

Vergaderjaar 2025–2026

36 847

Wijziging van de Kernenergiewet ten behoeve van bedrijfsduurverlenging van kerncentrale Borssele

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 23 december 2025

De vaste commissie voor Klimaat en Groene Groei, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

A. ALGEMEEN DEEL

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben daarover enkele vragen voor de regering.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. De leden hebben enkele vragen.

1. Inleiding

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering kernenergie ziet als noodzakelijk onderdeel van de energiemix van Nederland om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Zij delen die mening. Wat deze leden betreft worden geen technieken bij voorbaat uitgesloten, ook kernenergie niet. Daarbij merken zij op dat kernenergie grote gevolgen heeft voor mensen, hun leefomgeving en grote kosten met zich meebrengt voor de belastingbetaler. Daarom hebben deze leden enkele kritische vragen over het onderliggende wetsvoorstel

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de regering een berekening heeft laten maken van hoe een CO₂-neutraal elektriciteitsstelsel in 2035 behaald kan worden zonder de inzet van nieuwe of verlengde kernenergie. Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe verhouden de

maatschappelijke kosten en baten van een dergelijk scenario zich tot het scenario met verlenging van de kerncentrale van Borssele?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat, om de exploitatie van de kerncentrale na 2033 voort te kunnen zetten, naast onderhavig wetsvoorstel dat een vergunningsaanvraag mogelijk maakt, ook aanpassing of beëindiging van het Convenant Kerncentrale Borssele nodig is. Aanpassing of beëindiging van het convenant vindt pas plaats nadat er duidelijkheid is over de uitkomst van de onderhandelingen over eventuele overname van aandelen in de Elektriciteits-Produktiematschappij Zuid-Nederland (EPZ). Deze leden vragen in dit kader aan de regering of een overname van EPZ zonder uitkoop van de andere aandeelhouder in EPZ denkbaar zou zijn. Daarnaast vragen zij in hoeverre een eventuele aandelentransactie samenhangt met nieuwbouw van de kerncentrale(s). Wat zijn de laatste ontwikkelingen en inzichten met betrekking tot de komst van nieuwe kerncentrales in Borssele? Deze leden constateren dat tot nu toe wordt ingezet op de bouw van twee generatie III+-reactoren, maar begrijpen tegelijkertijd dat als alternatief de bouw van Small Modular Reactors (SMR's) steeds aantrekkelijker wordt, waarmee bijvoorbeeld het nadeel van de relatief geringe beschikbare ruimte op de locatie Borssele zou kunnen worden ondervangen.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

De leden van de D66-fractie hebben zorgen over het schrappen van een einddatum voor exploitatie uit de Kernenergiewet. Deze leden begrijpen dat het niet opnemen van een einddatum in de wet niet gelijk staat aan een toestemming voor de kerncentrale Borssele om daadwerkelijk onbepaald in bedrijf te blijven; omdat voor de bedrijfsduurverlening zal een wijzigingsvergunning moeten worden verleend. Toch vragen zij, met het oog op stevige democratische legitimatie en controle, waarom de regering niet kiest voor een wettelijke einddatum per kerncentrale.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben enkele vragen over de praktische consequenties van het voorstel. Deze leden vragen hoe de kerncentrale bij verlenging van nucleaire brandstof zal worden voorzien. Is er reeds voldoende nucleaire brandstof ingekocht voor een uitbating na 2033? Zo nee, hoe, waar en tegen welke verwachte prijs zal de splijtstof ingekocht worden in de huidige context van toenemende internationale geopolitieke spanningen? Vervolgens, gezien het uitblijven van een nieuwe einddatum aan de vergunning, hoe zal de veiligheid blijvend gegarandeerd worden naarmate de centrale verder veroudert? Welke beoordelingscriteria hanteert de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) hiervoor? Wat is de verwachte technische levensduur van de kerncentrale van Borssele na een eventuele verlenging? Zal in de wijzigingsvergunning in het licht van veroudering beperkingen worden gesteld aan hoe lang de kerncentrale na verlenging in bedrijf mag blijven?

Verder stelt het wetsvoorstel dat de vergunninghouder hiertoe, naast de onderzoeken naar de gevolgen van de voortgezette exploitatie voor het milieu, in ieder geval een geactualiseerd veiligheidsrapport aanlevert. Wat is de actuele staat van alle hiermee bedoelde onderzoeken en rapporten? Tot slot kan een verlenging leiden tot ingrijpende onderhoudswerken, die tot gevolg hebben dat de centrale tijdelijk zal moeten stilliggen, zoals bijvoorbeeld bij de verlenging van kerncentrales in België het geval is. Zal de kerncentrale van Borssele in geval van verlenging voor een of meerdere bepaalde periodes stilgelegd moeten worden, waardoor er tijdens die periodes geen elektriciteit geproduceerd kan worden, en zo ja, hoe lang?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de huidige Kernenergiewet bepaalt dat de vergunning voor het vrijmaken van kernenergie in Borssele per 31 december 2033 vervalt, waardoor bedrijfsduurverlenging zonder wetswijziging niet mogelijk is. Het wetsvoorstel maakt het voor de vergunninghouder mogelijk om een wijzigingsvergunning aan te vragen bij de ANVS, die de aanvraag toetst aan alle veiligheids- en milieueisen. De technische haalbaarheid van veilig langer bedrijf moet nog worden vastgesteld via studies die op dit moment lopen. Deze leden vragen de regering hoe lang de kerncentrale Borssele op basis van de technische veiligheidsanalyses en internationale standaarden potentieel veilig in bedrijf zou kunnen blijven. Voor welke periode kan de ANVS – gezien het feit dat de Kernenergiewetvergunning op zichzelf voor onbepaalde tijd geldt – een gewijzigde vergunning afgeven? Is er op basis van de wet, de vergunningensystematiek of internationale veiligheidskaders een impliciet maximum aan de bedrijfsduur aan te duiden?

3. Verhouding tot hoger recht

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat er nog onduidelijkheid is over de nood aan een grensoverschrijdende milieueffectrapportage (mer). Verwacht de regering dat een grensoverschrijdende mer nodig zal zijn? Zo ja, welke termijnen en kosten voorziet de regering hiervoor?

4. Verdere besluitvorming

De leden van de D66-fractie constateren dat met dit wetsvoorstel de vergunninghouder van de kerncentrale Borssele de mogelijkheid wordt geboden om een aanvraag te doen bij de ANVS voor het wijzigen van de vergunning, bedoeld in artikel 15, onderdeel b, van de Kernenergiewet, om het vrijmaken van kernenergie in de kerncentrale Borssele voort te kunnen zetten na 2033. Deze leden vinden het belangrijk dat de uitbreiding van exploitatie van kerncentrales in Nederland aan stevige democratische controle en legitimatie onderhevig is. Daarom vragen zij waarom de regering ervoor kiest om het besluit voor vergunningverlening bij de ANVS te laten liggen. Deze leden vragen de regering welke andere varianten voor publieke besluitvorming over exploitatie van kernenergie de regering heeft overwogen. Heeft de regering overwogen deze bevoegdheid weg te halen bij de ANVS en de ruimte voor het openen van een nieuwe kerncentrale altijd wettelijk te borgen? Heeft de regering overwogen over de vergunningverlening voor opwek van kernenergie altijd een besluit te nemen, eventueel met een voorhang bij de Kamer en op basis van advies van de ANVS.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben enkele vragen over de verdere besluitvorming. Zal deze wetswijziging de regering in de toekomst nog in staat stellen om alsnog geen vergunning voor de verlenging toe te kennen of een dergelijke vergunning in te trekken, ook na een besluit van de ANVS die verlenging mogelijk zou maken, indien de regering dat dan wenselijk acht? Zo ja, welke voorwaarden zouden vervuld moeten zijn om dit mogelijk te maken? Zo nee, waarom niet? Wat is voorts de stand van de onderhandelingen met de aandeelhouders van EPZ over de financiële deelname in ZEH Energy BV? Welke prijs verwacht de regering dat het Rijk hiervoor zal betalen? Indien het bod afgewezen wordt, wat betekent dat voor het convenant waar de Afdeling advisering van de Raad van State een opmerking over maakt in haar advies? Zijn de aandeelhouders van EPZ gezien hun terughoudendheid om te investeren wel bereid dat convenant aan te passen of te beëindigen? Gezien de aandeelhouders van EPZ terughoudend zijn gebleken om mee te werken aan bedrijfsduurverlenging vanwege de marktrisico's en politieke onzekerheden die hiermee gepaard gaan, hoe zal het Rijk met deze

marktrisico's omgaan? Welke kosten verwacht het Rijk maximaal indien die risico's zich materialiseren? Heeft de regering in het licht van die risico's een financiële en maatschappelijke kosten-batenanalyse gedaan of laten doen rond de verlenging van de kerncentrale in Borssele? Heeft een dergelijke doorrekening de kosten voor het Rijk van een dergelijke verlenging vergeleken met de kosten van de subsidiëring van andere CO₂-vrije energiebronnen in combinatie met opslagcapaciteit voor eenzelfde vermogen van 485 megawatt (MW)? Kan de regering geen andere investeerders bereid vinden om de risico's van een bedrijfsduurverlenging van de kerncentrale te delen? Zullen de Eerste en de Tweede Kamer na een goedkeuring van deze wetswijziging nog betrokken worden in de beslissing over een uiteindelijke verlening van een vergunning en op welke manier?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de regering heeft geconcludeerd dat het in stand houden van de benchmarkcommissie geen meerwaarde meer zou bieden boven op de versterkte systematiek van nucleaire veiligheid. Deze leden vragen daarom of de regering vasthoudt aan de ambitie uit het convenant om de kerncentrale Borssele blijvend te laten behoren tot de vijftiengste procent veiligste watergekoelde en watergemodereerde vermogensreactoren in de Europese Unie, de Verenigde Staten van Amerika en Canada. Is dat vandaag het geval? Op welke plaats staat de kerncentrale Borssele vandaag in de veiligheidsranking ten opzichte van die andere centrales? Zal de regering nog steeds de plaats van Borssele in deze ranking minstens om de 5 jaar beoordelen? Verder vragen deze leden of er door het afwijken van het convenant andere aspecten van het veiligheidsniveau verdwijnen of verlaagd worden.

De leden van de CDA-fractie constateren dat in de huidige fase nog niet bekend is welke technische aanpassingen noodzakelijk zijn om de kerncentrale Borssele langer in bedrijf te houden, omdat de vergunninghouder eerst uitgebreide technische studies moet afronden. Ook de milieu-informatie uit merMER fase 2 volgt later. Wel is duidelijk dat bedrijfsduurverlenging jaarlijks circa 3,8 Terawattuur (TWh) CO₂-vrije elektriciteit behoudt, wat leidt tot significante vermeden emissies ten opzichte van fossiele opwek. Deze leden vragen de regering wanneer zij verwacht dat de technische studies afgerond zullen zijn er duidelijkheid geboden kan worden over de exacte benodigde investeringen en fysieke wijzigingen voor bedrijfsduurverlenging na 2033. Over welke orde van grootte wordt nu gedacht bij deze mogelijke investeringen, inclusief vervanging van verouderde componenten en naleving van toekomstige veiligheidsstandaarden, zo vragen deze leden. Zij vragen de regering tevens inzichtelijk te maken hoe groot de jaarlijkse en totale CO₂-besparing van het langer openhouden van Borssele is ten opzichte van fossiele alternatieven in de periode na 2033.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de huidige aandeelhouders (provincie Zeeland en gemeente Borssele via PZEM) terughoudend zijn over bedrijfsduurverlenging en het kabinet daarom een niet bindend bod heeft uitgebracht op de aandelen in ZEH Energy BV, waarin 70% van EPZ wordt gehouden. De onderhandelingen hierover lopen nog. Deze leden vragen wanneer de regering verwacht duidelijkheid te kunnen geven over de lopende onderhandelingen met de aandeelhouders van EPZ. Welke middelen zijn hiervoor op de begroting gereserveerd, inclusief eventuele middelen voor overname, begeleiding van het proces en noodzakelijke aanpassingen in governance, zo vragen deze leden. Zij vragen tevens in hoeverre deze reservering toereikend is om alle mogelijke financiële verplichtingen rondom aandeelhouderschap en bedrijfsduurverlenging af te dekken.

5. Gevolgen

5.1 Burgers

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen aan welke van de voor bedrijfsduurverlenging relevante Borssele en provinciale voorwaarden de regering wel zal voldoen en aan welke niet. Voor die waar niet aan voldaan zal worden, hoe onderbouwt de regering per voorwaarde de keuze om er niet aan te voldoen? Voor die niet als relevant voor bedrijfsduurverlenging beschouwd worden, hoe onderbouwt de regering per voorwaarde het oordeel dat die niet relevant zou zijn?

5.2 Bedrijven

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de vergunninghouder heeft aangegeven dat nader onderzoek nodig is om aan te kunnen tonen dat voldaan kan worden aan de actuele (internationale) standaarden voor bedrijfsduurverlenging. De kosten voor de inzet van externe (nucleaire) expertise liggen hoger dan aanvankelijk geraamd. De vergunninghouder heeft aangegeven een verzoek tot wijziging van de subsidiebeschikking in te zullen dienen voor de gewijzigde projectuitgaven. Deze leden vragen voor welk bedrag aan bijkomende subsidies aangevraagd zal worden. Bevestigt de regering dat dit bovenop de verwachte som van 11,3 miljoen euro komt? Zullen deze bijkomende subsidies ook zomaar worden toegekend? Op welke manier zal de regering tot een beslissing komen voor het al dan niet toekennen van deze aanvullende subsidies? Indien ze worden toegekend, waar zullen die middelen vandaan komen?

5.3 Overheid

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben enkele vragen over de impact van een eventuele bedrijfsduurverlenging op de capaciteit van de overheid. Wat is de stand van het overleg met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) over de voor de vergunningsverlening en het toezicht benodigde personele capaciteit? Dient ANVS en/of I&W voor een dergelijke verlenging extra personeel aan te nemen? Zo ja, hoeveel en hoeveel zullen die extra aanwervingen het Rijk kosten? Zal er voldoende personele capaciteit zijn om het vergunningsproces en het toezicht kwaliteitsvol uit te voeren, naar de hoogst mogelijke standaarden van behoorlijk bestuur?

5.4 Milieu

5.4.1. Mer fase 1: Verkennend mer bij de wetswijziging

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben enkele vragen over het lozen van warm koelwater in de Westerschelde, gezien hier mogelijk relevante milieudruk optreedt. Welke mitigerende maatregelen worden momenteel genomen om deze milieudruk te verminderen? Welke maatregelen zouden de milieudruk kunnen verminderen, maar worden momenteel nog niet toegepast? Waarom niet? Zal de MER fase 2 naast verslechtering door de effecten van koelwaterlozingen en klimaatverandering ook kijken naar de cumulatieve effecten met eventueel bijkomende industrie en nieuwe kerncentrales in Nederland of in het buitenland met een rechtstreekse of onrechtstreekse bijkomende milieudruk op de Westerschelde? Wat betekent de verlenging van de bedrijfsduur van de kerncentrale voor de ambitie om de Westerschelde weer in goede ecologische staat te krijgen?

5.4.2 Tussentijds toetsingsadvies op MER fase 1

De leden van de D66-fractie constateren dat de Commissie mer in fase 1 heeft aangegeven dat informatie ontbrak over de milieueffecten op water en natuur, nucleaire veiligheid, calamiteiten, rampscenario's en de verwerking van nucleair afval. Zij noemde daarbij expliciet dat de consequenties voor de hoeveelheid nucleair afval door een langere levensduur na 2033 onvoldoende was onderbouwd. Deze leden constateren dat het onderzoek van de regering naar aanleiding hiervan een breder onderzoek heeft laten uitvoeren naar de verschillen in milieueffecten van een klimaatneutraal energiesysteem met een variërend aandeel kernenergie in de mix van verschillende energiebronnen. Deze leden vragen de regering waarom zij geen specifieke onderzoek heeft laten uitvoeren naar de effecten voor langere openstelling van Borssele specifiek. Deze leden vragen of de regering bereid is om de Commissie mer of de ANVS dit onderzoek nader te laten toetsen.

5.4.3 Reactie op het advies

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering de benchmarktoets dat de kerncentrale Borssele blijft behoren tot de vijftiengste procent veiligste watergekoelde en watergemodereerde vermogensreactoren in de Europese Unie, de Verenigde Staten van Amerika en Canada loslaat. Deze leden vragen de regering deze keuze nader toe te lichten. Zij constateren ook dat de regering de verplichting van de vergunninghouder om iedere tien jaar te evalueren of de kerncentrale voldoet aan de stand van de techniek en of er maatregelen zijn die de veiligheid verder kunnen verbeteren, een belangrijk instrument vindt om de nucleaire veiligheid te borgen. Deze leden vragen de regering, gezien de ambitieuze nucleaire agenda en uitrol van meerdere kerncentrales, of is overwogen dit onderzoek vaker uit te voeren, bijvoorbeeld een keer per 5 jaar.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen met verbazing dat de regering in de begeleidende brief bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State stelt dat de inzet op meer kerncentrales betekent dat er minder windturbines (op zee en land) en zonnepanelen nodig zullen zijn. Daarmee zou volgens de regering de inzet op kernenergie, naast wind en zon-pv, ook vanuit milieu-impact een zinvolle toevoeging aan het energiesysteem zijn. Hoe onderbouwt de regering dit? Heeft de regering hierbij ook de milieu-impact van bijkomend kernafval in overweging genomen? Wat zijn verder de gevolgen voor de Nederlandse wind- en zonmarkt van de verlenging van de kerncentrale Borssele?

5.4.4. Aanvulling MER fase 1

De leden van de D66-fractie vragen specifiek de regering waarom in de memorie van toelichting niets is opgenomen over stralingsbescherming en nucleaire veiligheid onder de MER. Ook constateren deze leden dat het lozen van hulpstoffen in het koelwater in de afgelopen tijd niet heeft geleid tot het overschrijden van de (deels op ecologische effecten gebaseerde) waterkwaliteitsnormen van Kaderrichtlijn Water-relevante stoffen (KRW). Deze leden vragen de regering toe te lichten hoeveel effect de waterlozingen objectief hebben op de waterkwaliteit en hoeveel ruimte er overblijft voor andere belasting van de waterkwaliteit.

De leden van de D66-fractie constateren dat in de MER fase 1 is aangegeven wat de kerncentrale Borssele per jaar aan radioactief een lineaire hoeveelheid afval produceert en dat bij bedrijfsduurverlenging zal geen wijziging zijn van deze jaarlijkse productie. Deze leden lezen dat de regering stelt dat de Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval (COVRA) voldoende opslagcapaciteit heeft voor de extra productie. Deze leden vragen voor hoeveel jaar er ruimte is om radioactief afval op blijven te slaan bij gelijkblijvende productie.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben vragen over de aanvullingen MER fase 1. Wat zal de impact zijn van een bedrijfsduurverlenging op de netcongestie? Is er een risico dat er door een verlenging minder ruimte op het net beschikbaar zal zijn voor hernieuwbare energiebronnen? Gezien de huidige kerncentrale voor de toelevering afhankelijk is van een Russische subcontractor, wat zal de regering doen indien deze afhankelijkheid bij bedrijfsduurverlenging zou blijven bestaan of in de praktijk enkel vervangen kan worden door een andere afhankelijkheid van een Moskou-vriendelijk land? Als een rechtstreekse of onrechtstreekse afhankelijkheid van Rusland blijft bestaan, zal de regering dan afzien van een verlenging van de bedrijfsduur van de kerncentrale? Geldt de verwaarloosbaarheid van de gevolgen voor de beschouwde levensgemeenschappen ook lokaal in de zones met hogere temperatuurstijgingen, tot 10 graden toe? Zijn er gevolgen voor niet-beschouwde levensgemeenschappen? Indien de MER fase 2 schadelijke effecten door viszuiging uitwijst, welke conclusie zal de regering daaruit trekken voor een eventuele bedrijfsduurverlenging? Indien voorts uit de mer fase 2 zal blijken dat er negatieve stikstofeffecten kunnen zijn op beschermde natuurwaarden, wat betekent dat voor de praktische haalbaarheid van een bedrijfsduurverlenging? Gezien in het kader van nucleaire veiligheid de Commissie mer opmerkte dat getoetst is aan verouderde criteria, wat zou de conclusie voor de nucleaire veiligheid zijn indien getoetst wordt aan de huidige «state-of-the-art» criteria om een maximale veiligheid te waarborgen?

5.4.5 Conclusie

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering op basis van het nu uitgevoerde onderzoek geen directe belemmeringen ziet voor de beoogde wetswijziging. Deze leden vragen de regering of zij haar onderzoek naar alle mogelijke milieueffecten diepgravend en specifiek genoeg acht en of dit door een onafhankelijke partij bevestigd is.

5.4.6 Mer fase 2: mer bij de vergunningaanvraag voor de bedrijfsduurverlenging

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de MER fase 2 ook de samenhang zal bekijken met het advies van de Commissie mer om in het licht van de schadelijke effecten van de eindberging van radioactief afval voor tienduizenden jaren zo snel mogelijk grondiger milieuonderzoek te laten uitvoeren in het kader van Tweede Nationaal Programma Radioactief afval. Hoe is de regering met dat toetsingsadvies omgegaan? Hebben de uitkomsten van een dergelijk onderzoek rechtstreekse of onrechtstreekse impact op een eventuele bedrijfsduurverlenging van Borsele en zal deze vraag in de MER fase 2 worden meegenomen?

5.5 Financiële gevolgen

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat er nog geen duidelijkheid is over het finale kostenplaatje. Beschikt de regering wel al over een schatting van de kosten, inclusief worst case scenario's, waarbij alle aspecten in meegenomen worden inclusief de lange termijnberging van het nucleaire afval? Hoe hoog wordt verwacht dat de factuur voor het Rijk zal bedragen? Zullen, eenmaal er helderheid is over het te verwachten financiële totaalplaatje, de Eerste en de Tweede Kamer zich nog kunnen uitspreken over de wenselijkheid van het al dan niet verlengen van de bedrijfsduur van de kerncentrale?

6. Advies en consultatie

6.1. Reactienota zienswijzen op het MER fase 1

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat het radioactief afval bij COVRA opgeslagen zal worden. Zal COVRA hiervoor bijkomende uitgaven moeten doen? Zo ja, welke bedragen worden verwacht? Zijn deze volledig gedekt binnen de budgetten die COVRA reeds ter beschikking heeft of zal het Rijk hier nog extra geld aan moeten uitgeven?

De fungerend voorzitter van de commissie,
Kröger

De adjunct-griffier van de commissie,
Teske