

Vergaderjaar 2023–2024

28 165

Deelnemingenbeleid Rijksoverheid

32 645

Kernenergie

Nr. 420

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 maart 2024

Tijdens het debat van de Tweede Kamer over de Klimaatwet op 20 december 2023 heeft het lid Erkens een motie¹ ingediend die het kabinet verzocht (1) te beginnen met het proces om een staatsdeelneming voor de uitrol van kernenergie op te zetten of aan te wijzen en (2) de Kamer in Q2 van 2024 te informeren over de voortgang en een plan en tijdlijn voor de uitwerking van dit voorstel te delen. Ik heb in dit debat verzocht de motie aan te houden en toegezegd dat ik in het eerste kwartaal van 2024 een nadere reactie aan de Kamer zou sturen en een overzicht met de opties rondom een staatsdeelneming.

Appreciatie motie

Ik ben het eens met de strekking van de motie dat een deelneming van de Rijksoverheid een realistische optie is voor de uitrol van kernenergie. Mijn appreciatie van de motie is – met de hierna beschreven richting – dan ook «oordeel Kamer».

De motie richt zich in zijn overwegingen specifiek op de *financiële* overheidsdeelname. Dit is echter slechts één van de functies van een deelneming. In deze brief zet ik uiteen waarvoor een deelneming voor de nieuwbouw van kerncentrales nog meer zou kunnen worden ingezet. Er zijn verschillende manieren waarop de overheid energieprojecten, in het bijzonder kernenergie, kan ondersteunen. Een deelneming is één van de mogelijke opties. Het proces om tot een (nieuwe) deelneming te komen zal zorgvuldig doorlopen moeten worden. Daarbij betrek ik ook de kabinetsreactie op «Verbinding Verbroken?», de Nota Deelnemingenbeleid 2022 en de Comptabiliteitswet 2016. Dit proces kan er ook in resulteren dat er geen deelneming komt. Ik neem al stappen om tot een besluit te komen. Hierdoor is een eventuele deelneming op tijd operationeel voor de eerste stap in het proces waarvoor deze noodzakelijk is: de contractering

¹ Kamerstuk 32 813, nr. 1327.

van de techniekleverancier. Uw Kamer zal bij dit proces conform voornoemde kaders betrokken worden.

Deelnemingen bij kernenergie

Elektriciteitsproductie is in de geliberaliseerde en geprivatiseerde energiemarkt doorgaans een activiteit van private bedrijven. De praktijk bij kernenergie blijkt hierbij een uitzondering. Er is nu één kerncentrale in Nederland in gebruik en deze is voor 70% in handen van decentrale overheden. Uit gesprekken met diverse private partijen, waaronder potentiële technologieleveranciers, energiebedrijven en financiële instellingen, blijkt dat zij een deelneming als projectorganisatie (vergunningstraject en bouwfase) voor de nieuwbouw verwachten, omdat een stevige overheidsdeelname ook voor deze partijen een signaal is dat de overheid serieus is en mede risico wil dragen in het project.

In andere Europese landen is de eigenaar of exploitant van een kerncentrale in veel gevallen een staatsbedrijf. De ervaring van de afgelopen twintig jaar in andere landen laat zien dat de realisatie van nieuwe kerncentrales op een open energiemarkt om een actieve rol van een overheid vraagt. De moeizame ontwikkeling van een drietal recente gebouwde kerncentrales in Europa (Olkiluoto 3 in Finland, Flamanville 3 in Frankrijk, Hinkley Point C in het Verenigd Koninkrijk), die wel bijna volledig door commerciële partijen zijn ontwikkeld, heeft potentiële technologieleveranciers beperkt in hun bereidheid of vermogen om een meerderheidsaandeel in een nieuwbouwproject te nemen. Deze terughoudendheid betreft de bouwfase, omdat vanaf de ingebruikname het marktrisico juist kleiner is.

Meer recente kernenergieprojecten worden dan ook gekenmerkt door een grotere rol van de overheid, vaak in de vorm van een deelneming. Zo heeft de Britse overheid een substantieel aandeel in de projectorganisatie van Sizewell C. Het project Dukovany 5 in Tsjechië wordt ontwikkeld door een dochteronderneming van ČEZ waarvan het merendeel van de aandelen in handen is van de nationale overheid. In Polen is PEJ verantwoordelijk voor de ontwikkeling en bouw van kerncentrales en is geheel eigendom van de Poolse staat. De actieve rol van de nationale overheid in deze projecten beoogt extra financiële middelen aan te trekken. Dit is bijvoorbeeld de inzet bij het project Sizewell C in het Verenigd Koninkrijk. Samenvattend is het beeld uit de internationale ervaring dat private partijen betrokkenheid van de overheid verwachten om met vertrouwen in deze projecten met zeer lange looptijd een rol te vervullen.

Ik vind het op basis hiervan voor de hand liggen dat het Rijk een deelneming onderzoekt. Hierbij is al duidelijk geworden dat de eerste en belangrijkste taak bij de opbouw van de organisatie het aantrekken van het juiste personeel is, ongeacht de juridische vorm. Om deze reden ben ik al begonnen met het zoeken naar geschikt personeel. Zo kan ik een goed team samenstellen nog voordat er een keuze gemaakt wordt hoe de juridische verantwoordelijkheid wordt ingevuld.

Opbouw van de projectorganisatie

Hiermee handel ik in overeenstemming met de aangehouden motie van het lid Erkens die aanspoort tot het maken en behouden van tempo bij dit proces. Om tempo te maken onderscheid ik voor wat betreft een deelneming de volgende stappen:

- 1) Projectteam samenstellen met juiste expertise, uitgroeiend tot een nucleaire projectorganisatie.

- 2) Oprichten organisatie met eigen juridische status, financiering en mandaat om contracten te sluiten met leveranciers.
- 3) Aanbesteding, contractering, vergunning en bouw.
- 4) Kerncentrale operationeel.

Elk van deze stappen licht ik hieronder toe.

1 Projectorganisatie

De eerste prioriteit is om de expertise te organiseren zodat de aanbesteding inhoudelijk voorbereid wordt. Dit is moeilijk omdat er weinig mensen met ervaring met techniekselectie en bouw zijn – er zijn immers weinig nucleaire projecten in de recente historie geweest. De formele structuur waarin dit personeel komt te werken, is pas bij de contractering van de techniekleverancier van belang. Hierom richt ik nu al binnen mijn ministerie een projectorganisatie in waarin deskundigen op het gebied van grote infrastructurele projecten en specifiek op het gebied van nucleaire energie worden samengebracht. Al in deze fase is ook de betrokkenheid van een exploitant (operator) nodig, om ook het perspectief van de gebruiker in te brengen. Dit is mede de reden dat ik met de huidige exploitant van de kerncentrale een overeenkomst heb gesloten tot kennisdeling, zodat deze kennis al vroeg kan worden ingebracht. Hiermee zorg ik ervoor dat de kennisopbouw in het team zodanig is dat hierop voortgebouwd kan worden bij de voorbereiding voor de vergunningaanvraag bij de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming ANVS. Dit helpt bij het efficiënt laten verlopen van het proces.

2 Organisatie met eigen mandaat voor contractering

De contractering van de techniekleverancier kan alleen uitgevoerd worden door een projectorganisatie met voldoende middelen, mandaat en een eigen juridische status. Een voor de hand liggende optie is dat deze organisatie een deelneming van het Rijk is. De aanbesteding kan ook door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat worden gedaan, waarna de projectorganisatie het resulterende contract aangaat.

Een deelneming als projectorganisatie is in overeenstemming met de strekking van de motie Erkens. Voordat het kabinet overgaat tot de oprichting van een dergelijke deelneming wil het kabinet de afweging hierover zorgvuldig maken, mede aan de hand van het kader van de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022², het kabinetsstandpunt over «Verbinding Verbroken?» en de Comptabiliteitswet 2016. Hierbij is er een belangrijke afweging of in plaats van een deelneming van het Rijk een privaat bedrijf de projectorganisatie wordt. De kern van deze afweging betreft de «contracteerbaarheid» van het publieke belang. De verantwoordelijkheid voor de bouw van de kerncentrales, de levering van de benodigde technologie en de uiteindelijke levering van elektriciteit (exploitatie) zijn immers in beginsel contracteerbaar bij een privaat bedrijf.

De oprichting van een deelneming door het Rijk behoeft een goede onderbouwing. In de eerste plaats van het overheidsingrijpen als zodanig, maar ook specifiek van de noodzaak van, of doorslaggevende voorkeur voor de inzet van een deelneming in plaats van een ander beleidsinstrument. De besluitvorming hierover vindt plaats in de ministerraad, en in overeenstemming met de procedureel vereiste voorhang is ook instemming van beide Kamers vereist.

² Kamerstuk 28 165, nr. 370.

Er zijn meerdere opties voor de deelneming. Een staatsdeelneming is formeel eigendom van het Ministerie van Financiën. De zogenoemde splitsing tussen enerzijds transport en distributie van elektriciteit en anderzijds productie, levering en handel houdt in dat een bedrijf of aandeelhouder geen belang in beide mag hebben. Het Ministerie van Financiën is (indirect) eigenaar van het hoogspanningssysteem van TenneT TSO en van Stedin, dus eigendom van een kerncentrale is niet mogelijk. Naast de optie van de staatsdeelneming staat de «beleidsdeelneming» die eigendom is van een vakministerie. Een beleidsdeelneming zou wel een mogelijkheid zijn. Een deelneming kan op drie manieren tot stand komen: door de koop van een bestaand bedrijf, door de oprichting van een nieuw bedrijf of een bestaande deelneming kan additionele taken krijgen. De afweging tussen deze opties wil ik weloverwogen maken.

Het realiseren van een financieel gezond bedrijf hangt voorts af van het financieringsmodel. Ik ben een marktconsultatie gestart naar onder andere de financiering van kerncentrales. Deze consultatie is inmiddels ver gevorderd. De resultaten beschrijven opties voor het financiële steunpakket van de overheid en zullen daardoor van belang zijn voor een eventuele deelneming. Dit pakket moet voldoen aan Europese staatssteunvereisten. Voorts dienen risico's goed geïnventariseerd te worden en een governanceplan geschreven te worden. Een financiering van een beleidsdeelneming is vergelijkbaar die van een private projectorganisatie. De financiering van beide bestaat immers uit risicodragend kapitaal, een aanvullende lening, en een financieel steunpakket van de overheid. De keuze voor een deelneming is dan ook niet gebaseerd op de financiering maar vooral op het vertrouwen dat partijen krijgen door de intensieve betrokkenheid van de overheid.

3 Vergunnings- en bouwfase

Zodra de projectorganisatie operationeel is kan deze het contract met de private technologieleveranciers en bouwbedrijven als onderaannemers, voor de bouw van de centrales aangaan. De organisatie moet op een verantwoorde wijze in overleg gaan met de regionale belanghebbenden, het contract met leveranciers aangaan en een vergunning verkrijgen. Een organisatie is hiertoe in staat als zij deskundig is, over voldoende nucleaire kennis beschikt en de financiering van het project op orde heeft. De feitelijke contractering van de bouw is een volgend moment van besluitvorming. De rol van het Rijk in dit besluit via zijn betrokkenheid bij de projectorganisatie en het financiële steunpakket zal groot zijn.

4 Exploitatiefase

Na de oplevering van de kerncentrales ontstaat er een nieuwe situatie. De organisatie die de exploitatie op zich neemt, is gaande het bouwproject gegroeid en neemt naadloos de kerncentrale na oplevering over en in gebruik. De economische waarde van de centrales zal dan duidelijker zijn en de risico's zijn dan naar verwachting sterk afgenomen ten opzichte van de ontwikkelings- en bouwfase. Het is daardoor goed denkbaar dat er voor deze fase meer interesse van private bedrijven is om eigendom te verwerven of de exploitatie over te nemen. Als het Rijk via een deelneming eigenaar of mede-eigenaar is, wordt in deze nieuwe situatie periodiek afgewogen aan de hand van de nota Deelnemingenbeleid Rijk 2022, of het aandeelhouderschap de meest effectieve vorm van het borgen van de exploitatie van kernenergie in de Nederlandse energiemarkt is.

Tot slot

Ik zal uw Kamer aan het einde van het tweede kwartaal een brief sturen over de uitkomsten van de marktconsultatie, waarin ook de mogelijkheid van deelneming aan de orde is. Ik zet intussen al stappen in het samenstellen van de projectorganisatie omdat deze in elk scenario nodig is. Ik blijf hierdoor in overeenstemming met het doel van de motie tempo maken.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten