeft u aan dat deze werkmaatschappijen in de toekomst gedeeltelijk of geheel geprivatiseerd kunnen worden. Op dat moment kunnen de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij de desbetreffende werkmaatschappijen veranderen. Onderzoek van de Algemene Rekenkamer bij staatsdeelnemingen is gericht op oordeelsvorming over de vervulling van het aandeelhouderschap en het beleid van de minister aangaande de vennootschap (artikel 7.27 CW 2016).

Bevoegdheid op grond van de subsidie

De verstrekking van een subsidie (in de vorm van een converteerbare lening) vanuit de rijksbegroting geeft de Algemene Rekenkamer - op grond van artikelen 7.25 en 7.34 CW 2016 - de bevoegdheid om bij de vennootschap ter plaatse onderzoek te verrichten, gericht op oordeelsvorming over het beleid en het toezicht van de minister.

Verdere procedure

Wij verzoeken u een afschrift van deze brief bij uw voornemen tot oprichting van de vennootschap mee te sturen aan de Staten-Generaal. Wanneer u de voorhangprocedure inzet, zullen wij deze brief tevens op onze website publiceren.

Algemene Rekenkamer

Pieter Duisenberg,
president

Cornelis van der Wert,
secretaris