

Vergaderjaar 2025–2026

36 847

Wijziging van de Kernenergiewet ten behoeve van bedrijfsduurverlenging van kerncentrale Borssele

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 mei 2025, nr. 2025001130, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 augustus 2025, nr. W19.25.00113/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) adviseert in de toelichting duidelijkheid te bieden over aanpassing van het convenant dat in het verleden is gesloten tussen de staat en de exploitanten over de kerncentrale Borssele en over het aan de kerncentrale Borssele na 2033 te stellen veiligheidsniveau.

In verband met deze opmerking is de memorie van toelichting aangepast. Graag ga ik op deze opmerking in het navolgende in. De tekst van het advies treft u hieronder aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 20 mei 2025, no. 2025001130, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Klimaat en Groene Groei, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Kernenergiewet ten behoeve van bedrijfsduurverlenging van kerncentrale Borssele, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in wijziging van het bestaande artikel 15a van de Kernenergiewet. Dat artikel regelt dat de bestaande Kernenergiewetvergunning voor de Kerncentrale Borssele (KCB) met ingang van 31 december 2033 vervalt, voor zover het betreft het vrijmaken van kernenergie. Het voorstel regelt dat, om het vrijmaken van kernenergie na die datum te kunnen voortzetten een nieuwe vergunningaanvraag moet worden ingediend, die strekt tot verlenging van de ontwerpbedrijfsduur en het kunnen voortzetten van de exploitatie van KCM na 31 december 2033.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over het convenant dat in het verleden is gesloten tussen de staat en de

exploitanten over de KCB. In verband met deze opmerking is aanpassing van de toelichting wenselijk.

De Afdeling wijst erop dat de thans in artikel 15a van de Kernenergiewet opgenomen vervaldatum voor de bestaande Kernenergiewetvergunning voortvloeit uit een in 2006 tussen de toenmalige Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, N.V. Elektriciteits Productiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ, Essent Energie B.V. en Delta Energy B.V. overeengekomen Convenant.¹ Hierin is overeengekomen dat EPZ de KCB uiterlijk per 31 december

2033 buiten bedrijf zal stellen.² Dit convenant blijft gelden tot het moment dat de ontmanteling van KCB is voltooid.³ In de toelichting wordt geen aandacht besteed aan de betekenis van het convenant in het licht van de voorgestelde wetswijziging. Dit ligt wel in de rede.

Uit het voorgaande volgt namelijk dat, als het convenant niet wordt aangepast, EPZ ook na de voorgestelde wetswijziging op grond van het convenant gehouden blijft de KCB buiten bedrijf te stellen. Onduidelijk blijft of in aanpassing van het convenant zal worden voorzien en zo ja hoe en wanneer daartoe wordt overgegaan.

In het Convenant Kerncentrale Borssele uit 2006 (hierna: het convenant) is nu nog opgenomen dat EPZ, de exploitant van de kerncentrale, uiterlijk per 31 december 2033 de kerncentrale Borssele buiten bedrijf zal stellen.⁴ Om de exploitatie van de kerncentrale Borssele na 2033 voort te kunnen zetten is naast een wijziging van artikel 15a van de Kernenergiewet, het aanvragen en verlenen van de vergunning, ook aanpassing of beëindiging van het convenant nodig.

Eerder is in een intentieverklaring tussen het Rijk, de exploitant van de kerncentrale en de aandeelhouders afgesproken om in overleg te treden over de afspraken die nodig zijn om bedrijfsduurverlenging na 2033 mogelijk te maken. De aandeelhouders van EPZ zijn terughoudend gebleken om mee te werken aan bedrijfsduurverlenging vanwege de marktrisico's en politieke onzekerheden die hiermee gepaard gaan. De decentrale overheden hebben aangegeven dat aandeelhouderschap niet langer aansluit bij het risicoprofiel dat provincies en gemeenten bereid zijn te dragen. Op nationaal niveau is er voor kernenergie wel een direct publiek belang dat aandeelhouderschap in EPZ kan rechtvaardigen.⁵ Bedrijfsduurverlenging betekent het behoud van 485 MW CO₂-neutrale elektriciteitsproductie, met een stabiele elektriciteitsproductie een bijdrage aan de betrouwbaarheid en de leveringszekerheid van het elektriciteitsstelsel en het behoud van specifieke nucleaire kennis en ervaring in Nederland.

Naar aanleiding van verkennende gesprekken met de aandeelhouders van EPZ, heeft het kabinet een niet bindend bod uitgebracht op de aandelen in ZEH Energy BV, waarin 70 procent van de aandelen in EPZ gehouden worden.⁶ Wanneer duidelijkheid is over de uitkomst van deze onderhandelingen zal het convenant worden aangepast of beëindigd om de exploitatie van de kerncentrale Borssele voort te kunnen zetten na 31 december 2033.

Evenmin wordt ingegaan op de gevolgen van de voorgestelde wetswijziging voor de in het convenant, aanvullend aan Kernenergiewet en

¹ Convenant Kerncentrale Borssele, Stcrt 17 juli 2006, nr. 136, blz. 29.

² Zie onderdeel 3.3 van het convenant.

³ Zie onderdeel 13 van het convenant.

⁴ Convenant Kerncentrale Borssele, Stcrt 17 juli 2006, nr. 136, blz. 29.

⁵ Kamerstukken II, 2024/2025, 32 645, nr. 129.

⁶ Kamerstukken II, 2024/2025, 32 645, nr. 160.

daarop gebaseerde regelgeving en de Kernenergiewetvergunning, aan EPZ opgelegde verplichting om ervoor te zorgen dat KCB blijft behoren tot de vijftientig procent veiligste watergekoelde en watergemodereerde vermogensreactoren in de Europese Unie, de Verenigde Staten van Amerika en Canada. Hierdoor is onzeker aan welk veiligheidsniveau de KCB na 2033 moet voldoen.

Onderdeel van het convenant is de afspraak dat de kerncentrale Borssele blijft behoren tot de vijftientig procent veiligste watergekoelde en watergemodereerde vermogensreactoren in de Europese Unie, de Verenigde Staten van Amerika en Canada. Daarbij is afgesproken dat een benchmarkcommissie elke vijf jaar een rapport opstelt waarin wordt beoordeeld of de kerncentrale Borssele nog aan deze norm voldoet. Sinds het convenant in werking is getreden in 2006 hebben op het gebied van nucleaire veiligheid meerdere ontwikkelingen plaatsgevonden. Zo is in 2015 de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (hierna: de ANVS) opgericht als toezichthouder voor nucleaire veiligheid. De ANVS houdt doorlopend toezicht op het naleven van de veiligheidseisen. Daarnaast is het principe van continue verbetering van nucleaire veiligheid in de regelgeving geïmplementeerd. Een belangrijk instrument hiervoor is 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. Ook is de Richtlijn 2009/71/Euratom, als gewijzigd door Richtlijn 2014/87/Euratom voor nucleaire veiligheid, geïmplementeerd in de Regeling nucleaire veiligheid kerninstallaties⁷.

Naar aanleiding van deze ontwikkelingen is geconcludeerd dat het in stand houden van de benchmarkcommissie geen meerwaarde meer biedt boven op de versterkte systematiek van nucleaire veiligheid.⁸ Bovendien geldt dat de benchmark geen internationaal erkend instrument is en geen oordeel velt over de feitelijke veiligheid van de kerncentrale. Het afschaffen heeft dan ook geen gevolgen voor de strikte veiligheidsvereisten waar de kerncentrale aan moet voldoen.

De Afdeling adviseert daarom in de toelichting duidelijkheid te bieden over aanpassing van het convenant en over het aan de KCB na 2033 te stellen veiligheidsniveau.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is paragraaf 4 van de memorie van toelichting aangepast overeenkomstig bovenstaande reactie op de opmerking van de Afdeling.

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om ook kleine wijzigingen aan te brengen in paragraaf 5.2, paragraaf 5.4.3 en paragraaf 5.4.4 van de memorie van toelichting. Paragraaf 5.2 gaat in op de regeldrukgevolgen voor de vergunninghouder en wordt aangevuld, omdat 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

⁷ Regeling nucleaire veiligheid kerninstallaties

⁸ Kamerstukken II, 2024/2025, 32 645, nr. 157.

subsidiebeschikking in te zullen dienen voor de gewijzigde projectuitgaven. Hiervoor zal dan ook opnieuw een goedkeuringsprocedure bij de Europese Commissie doorlopen moeten worden.

Paragraaf 5.4.3 en paragraaf 5.4.4 zijn aangevuld met de conclusies uit de studie «kernenergie in de energiemix». Deze studie is inmiddels afgerond. De conclusie die uit de studie volgt is dat kernenergie, wind en zon-pv op alle onderdelen beter en schoner scoren dan fossiele brandstoffen. De inzet op meer kerncentrales betekent dat er minder windturbines (op zee en land) en zonnenvelden nodig zullen zijn. Daarmee is de inzet op kernenergie, naast wind en zon-pv, ook vanuit milieu-impact een zinvolle toevoeging aan het energiesysteem.

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat – Openbaar Vervoer en Milieu, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.T.M. Hermans