

Voorlopig Afwegingskader Aangaan nieuwe deelneming – Kernenergie (nieuwbouw)

Hieronder staat een voorlopige analyse van het oprichten van een deelneming voor kernenergie aan de hand het afwegingskader in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022.

In de beleidsafweging voor een dergelijke interventie is het van belang te identificeren of op deze wijze de publieke belangen op de beste wijze gediend worden. Hieronder wordt een aanzet tot deze afweging gemaakt. Naast het verankeren van de publieke belangen zijn de uitwerking van een geschikte rechtsvorm voor de onderneming, de rol van financiers en investeerders belangrijke componenten¹ voor de oprichting van een nieuwe deelneming.

1. Publieke belangen rondom Kernenergie

Voor de vraag of er een publiek belang gediend wordt met (meer) kernenergie kunnen we aansluiten bij de conclusies uit het Rli-advies "*Splijfstof? Besluiten over kernenergie vanuit waarden*" waarin vijf publieke belangen naar voren kwamen: energiezekerheid, betaalbaarheid, veiligheid, duurzaamheid en rechtvaardigheid. Kernenergie kan een positieve systeembijdrage leveren aan het energiesysteem in termen van kosten (betaalbaarheid)² en levert vanwege de weersonafhankelijke inzet en diversificatie van het energiesysteem en toeleverketen een bijdrage aan de energiezekerheid. Met de Kamerbrief Contouren Nationaal Plan Energiesysteem (NPE) trekt het kabinet de publieke belangen breder door leefomgevingskwaliteit en maatschappelijke betrokkenheid toe te voegen en rekening te houden met een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten. In het Nationaal Plan Energiesysteem worden de publieke belangen gewogen en die leiden tot '5 richtinggevende keuzes'. De eerste keuze is "Maximale inzet op aanbod van duurzame energie en energie-infrastructuur". De aanpak hiertoe luidt: "Maximaal opschalen bronnen: wind op zee, hernieuwbaar op land en kernenergie, vergroten flexibiliteit, verzwaren infrastructuur, voorkeur voor direct gebruik elektriciteit". Vanwege de eerder beschreven bijdrage die kernenergie kan leveren op het gebied van systeemkosten en energiezekerheid is het dus een maatschappelijk belang dat er meer kernenergie beschikbaar komt. In het navolgende wordt specifiek ingegaan op de doorvertaling naar de mogelijkheid als beleidsinstrument hiertoe een deelneming op te richten, aan de hand van de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022.

2. Kernenergie in het licht van Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022

Binnen de bredere vraag van het publieke belang van kernenergie rijst de vraag welk beleidsinstrument ingezet kan worden. Hierbij is de inzet van een (nieuwe) beleids- of staatsdeelneming een optie. De Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022³ biedt voor de mogelijkheid van de oprichting van een deelneming een afwegingskader.

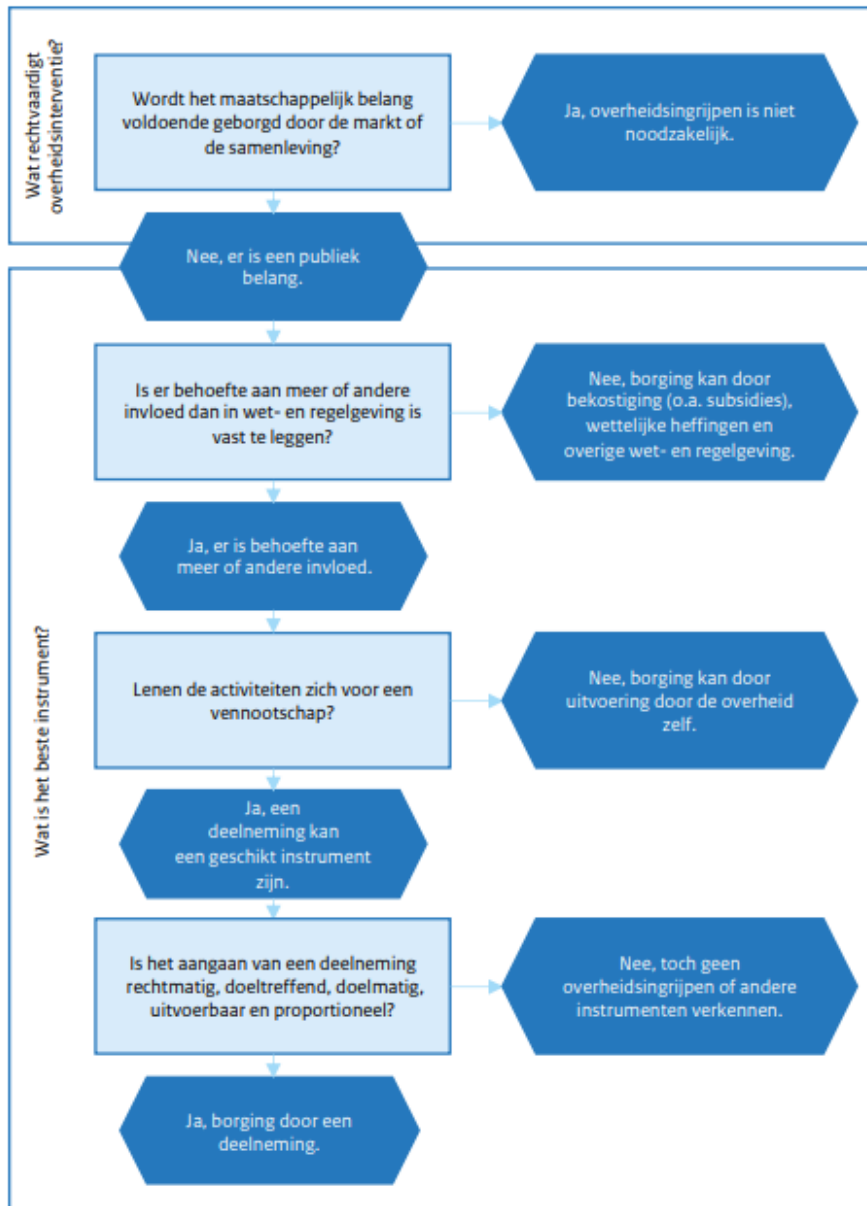
3. Afwegingskader aangaan nieuwe deelneming

Het afwegingskader uit Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 bestaat uit een viertal vragen:

¹ Witteveen Bos et al. (2022) Scenariostudie kernenergie; Baringa (2022) Financing models for nuclear power plants

² <https://www.tno.nl/nl/duurzaam/systeemtransitie/sociale-innovatie/scenario-klimaatneutraal-energiesysteem/>

³ [Nota Deelnemingenbeleid 2022 \(overheid.nl\)](#)



Vraag (1) Wat rechtvaardigt overheidsinterventie? Wordt het maatschappelijk belang voldoende geborgd door de markt of de samenleving?

Antwoord:

Kernenergie kan een bijdrage leveren aan een efficiënter en robuuster energiesysteem. Om de ambities op het gebied van kernenergie te realiseren en publieke belangen op termijn te borgen is het aangaan van een deelneming een logische stap. Voor deze deelneming zit de borging van het publieke belang vervat in het op een veilige en efficiënte wijze vergroten van de kernenergiecapaciteit van Nederland door het bouwen en exploiteren van nieuwe kerncentrales. Hiermee draagt de deelneming bij aan verdere diversificatie van de Nederlandse energiemix en daarmee aan verdere strategische autonomie in het energiedomein.

Net als bij andere energieproductie het geval is, zou de productie van kernenergie in principe door de markt behartigd kunnen worden. De markt voor kernenergie is in de huidige marktordening een vrije markt. Door de omvang, de doorlooptijd en het rendement-risicoprofiel van kernenergie – in het bijzonder voorafgaand aan de operationele fase – zullen private partijen niet zonder meer en

autonoom instappen in kernenergie⁴. Daar komt bij dat het mogelijke systeemvoordeel van kernenergie in de energiemix zoals TNO dat becijfert als gevolg van uitgespaarde investeringen elders niet terugkomt in een individuele business case voor private partijen. Daarmee worden publieke belangen, zoals systeemefficiëntie en energiediversificatie onvoldoende geborgd door de markt. Tevens is aan het einde van de levensduur van een reactor een veilige ontmanteling een maatschappelijk belang. Ook deze verantwoordelijkheid op zeer lange termijn verkleint de bereidwilligheid van private partijen.

Vraag (2) Is er behoefte aan meer of andere invloed dan in wet- en regelgeving is vast te leggen?

Antwoord:

Ja, er zijn onvoldoende mogelijkheden om met behulp van wet- en regelgeving de publieke belangen van (meer) kernenergie te realiseren. Met wet- en regelgeving is het moeilijk afdwingbaar dat een private partij in een kerncentrale investeert. Hiervoor is een ander beleidsinstrument nodig. In deze context is het van belang te kijken naar alternatieven voor een directe rol van de overheid als aandeelhouder, zoals subsidiëring om de publieke belangen te borgen. In theorie zou het kunnen dat voor het juiste bedrag aan subsidie en garantstelling een private partij bereid is om kernreactoren te bouwen en te exploiteren, maar wanneer we ook de in het NPE genoemde rechtvaardige verdeling van lusten en lasten meenemen is het niet efficiënt noch effectief voor de overheid om kosten en risico's bij de belastingbetaler te leggen en de baten bij private aandeelhouders. Voorbeelden uit het buitenland – zoals Sizewell C in het Verenigd Koninkrijk laten zien dat zelfs bij ruime subsidieregelingen de markt huiverig kan zijn en dit blijkt ook uit de marktconsultatie. Deze brede marktconsultatie had plaats onder technologieleveranciers (*vendors*, producenten van kernreactoren), energiebedrijven en financiële instellingen. De centrale vraag hierbij is of private bedrijven geïnteresseerd zijn risicodragend te investeren in het nieuwbouwproject voor kernenergie. Het resultaat was dat er uiteindelijk geen interesse van private bedrijven blijkt te zijn. De hoofdoorzaak is dat de investeringstermijn lang is: pas in 2035 op zijn vroegst worden de eerste inkomsten verwacht. De duur van deze investering en daarmee de financieringskosten zijn groot. Private bedrijven wegen investeringsmogelijkheden tegen elkaar af en geven de voorkeur aan investeringen waarvan de inkomsten sneller verwacht worden. Hiernaast rekenen betrokken partijen zoals de technologieleveranciers erop dat een publieke instelling de projectontwikkelaar is, of ten minste (indirect) aandeelhouder in de projectontwikkelaar. Een dergelijke organisatorische en commerciële betrokkenheid is nodig om vertrouwen te geven dat kernenergie een blijvende beleidskeuze is. Daarnaast is publiek aandeelhouderschap een extra waarborg om veiligheids- en omgevingsbeleid voldoende te borgen. Door de combinatie van publiek aandeelhouderschap met de daar bijbehorende aandeelhoudersbevoegdheden en met wet- en regelgeving is er sprake van een degelijke borging van de publieke belangen.

Vervolg:

De komende tijd zal de governance van de eventuele deelnemingen verder worden uitgewerkt. De zeggenschap van de staat kan onder meer geregeld worden in de statuten van de houdstermaatschappij (en de werkmaatschappijen). Wanneer de governance gedetailleerder is uitgewerkt kan beter beoordeeld worden of de staat als aandeelhouder de gewenste zeggenschap verkrijgt om op de onder 1 gedefinieerde publieke belangen te sturen.

Vraag (3) Lenen de activiteiten zich voor een vennootschap?

Antwoord:

Ja, gelet op de aard van de energiemarkt is het wenselijk om de kerncentrales als een bedrijf te exploiteren en niet als uitvoeringsorganisatie van de overheid. Dit zien we ook bij de huidige operationele kerncentrale in Nederland die door EPZ wordt geëxploiteerd, maar ook in het buitenland. Hiermee sluiten de kerncentrales goed aan bij andere commerciële energieproducenten en is het optimaal onderdeel van de energiemarkt. Een andere vorm zou zelfs marktverstoring kunnen werken. De situatie is vergelijkbaar met de gasmarkt waarop beleidsdeelneming EBN actief is.

⁴ Kamerstukken 2024–2025, 32 645, nr. 132.

Gelet op de aard en omvang van de opgave is, los van de algemene notie dat de activiteiten zich het best voor een vennootschap lenen, de nadere invulling van de financiering en het businessplan van de onderneming nog van diverse factoren afhankelijk. Het staat buiten kijf dat deelnemingen gehouden zijn een gezonde bedrijfsvoering te hebben. Dit betekent dat het vennootschappelijke vermogen (de investering van de staat) ten minste behouden moet blijven met het oog op de continuïteit van de vennootschap. Dit komt overeen met de notie "maatschappelijk vermogen" in de Nota Deelnemingenbeleid Rijk 2022. Interen op het eigen vermogen ten gunste van lagere outputprijzen is geen optie. In lijn met private ondernemingen kunnen wanneer bedrijfsmatig nodig incidentele kapitaalstortingen nodig zijn. Hier is het wel noodzakelijk om investeringsfase, bouw- en exploitatiefase van elkaar te scheiden voor wat betreft de rendementsverwachtingen. De onderneming kent een lange aanloop voordat zij kan renderen. Naast risicodragend kapitaal van de staat zal er (net als voor andere CO₂-vrije elektriciteitsproductie) extra steun nodig zijn. Beide kunnen onderdeel zijn van een *Government Support Package*.

Vervolg

Rond de zomer van 2025 zal het *Government Support Package* verder zijn uitgewerkt. Dit is een belangrijke pijler die onder meer bepalend zal zijn voor het verdienmodel van de onderneming. Op dat moment kan een nauwkeuriger antwoord worden gegeven op deze vraag.

Vraag (4) Is het aangaan van een deelneming rechtmatig, doeltreffend, doelmatig, uitvoerbaar en proportioneel?

Antwoord: Ja. Zie ook artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016.

- a. *Rechtmatigheid: Past het binnen de nationale en internationale wettelijke kaders?*
Ja. Kernenergie kent veel nationale en unierechtelijke wet- en regelgeving. De markt voor elektriciteitsproductie uit kernenergie is in de huidige marktordening een vrije markt. Overheidsbedrijven kunnen toetreden op deze markt waarbij de Europese regels voor staatssteun gelden. Het kabinet heeft als voornemen om vier kerncentrales te realiseren en ziet een deelneming hiervoor als een logisch instrument. Ook voor een deelneming zullen dezelfde wettelijke voorschriften gelden als voor een private onderneming op het gebied van veiligheid, mededinging et cetera.
- b. *Doeltreffendheid: Kan het publieke belang ermee worden geborgd?*
Ja. Een deelneming past het best in de vrije elektriciteitsmarkt en daarmee worden de publieke belangen op het gebied van systeemefficiëntie en de daaraan gepaarde kosten en van energiezekerheid geborgd.
Doelmatigheid: Is het aangaan van een deelneming efficiënter in het bereiken van het doel dan andere instrumenten?
Ja. Gelet op het efficiënt inzetten van tijd en middelen is het oprichten van een deelneming die mee kan groeien door alle fases, van voorbereiding, bouw en exploitatie het meest doelmatig. Een alternatief instrument betreft het vergaand subsidiëren en afgeven van garanties aan een private partij om een dermate goede business case aan te bieden dat een private partij zich ondanks alle nadelen zoals de zeer lange tijdspaden, committeert. Dit instrument is niet doelmatig of efficiënt omdat de mogelijke financiële baten verhoudingsgewijs privaat neerslaan, terwijl het risico verhoudingsgewijs publiek blijft. Het publieke belang is dus weliswaar contracteerbaar, maar niet onder realistische voorwaarden en met een rechtvaardige verdeling van lasten (kans op verlies) en lusten (kans op winst). Uiteraard zitten aan het oprichten van een deelneming ook financiële risico's. Daarom wordt ook operationele ondersteuning overwogen om een eventuele onrendabele top te bekostigen. Ook zal inbreng van kapitaal of andere financiële bijdrage door technologieleveranciers worden meegenomen in de selectie van de technologieleverancier.
- c. *Uitvoerbaarheid:*
Ja. Bouw en exploitatie van een kerncentrale betreft bewezen technologie en ervaringen in het buitenland laten zien dat deze uitvoerbaar zijn.
- d. *Proportioneel: Staat het overheidsingrijpen in verhouding tot het publieke belang dat ermee wordt gediend?*
Het uitgangspunt is dat met het *Government Support Package* een rendabele business case ontstaat voor de beoogde deelneming. De finale afweging kan echter pas gemaakt worden als er meer zicht is op de kosten van bouw en de omvang van het *Government Support Package*.

Vervolg

De komende tijd zullen een aantal voorbereidende werkzaamheden verricht worden die bepalen hoe een eventuele deelneming wordt vormgegeven, zoals het governanceplan, het financieringsplan (waaronder de business case) en de concept statuten. Wanneer de vormgeving van de deelneming zich verder uitkristalliseert, kan een nauwkeuriger antwoord worden gegeven op deze vragen.

Conclusie

Deze eerste analyse aan de hand van het afwegingskader uit de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 laat zien dat de oprichting van een deelneming een realistisch beleidsinstrument is voor de ambitie ten aanzien van kernenergie. De komende tijd zullen verdere voorbereidingen worden getroffen. Voordat een definitieve beslissing kan worden genomen over het aangaan van een deelneming en de structuur hiervan moeten echter nog een aantal zaken verder worden uitgezocht. Hierbij zullen ook aanvullende inzichten worden opgedaan om het afwegingskader volledig in te kunnen vullen. Een weloverwogen en afgestemde onderbouwing van beleidskeuzes aan de hand van het afwegingskader dient bij de formele oprichting van een deelneming ook meegezonden te worden voor overleg met de Algemene Rekenkamer en voor de voorhang aan het parlement.