

Vergaderjaar 2024–2025

32 645

Kernenergie

Nr. 157

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 mei 2025

Aanleiding

De Kamer heeft op 27 maart 2024 (Kamerstuk 32 645, nr. 125) het derde rapport van de Borssele benchmarkcommissie ontvangen. In dit rapport is bekeken of de kerncentrale Borssele tot de 25% veiligste watergekoelde en watergemodereerde centrales in de Europese Unie, de Verenigde Staten van Amerika en Canada behoort. Net als in de twee voorgaande rapporten van de benchmarkcommissie wordt geconcludeerd dat de kerncentrale Borssele voldoet aan deze benchmark. In de brief van 27 maart is aangekondigd dat het Rijk (de Minister van Klimaat en Groene Groei, KGG, en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, IenW) zich samen met de andere convenantspartijen (vergunninghouder Elektriciteits-Produktiemaatschappij Zuid-Nederland, EPZ, en haar aandeelhouders) zou beraden over de toekomst van de benchmark. Met deze brief informeer ik u hierover mede namens de Minister van KGG.

Systematiek nucleaire veiligheid

In 2006 is besloten de bedrijfsduur van de kerncentrale te verlengen tot 2033. Daarbij zijn diverse afspraken gemaakt tussen het Rijk, de vergunninghouder en de aandeelhouders die zijn vastgelegd in het Convenant Kerncentrale Borssele. Eén van afspraken was de instelling van een benchmarkcommissie die elke vijf jaar een rapport opstelt waarin wordt beoordeeld of de kerncentrale tot de 25% veiligste watergekoelde en watergemodereerde centrales in de Europese Unie, de Verenigde Staten van Amerika en Canada behoort. Daarmee zou het veiligheidsniveau van de kerncentrale worden vergeleken met modernere kerncentrales. De benchmarkcommissie heeft hiervoor een systematiek ontwikkeld die uitsluitend in Nederland wordt gebruikt. Inmiddels heeft de commissie drie rapporten opgesteld (in 2013, 2018 en 2023).

Alle betrokken partijen hebben geconstateerd dat sinds de instelling van de commissie er nationaal en internationaal veel ontwikkelingen zijn geweest op het gebied van nucleaire veiligheid. Er zijn meerdere nationale en internationale mechanismen ontwikkeld die het waarborgen van de veiligheid aanzienlijk hebben aangevuld en versterkt en daarmee zorgvuldig de veiligheid van de kerncentrale toetsen. Nationaal is in 2015 de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) als onafhankelijke toezichthouder opgericht. Zij controleert voortdurend met inspecties op locatie, administratieve controles en beoordelingen of de kerncentrale veilig is.

In het regelgevende kader is daarnaast het principe van continue verbetering opgenomen, wat betekent dat de kerncentrale Borssele de nucleaire veiligheid continu moet blijven verbeteren. Dit kan bijvoorbeeld zijn naar aanleiding van informatie verkregen bij andere kerninstallaties in binnen- en buitenland. Een belangrijk instrument om de veiligheid continu te blijven verbeteren is de tienjaarlijkse veiligheidsevaluatie. EPZ is verplicht om elke tien jaar deze evaluatie uit te voeren, waarbij EPZ de installatie toetst aan de stand der techniek en nieuwe verbeteringen met het oog op de veiligheid worden geïdentificeerd. Uit deze evaluatie komen mogelijk verbetermaatregelen naar voren. De ANVS beoordeelt het evaluatierapport en de implementatie van verbetermaatregelen.

Op Europees niveau¹ is een communautair kader ingesteld voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties. Dit is geïmplementeerd in de Regeling nucleaire veiligheid kerninstallaties. Verder zijn er meerdere internationale peer review missies en audits ontwikkeld, zowel vanuit de EU, het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA) als vanuit de nucleaire industrie (WANO). Deze missies richten zich onder meer op de nucleaire en operationele veiligheid, en zijn tevens bedoeld om internationale kennis, ervaring en «best practices» uit te wisselen. Ook dit soort missies kunnen leiden tot verbetermaatregelen.

De benchmarkcommissie heeft aangegeven dat de veiligheid van de kerncentrale wordt bepaald door wet- en regelgeving waarop de ANVS toeziet en de versterkte internationale systematiek. De 25% norm is volgens de benchmarkcommissie mogelijk een versterkte motivatie geweest voor EPZ om de veiligheid te verbeteren, maar dat is lastig vast te stellen. De commissie heeft zelf geen mening over het afschaffen of continueren van de benchmark.

Conclusie

De benchmark en de 25% norm is geen internationaal erkend instrument en velt geen oordeel over de feitelijke veiligheid van de kerncentrale. De rapportage wordt ook niet door de ANVS gehanteerd als instrument bij haar toezicht op EPZ. Op basis van deze constatering hebben alle betrokken partijen, namelijk IenW, KGG, EPZ en haar aandeelhouders de Zeeuwse Energie Houdstermaatschappij (ZEH) en energiebedrijf RWE, geconcludeerd dat het in stand houden van de benchmark geen meerwaarde meer biedt boven op de versterkte systematiek van nucleaire veiligheid die bestaat uit het toezicht van de ANVS en de aanvullende internationale peer reviews en audits. Daarom is besloten met de benchmark te stoppen. De derde rapportage van de benchmarkcommissie was daarmee de laatste. Er zal nog bekeken worden op welke manier het bestaande convenant aangepast moet worden.

¹ Richtlijn 2009/71/Euratom, als gewijzigd door richtlijn 2014/87/Euratom

Het afschaffen van de benchmark betekent niet dat de kerncentrale minder veilig wordt. Het heeft geen gevolgen voor de strikte veiligheidsvereisten waar de kerncentrale aan moet voldoen. Er zal onverminderd scherp naar de veiligheid van de kerncentrale gekeken blijven worden. Naast het voortdurende toezicht van de ANVS behoudt de kerncentrale natuurlijk haar verplichting tot het uitvoeren van de 10-jaarlijkse periodieke veiligheidsevaluatie. Recent heeft EPZ deze evaluatie uitgevoerd² en een verbeterplan met maatregelen om de veiligheid verder te verhogen vastgesteld. Verder zal ook bij een eventuele bedrijfsduur na 2033 in het vergunningentraject door EPZ moeten worden aangetoond dat de veiligheid gewaarborgd blijft en dat deze continu verbeterd wordt.

Ook zullen op verzoek van de overheid regelmatig IAEA missies bij de kerncentrale worden uitgevoerd. Deze missies zijn een voorbeeld van de internationale peer reviews die eerder in deze brief zijn genoemd. In dit soort missies geeft een team van experts, georganiseerd vanuit het IAEA, aanbevelingen en suggesties met als doel de veilige bedrijfsvoering van de installatie verder te verhogen. Deze missies zijn vaak opgedeeld in een pre-, hoofd- en follow-up missie. Zo heeft in 2023 een missie plaatsgevonden naar de operationele veiligheid van de installatie (OSART-missie). In 2025 wordt hier een follow-up missie voor verwacht. In een follow up missie wordt vastgesteld in hoeverre de aanbevelingen en suggesties voldoende zijn ingevuld en de veiligheid is verbeterd. Verder heeft in november 2024 de start van de zogeheten SALTO missie (een missie gericht op bedrijfsduurverlenging; «Safety Aspects of Long Term Operation») plaatsgevonden. De hoofdmissie zal in een later stadium worden uitgevoerd.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
Ch.A. Jansen

² <https://www.epz.nl/app/uploads/2025/04/EPZ-10EVA23-Afronding.pdf>