

Governance Nucleaire Energie Organisatie Nederland BV

De wijze waarop de governance rondom het aandeelhouderschap en opdrachtgeverschap van de deelneming en het project voor voorbereiding, bouw en uitbating van de nieuwe kerncentrales wordt ingericht.

In deze versie van dit Governanceplan wordt op basis van de huidige beschikbare informatie de opzet voor de op termijn beoogde structuur verder toegelicht. Het betreft een werkdocument dat naar aanleiding van toekomstige ontwikkelingen en voortschrijdend inzicht en waar nodig nog zal worden gecompleteerd

Inhoud

Managementsamenvatting	3
Opdracht	4
Aanleiding.....	4
Scope	5
Leeswijzer.....	7
1. Belang en betrokkenheid van de Staat	8
1.1 Publieke belangen rondom kernenergie	8
1.2 Lessen uit de aardgaswinning in Groningen	11
1.3 Afweging oprichting nieuwe deelneming	12
2. Governance rondom het aandeelhouderschap van Nucleaire Energie Organisatie Nederland B.V. 16	
Hoofdpunten	16
2.1 Verschillende rollen van het Rijk bij de Nucleaire Energie Organisatie Nederland B.V.	16
2.2 Publiek aandeelhouderschap conform de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022	17
2.3 Rolverdeling	18
2.4 Zeggenschapsrechten van de staat	20
2.5 Zicht op de prestaties van NEO NL.....	22
2.6 Controle en verantwoording	23
2.7 Dagelijkse invulling aandeelhoudersrol door KGG	24
2.8 Evaluatie van het aandeelhouderschap	24
3. Governance van bouw en start van exploitatie van de nieuwe kerncentrales	26
3.1 Governance van grote projecten	26
3.2 Sturingsmodel project nieuwbouw kerncentrales.....	27
3.3 Projectbeheersing	30
Bijlage 1	34
Toetsing aan het kader voor het oprichten van een deelneming in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022	34
Literatuur	38

Managementsamenvatting

Er wordt een beleidsdeelneming door de Staat der Nederlanden (het ministerie van Klimaat en Groene Groei (verder: KGG)) opgericht op het gebied van kernenergie. De inzet van een beleidsdeelneming is het meest geschikte instrument voor het beleidsdoel: meer kernenergie in de energiemix op te nemen. Deze deelneming (Nucleaire Energie Organisatie Nederland B.V. (hierna: NEO NL) zal een werkmaatschappij oprichten (Nederlandse Nucleaire Exploitatiemaatschappij B.V. (hierna: NNEX)) waarin de bouw en exploitatie van de kerncentrale(s) worden ondergebracht. Door met een holdingstructuur te werken is het mogelijk binnen één enkele beleidsdeelneming verschillende kernenergieprojecten onder te brengen in afzonderlijke werkmaatschappijen, bijvoorbeeld voor verschillende locaties en voor oude en nieuwe centrales en nieuwbouwprojecten. Deze structuur geeft flexibiliteit bijvoorbeeld met het oog op eventuele vervreemding van de individuele centrales of participatie aan bepaalde projecten door derden.

De voorziene governancerelatie tussen de aandeelhouder (KGG) en de deelneming is gebaseerd op wet- en regelgeving die op een dergelijke deelneming van toepassing zijn, de statuten en daarmee samenhangende afspraken en op de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022.

Er wordt een specifieke governance ingericht voor het project dat bij NNEX plaatsheeft van de nieuwbouw en ingebruikname van de kerncentrales. Hierin heeft het 'Verantwoordings- en besluitvormingsoverleg' op niveau van de bestuursraad een centrale plaats. Hiernaast wordt er onder andere een 'projectbeheersingsoverleg' op directieniveau ingesteld.

Deze projectgovernance is onder andere gebaseerd op de werkwijze van het ministerie van KGG en het 'Governancemodel Grote Projecten' van het ministerie van I&W. Een verschil met het kader van I&W is, dat het project niet slechts de bouw als zodanig als einddoel beoogt maar de succesvolle exploitatie waaraan de bouw een grote (maar niet de enige) bijdrage levert.

In de governance van het project staan de sturings- en de verantwoordingscyclus centraal, waarin de interdepartementale afstemming en benutting van de Rijksbrede deskundigheid is opgenomen. De Staat houdt grip op het project door onder meer (i.) zijn aandeelhoudersbevoegdheden, (ii.) de overlegstructuren tussen de Staat en NEO NL en (iii.) subsidiebeschikking(en) en leningsovereenkomst(en) en overige (contractuele) afspraken.

Opdracht

Aanleiding

De energievoorziening van Nederland dient CO₂-neutraal te worden. Voor de elektriciteitsvoorziening is het doel dat deze in 2035 CO₂-neutraal zal zijn. De elektriciteitsvraag groeit intussen gestaag met een verwachte verdubbeling tot verviervoudiging in 2050 ten opzichte van 2023. Voor CO₂-neutrale elektriciteitsproductie is er dan ook veel nieuwe CO₂-vrije opwekcapaciteit nodig. In het coalitieakkoord¹ van het kabinet Rutte-IV was opgenomen dat het kabinet de bouw van twee kerncentrales gaat voorbereiden. Het huidige kabinet heeft het Klimaatfonds opgericht waarin het perceel kernenergie € 5 miljard bedraagt. In december 2023 heeft het kabinet het Nationaal Plan Energiesysteem² gepubliceerd waarin is opgenomen dat voor de elektriciteitsproductie “de maximale opschaling van alle CO₂-vrije bronnen” nodig is waaronder kernenergie. Met het hoofdlijnenakkoord³ van het kabinet Schoof is de ambitie verhoogd naar vier in plaats van twee nieuwe kerncentrales. Hierbij is aanvullend € 9,5 miljard gereserveerd.

Het Internationaal Atoomenergieagentschap (IAEA) heeft richtlijnen opgesteld voor nucleaire energieprojecten⁴. Hierbij heeft de *owner/operator* een centrale rol. De *owner/operator* is de eigenaar van de kerncentrales en houdt deze in bedrijf. Voordat de kerncentrales in gebruik zijn is de *owner/operator* een zelfstandige organisatie die de bouw contracteert. De ontwikkeling van nieuwe kernenergie in Nederland bevindt zich in de termen van de *milestone approach* van IAEA nu in het begin van fase twee waarin de *owner/operator* opgericht of aangewezen moet worden of bij voorkeur er al moet zijn.

De *owner/operator* zou op de geliberaliseerde energiemarkt een privaat bedrijf kunnen zijn. Voor de bouw van de nieuwe kerncentrales blijkt inmiddels echter dat het noodzakelijk is dat een overheidsbedrijf de *owner/operator* wordt. De argumentatie wordt in hoofdstuk 2 uitgewerkt. De belangrijkste argumenten zijn de volgende. Ten eerste is overheidsbetrokkenheid zeer wenselijk, zo niet noodzakelijk, om de te contracteren partijen (de technologieleveranciers) vertrouwen in de nieuwbouwprojecten te geven. Overheidsbetrokkenheid is voorts wenselijk als borging van de veiligheid, als aanvulling op de borging door de bestaande wet- en regelgeving en toezicht. Private investeerders willen in deze vroege fase van het project geen meerderheidsaandeelhouder zijn van de *owner/operator*. Dit is niet gebaseerd op een negatieve businesscase. Die is immers gelijk aan de businesscase voor een publiek bedrijf. De businesscase dient met een *government support package* tot een acceptabel niveau in financiële zin te worden gebracht, onafhankelijk van de status van de ontvanger van de *government support package* als privaat of publiek bedrijf. De onwiligheid van private bedrijven is vooral gebaseerd op de zeer lange doorlooptijd tot de eerste inkomsten, en de zeer lange levensduur van de centrales (tot 100 jaar). Deze maken dat private partijen de voorkeur geven aan investeringsmogelijkheden met kortere doorlooptijd en levensduur. In de laatste decennia is binnen Europa de *owner/operator* in de praktijk vrijwel altijd een overheidsbedrijf, of de *owner/operator* heeft de overheid als meerderheidsaandeelhouder.

In de Nederlandse context moet de *owner/operator* een entiteit met voldoende zelfstandigheid zijn om zich op de kerncentrales te kunnen concentreren. Een rechtspersoon met de Staat als aandeelhouder betekent een staats- of beleidsdeelneming. Europeesrechtelijk mag het ministerie van Financiën niet aandeelhouder zijn van een producent van elektriciteit, omdat het al aandeelhouder van de beheerder van het landelijke hoogspanningsnet is, de ‘beheerder van het transmissiesysteem voor elektriciteit’. Hierdoor is een beleidsdeelneming nodig waarvan de aandelen bij het ministerie van KGG zijn belegd.

Er is sinds de start van het kabinet Rutte-IV veel voorbereidend werk verzet aan het nieuwbouwproject dat op het werkterrein van de *owner/operator* ligt. Dit werk heeft vooralsnog plaatsgehad binnen het ministerie van KGG, waar ook een projectorganisatie is ontwikkeld. De

¹ Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', 10 januari 2022, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>

² Nationaal Plan Energiesysteem, 1 december 2023, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/01/nationaal-plan-energiesysteem>

³ Hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB, 16 mei 2023, <https://www.kabinetformatie2023.nl/documenten/publicaties/2024/05/16/hoofdlijnenakkoord-tussen-de-fracties-van-pvv-vvd-nsc-en-bbb>

⁴ *Milestones in the Development of a National Infrastructure for Nuclear Power*, No. NG-G-3.1 (Rev. 1), IAEA, 2015

activiteiten van deze projectorganisatie worden voortgezet door de beleidsdeelneming, met eigen rechtspersoonlijkheid.

Er is voorafgaand aan de oprichting een duidelijk en gedeeld beeld nodig van de governance van de beleidsdeelneming. Dit governanceplan geeft een concrete beschrijving op hoofdlijnen van de rol van de Staat (ministerie van KGG) en de wijze waarop de governance op de beoogde beleidsdeelneming, NEO NL, en de realisatie van maatschappelijke doelstellingen, wordt ingericht.

Scope

De term governance kent veel verschillende definities. In dit document wordt governance gedefinieerd als het geheel van maatregelen ter waarborging van de onderlinge samenhang in de wijze van aansturen, beheersen en toezicht houden op een door de overheid in te richten of op te zetten organisatie, gericht op efficiënte en effectieve realisatie van een beleidsdoelstelling, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden, conform de Handleiding Government Governance, 2000, Ministerie van Financiën.

Dit governanceplan richt zich op de gehele periode vanaf het moment dat NEO NL is opgericht. Dit bevat ook de fase waarin de nieuwe kerncentrales operationeel zijn. Hiermee wordt voorkomen dat er onduidelijkheid is over de governance in de exploitatiefase. De exploitatiefase begint op basis van de huidige inzichten over meer dan een decennium. Dit duurt dus nog een lange tijd, waardoor een andere governance op basis van nieuwe inzichten goed denkbaar is; evenals een gedeeltelijke privatisering, bijvoorbeeld na de verlening van de bouw- of exploitatievergunning. De buitengebruikstelling, ontmanteling en veilige berging van het nucleaire afval vinden over vele decennia, mogelijk over een eeuw, plaats. Dit is een termijn waarop het niet realistisch is te denken dat de huidige plannen voor de governance van de organisatie zich ongewijzigd zullen materialiseren. Desondanks is het raadzaam ook de exploitatiefase in dit governanceplan te betrekken.

Dit plan is hoofdzakelijk gebaseerd op drie bestaande kaders. In de eerste plaats is het plan gebaseerd op de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022. Hierin staan het aandeelhouderschap en beheer van een deelneming centraal. De rol van een aantal onderdelen van de overheid wordt hierin uitgewerkt: het parlement, de Algemene rekenkamer, het ministerie van Financiën als hoeder van de Rijksbegroting, het beleidsdepartement, en de toezichthouder. In de tweede plaats is het plan gebaseerd op het kader van de IAEA. Dit kader omvat de rollen: *owner/operator*, *regulatory body*, *lender* en *Nuclear Energy Programme Initiating Organisation* (NEPIO). De *shareholder* van de *owner/operator* komt summier aan bod in dit kader. IAEA noemt voorts *government* soms als andere rol dan NEPIO. In de derde plaats betreft het plan het kader van KGG, de 'driehoek' van de rollen opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar. De eigenaar betreft hierbij de eigenaar van een overheidsbedrijf. Het is belangrijk twee vormen van eigenaarschap te onderscheiden: de Staat is *eigenaar* van de rechtspersoon die opdrachtnemer is (NEO NL) in de zin dat de aandelen van deze besloten vennootschap in eigendom toebehoren aan de Staat. Hiernaast is NEO NL een rechtspersoon die eigenaar wordt van een en mogelijk later meerdere werkmaatschappijen. Deze werkmaatschappij, NNEX, heeft een eigen balans waarop de kerncentrales (in aanbouw) als eigendom onder de materiële activa zijn opgenomen. NNEX wordt de directe *eigenaar* ("*owner/operator*") van de nieuwe kerncentrales. Als houdstermaatschappij wordt NEO NL de 'indirecte eigenaar'.

Figuur 1. Rollen en organisaties vanuit de kaders van KGG en IAEA voor de governance van nieuwbouw van kerncentrales.

IAEA-termen		KGG-afdelingen		KGG-termen	Hoofddoel
NEPIO	=	Directie Kernenergie (of breder: de MR)		opdrachtgever	Meer kernenergie
shareholder	=	Directie Toezicht Economische Veiligheid en Eigenaars- en Aandeelhoudersadvisering (TEVEA)		eigenaar	Corporate governance van Owner op orde
Lender	=	TEVEA Klimaatfonds, Andere financiers, Ministerie van Financiën		financier	Rendement op investering
Owner/ operator	=	deelneming		opdrachtnemer	Duurzame winst door bouw en exploitatie kerncentrale
Regulatory body	=	ANVS [bij I&W]		Toezichthouder en vergunningverlener nucleair	Handhaving wet- en regelgeving

Dit governanceplan beschrijft de wijze waarop de governance wordt ingericht op hoofdlijnen. Deze hoofdlijnen worden vervolgens verder en in meer detail verankerd in bijvoorbeeld de statuten van NEO NL en NNEX, overeenkomsten tussen de Staat en NEO NL (bijvoorbeeld als onderdeel van door de Staat te verstrekken financiering) en interne/externe-procesbeschrijvingen.

NEO NL en NNEX richten zich op het realiseren van nieuwbouw van kerncentrales in Nederland. NEO NL kan in de toekomst in een concernrelatie tot de bestaande kerncentrale in Borssele (KCB) komen te staan, als besloten wordt om de vennootschap waarin KCB is ondergebracht, in de deelneming voor nieuwbouw te integreren. Deze mogelijkheid wordt in dit governanceplan niet uitgewerkt om dit governanceplan niet met *what-if*-scenario's te belasten. Het governanceplan richt zich op de bouw en exploitatie van nieuwe kerncentrales. Het is echter de bedoeling dat in de statuten tot uitdrukking komt, dat NEO NL flexibiliteit heeft om ook andere activiteiten waarbij kerncentrales een rol spelen dan die horen bij de nieuwe kerncentrales, op zich te kunnen nemen. Hier is bij het opstellen van dit plan rekening mee gehouden.

De inrichting van de governance van een organisatie en een project is altijd maatwerk, in dit geval vooral vanwege de nucleaire-veiligheidsvereisten. Maar de benodigde governance is binnen de Rijksdienst niet uniek in z'n soort. Binnen de Rijksdienst bestaat ruime ervaring met staats- en beleidsdeelnemingen en met grip houden op complexe, omvangrijke en langjarige bouwprojecten. Bij het vormgeven van de governance is naast recente beleidsvorming dus zoveel mogelijk aangesloten op de aanwezige wettelijke en buitenwettelijke kaders, op reeds ontwikkeld beleid, op bestaande governance-modellen en op beschikbare ervaring die over de jaren heen binnen de Rijksdienst zijn opgebouwd. Deze kaders betreffen onder meer de Comptabiliteitswet 2016, de op een besloten vennootschap toepasselijke wet- en regelgeving, de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022, het kabinetsstandpunt over "Verbinding Verbroken?", de kabinetsreactie op het rapport van de parlementaire enquêtecommissie over de gaswinning in Groningen, 'Nij Begun'⁵, het Governancemodel Grote Projecten⁶, de Regeling Grote Projecten van de Tweede Kamer⁷ en 'Governance PALLAS', het governanceplan rondom het aandeelhouderschap van een nieuwe

⁵ Kamerbrief 'Nij begun: op weg naar erkenning, herstel en perspectief', 25 april 2023.

⁶ Governancemodel Grote Projecten, 2014, ministerie van Infrastructuur en Milieu.

⁷ Regeling Grote Projecten, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0021424/2021-12-09>

beleidsdeelneming van VWS en de realisatie van het PALLAS-nieuwbouwprogramma. Voorts stelt de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) vereisten aan de partij die een vergunning voor de bouw of exploitatie van een kerncentrale aanvraagt. Bij de beoordeling van zo'n aanvraag betreft de ANVS ook de governance van de aanvrager. Daarbij geldt onder andere dat de vergunninghouder primair verantwoordelijk is voor de veiligheid van de installatie en daarvoor voldoende personeel, middelen, bevoegdheden en zeggenschap dient te hebben.

Bij het opstellen van het governanceplan PALLAS heeft het ministerie van VWS aan KPMG de opdracht gegeven om te inventariseren wat een governanceplan van een dergelijke organisatie en een dergelijk nieuwbouwproject moet bevatten. Het resulterend adviesrapport van KPMG⁸ is ook gebruikt bij het opstellen van het voorliggende governanceplan. Dit is mogelijk en zinvol omdat het adviesrapport in algemene termen is uitgedrukt; het adviesrapport is niet gebaseerd op aspecten van de governance die anders zijn voor een kernenergieproject dan voor de PALLAS-reactor.

Tot slot is het belangrijk om op te merken dat dit governanceplan zich weliswaar richt op het aandeelhouderschap van NEO NL en de realisatie en ingebruikname van nieuwe kerncentrales, maar dat dit project ook onderdeel is van een bredere betrokkenheid van het Rijk bij nucleaire technologie waaraan binnen verschillende onderdelen van de Rijksdienst gewerkt wordt. Bij de uitwerking van het governancemodel is gepoogd om de binnen de Rijksdienst beschikbare specialistische kennis effectief te benutten en om aan te sluiten bij bestaande interdepartementale overlegstructuren.

Leeswijzer

In Hoofdstuk 1 wordt ingegaan op publieke belangen en de rol en het belang van de Staat bij de additionele kernenergie. In dit hoofdstuk is de argumentatie opgenomen waarom de oprichting van een beleidsdeelneming het juiste beleidsinstrument hiervoor is. Hoofdstuk 2 beschrijft vervolgens hoe de (structurele) governance rondom het aandeelhouderschap van NEO NL wordt vormgegeven. In Hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de wijze waarop de (tijdelijke) governance op de bouw en ingebruikname van de nieuwe centrales wordt ingericht. Voorin staat een managementsamenvatting.

⁸ Elementen van een adequaat governancemodel, KPMG Advisory N.V., 2023.

1. Belang en betrokkenheid van de Staat

1.1 Publieke belangen rondom kernenergie

De publieke belangen die gediend worden in het energiebeleid zijn betrouwbaarheid, betaalbaarheid, veiligheid en duurzaamheid. Ook andere publieke belangen die niet specifiek bij energie horen, dienen meegewogen te worden in het beleid. Zo staan in het advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) "*Splijfstof? Besluiten over kernenergie vanuit waarden*"⁹ vijf publieke waarden: energiezekerheid, betaalbaarheid, veiligheid, duurzaamheid en rechtvaardigheid. Rechtvaardigheid is als publieke waarde toegevoegd. Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Rli dat voor de besluitvorming over kernenergie alle publieke waarden in acht moeten worden genomen¹⁰. Met het Nationaal Plan Energiesysteem¹¹ (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. Hiermee komen we uit op de volgende publieke belangen waaraan we kunnen toetsen of kernenergie een publiek belang is:

1. betrouwbaarheid,
2. betaalbaarheid,
3. veiligheid,
4. duurzaamheid,
5. leefomgevingskwaliteit,
6. maatschappelijke betrokkenheid, en
7. rechtvaardige verdeling van lusten en lasten.

In deze paragraaf wordt behandeld of, en zo ja hoe kernenergie bijdraagt aan het behartigen van deze publieke belangen en daarna hoe – uitgaande van kernenergie in de energiemix – de publieke belangen rondom kernenergie behartigd kunnen worden.

Het kabinet streeft naar een elektriciteitssysteem zonder fossiele CO₂-uitstoot in 2035. Dit betekent dat de primaire energiebronnen voor de opwekking van deze elektriciteit wind, zon en kernenergie zullen zijn, eventueel aangevuld met fossiele energiebronnen in combinatie met permanente *Carbon Capture and Storage* (CCS). Hiernaast kan Nederland in het toekomstige energiesysteem energie invoeren. Nederland is immers nu ook netto-importeur van energie maar in tegenstelling tot nu dient de ingevoerde energie in de toekomst CO₂-neutraal te zijn. Hiervoor wordt er naast splijfstof vooral gedacht aan de invoer van duurzaam geproduceerde waterstof¹². Er zijn meerdere combinaties van primaire energiebronnen en invoer van energie waarmee aan de energievraag voldaan kan worden. Hoewel de energiemix onderwerp van objectieve studies is, blijft de energiemix een politiek-bestuurlijke keuze. Deze keuze is vastgelegd in het NPE. In het NPE wordt uitgelegd dat de elektriciteitsvraag relatief gemakkelijk CO₂-neutraal kan worden, terwijl er een grote groei van de vraag voorzien wordt; juist vanwege het mogelijke aanbod van CO₂-neutrale elektriciteit wordt elektrificatie voorzien van energieverbruik, zoals vervanging van ruimteverwarming op aardgas door warmtepompen op elektriciteit. In het NPE wordt dan ook geconcludeerd dat maximale opschaling van alle CO₂-neutrale elektriciteitsproductie nodig is, waaronder kernenergie.

De eerste van de '5 richtinggevende keuzes' in het NPE 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". Het is hiermee vastgesteld beleid dat er meer kernenergie beschikbaar komt.

1. Betrouwbaarheid: leveringszekerheid en voorzieningszekerheid

Onder de betrouwbaarheid van de energievoorziening vallen meerdere aspecten. Een gangbare indeling is die in voorzieningszekerheid en leveringszekerheid. Leveringszekerheid betreft de vraag of op het juiste moment de energie op de locatie van de eindgebruiker daadwerkelijk afgeleverd kan

⁹ 'Splijfstof? Besluiten over kernenergie vanuit waarden', Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 7 september 2022

¹⁰ Kamerstukken II 2022-2023 32 645 nr. 116, 9 december 2022.

¹¹ Nationaal Plan Energiesysteem, 1 december 2023

¹² Bij kernenergie is er overigens ook sprake van invoer. De splijfstof, uranium, is de primaire energiedrager en wordt niet in Nederland gedolven. Nederland voert onverrijkt uranium in en is vervolgens een belangrijk exporteur van verrijkt uranium.

worden. De huidige netcongestie op het elektriciteitsnet betreft een tekort aan transport- of distributiecapaciteit. De ongelijktijdigheid van de productie van zonne- en windenergie en het verbruik van deze elektriciteit is een uitdaging in termen van leveringszekerheid. Voorzieningszekerheid betreft de vraag of de energiebron er daadwerkelijk is. Zo werd de vermindering van de toevoer van Russisch aardgas in 2022 geclassificeerd als een probleem met de voorzieningszekerheid in de Europese Unie.

Voor wat betreft *leveringszekerheid* is de daadwerkelijke elektriciteitslevering afhankelijk van de beschikbaarheid van de netten. Deze beschikbaarheid van de netten zelf staat tot op zekere hoogte buiten een afweging van kernenergie omdat de behoefte aan netcapaciteit voor alle elektriciteitsbronnen geldt. Door de hoge bedrijfstijd en centrale productie is de behoefte van nieuwe netten voor kernenergie kleiner dan voor andere CO₂-vrije productiemiddelen. Voor wat betreft de gelijktijdigheid of ongelijktijdigheid van de productie en het verbruik geldt dat kernenergie over het algemeen basislast levert. Dit betekent dat kernenergie een voorspelbare bron van elektriciteit is en onafhankelijk is van de weersomstandigheden. Anderzijds is kernenergie geschikt om regelbaar complementair te produceren ten opzichte van productie uit wind en zon. Kernenergie kent echter twee nadelen ten opzichte van gascentrales voor wat betreft de complementariteit met wind en zon. Uit technisch oogpunt is een gascentrale gemakkelijker snel op en af te regelen. Hiernaast betreft een groter deel van de kosten van een kerncentrale de initiële investering en een kleiner deel de brandstofkosten, waardoor het bedrijfseconomisch aantrekkelijker is om veel bedrijfsuren met een kerncentrale te maken mits er sprake is van positieve elektriciteitsprijzen.

Voor wat betreft *voorzieningszekerheid* zorgt (meer) kernenergie voor een diversificatie van de landen waarvan Nederland afhankelijk is want zolang Nederland fossiele brandstof gebruikt geldt dat splijtstof ook uit andere landen kan worden ingevoerd dan waaruit fossiele brandstof afkomstig is, en kan worden opgeslagen. Ondanks het geringe aandeel kernenergie in de huidige Nederlandse energiemix heeft Nederland een goede positie in de internationale splijtstoffenhandel door de positie van Urenco, wat de voorzieningszekerheid van splijtstof ten goede komt.

2. Betaalbaarheid

Het publieke belang van de betaalbaarheid betreft primair de energierekening van de eindgebruikers. De elektriciteit uit kernenergie wordt verhandeld op de liquide Nederlandse en daarmee West-Europese groothandelsmarkt voor elektriciteit. De energie (in MWh) kent hier geen verschillende prijzen op basis van wie de aanbieder of vragende partij is, hoe de elektriciteit geproduceerd wordt of waarvoor deze wordt verbruikt. Hierdoor is de vraag in verband met betaalbaarheid hoe kernenergie zich verhoudt tot de alternatieven: hoofdzakelijk zon en wind en de elektriciteitsproductie uit geïmporteerde waterstof. Dit is een gecompliceerd vraagstuk met moeilijk vergelijkbare productiemiddelen en -kosten. Ook heeft de betaalbaarheid een relatie met de leveringszekerheid: door de ongelijktijdigheid van productie en gebruik van elektriciteit uit zon en wind is de waarde van de elektriciteit uit zon of wind soms zeer laag of negatief, terwijl een elektriciteitsmarkt die te zeer afhankelijk is van wind en zon anderzijds ook tot extreme prijsspieken kan leiden. Alleen al hierom is er behoefte aan energieopslag (in bijvoorbeeld batterijen of waterstof). Kernenergie is tijdens prijsspieken 'betaalbaar' in de zin dat de kosten lager zijn dan de opbrengst. Bij negatieve elektriciteitsprijzen draaien alle producenten verlies: wind en zon; en als een kerncentrale niet afgeschakeld wordt, ook kernenergie.

Zoals het terugkijken op de elektriciteitsmarkt van de afgelopen jaren leert, is het moeilijk om de toekomstige elektriciteitsprijzen te voorspellen, en daarmee het antwoord op de vraag of kernenergie over een langere tijd beschouwd lagere productiekosten dan opbrengsten zal hebben, of minder subsidie nodig zal hebben dan alternatieven. De opbrengsten beginnen over vele jaren en zullen decennialang doorlopen. In de energietransitie verandert het gehele elektriciteitssysteem. Dit bemoeilijkt het voorspellen van inkomsten in de verre toekomst verder. Het lijkt desalniettemin een veilige aanname dat diversificatie van productiemiddelen het risico op prijsspieken verkleint en daarmee de betaalbaarheid van elektriciteit verbetert, en risico op en daarmee de onrust van volatiele prijzen vermindert. Dit temeer omdat kernenergie naar verwachting vooral een dempend effect heeft op de hoogste productiekosten in tijden van schaarste en daardoor op de gemiddelde elektriciteitsprijs.

Secundair betreft betaalbaarheid de aanwending van publieke middelen. Als bijvoorbeeld door middel van subsidie de productiekosten voor duurzame elektriciteit tot meer aanbod van elektriciteit leidt (bijvoorbeeld met de SDE++-systematiek), is de betaalbaarheid (in de zin van de elektriciteitsprijs) voor eindgebruikers daarmee gediend, maar dan is er nog geen rekening mee gehouden dat de lasten van de subsidie bij de gemeenschap worden gelegd. Publieke middelen kunnen aangewend worden voor kernenergie in verschillende vormen zoals subsidie (bijvoorbeeld SDE++) of

garantstellingen zoals '*contracts for difference*'. Deze lasten voor de gemeenschap horen bij kernenergie, niet bij de keuze tussen een publiek en een privaat bedrijf. Ook als een privaat bedrijf de kerncentrales zou bouwen, zouden deze lasten er zijn.

Bij de oprichting van een beleids- of staatsdeelneming is er ook een investering van de Staat in het eigen vermogen van de vennootschap, d.w.z. een storting nodig op de aandelen die het kapitaal van de vennootschap vormt. Daarnaast kan op termijn dividend worden ontvangen.

3. Veiligheid

De elektriciteitsvoorziening moet veilig genoeg zijn. Veiligheid is in hogere mate een randvoorwaarde aan de voorziening, dan dat zij een zelfstandig doel is. Het is immers altijd veiliger om iets niet te bouwen dan wel te bouwen - ook bijvoorbeeld een windturbine. Bij kernenergie speelt een aantal veiligheidsaspecten zoals bij de opwerking, het transport, het gebruik en de verwerking van splijtstoffen en nucleair afval, en het risico dat radioactieve stoffen ongecontroleerd vrijkomen. Nederland kent wet- en regelgeving die zich specifiek richt op de veiligheid van nucleaire installaties. De toezichthouder hierop is de ANVS. De ANVS is ook de vergunningverlener voor activiteiten met radioactieve stoffen. Hiernaast zijn er veiligheidsaspecten die niet specifiek zijn voor kernenergie. Ook deze zijn randvoorwaardelijk voor kernenergie-activiteiten.

4. Duurzaamheid

Vanwege het doel van broeikasgasemissiereductie betreft het publieke belang duurzaamheid primair afbouw van energiesystemen waarbij fossiele CO₂ vrijkomt. Bij de elektriciteitsproductie uit kernenergie komt geen fossiele CO₂ vrij. Net als bij andere vormen van duurzame energie en bij vele andere economische activiteiten zoals de bouw en industrie, komt er eerder in de keten wel fossiele CO₂ vrij, onder andere bij de winning van delfstoffen, transport en fabricage en bouw van de infrastructuur. De splijtstoffen zijn niet even duurzaam als bijvoorbeeld zonnestraling omdat de splijtstoffen door mijnbouw gewonnen worden. Voorts zullen (in theorie) de splijtstoffen ooit opraken. Ook andere productiemiddelen voor duurzame elektriciteit zijn overigens afhankelijk van delfstoffen die niet oneindig beschikbaar zijn, en is er geen volledige recycling na buitengebruikstelling.

5. Leefomgevingskwaliteit

Kernenergie speelt een rol in de leefomgevingskwaliteit op meerdere manieren. In een tijd waarin klimaatverandering een dringende zorg is, helpt kernenergie om de uitstoot van broeikasgassen aanzienlijk te verminderen. Ook draagt het bij aan een schonere lucht. Beide komen de gezondheid van mens en natuur ten goede. Tijdens de elektriciteitsproductie veroorzaakt kernenergie vrijwel geen CO₂-uitstoot. Het is een efficiënte bron van elektriciteit want met een kleine hoeveelheid splijtstof kan veel elektriciteit geproduceerd worden. Dit betekent dat we minder beslag leggen op natuurlijke bronnen en daarmee de impact op het milieu minimaliseren. Hiernaast vereist een kerncentrale minder ruimte dan veel andere (hernieuwbare) energiebronnen zoals zonne- en windparken. Dit betekent dat er meer land beschikbaar blijft voor natuur, landbouw en recreatie.

De bouwfase van kerncentrales levert een negatieve impact op de leefomgevingskwaliteit op. In deze tijdelijke situatie wordt grond bouwrijp gemaakt, worden er milieubelastende installaties toegepast voor de bouw, en verplaatsen duizenden personeelsleden zich van en naar de bouwlocaties. Afhankelijk van de locatie van de bouwplaats kan ook de directe omgeving tijdelijk hinder ervaren in de vorm van geluidsoverlast, luchtverontreiniging en meer druk op de lokale gemeenschap. Het tegengaan van deze mogelijke negatieve effecten is van groot belang om draagvlak voor en acceptatie van kerncentrales te bewerkstelligen en een prettige leefomgevingskwaliteit te waarborgen. Het Rijk-Regiopakket vervult een centrale rol in het adresseren en compenseren van negatieve effecten.

6. Maatschappelijke betrokkenheid

Kernenergie is van oudsher een maatschappelijk thema waarover de meningen uiteenlopen. Daarnaast kan de impact van de komst van twee nieuwe centrales voor de lokale bevolking groot zijn. Ook omdat deze vaak samen met andere, al lopende energieprojecten moeten worden gezien. Dit geldt niet alleen voor de situatie als de kerncentrales er eenmaal staan, maar ook voor de bouwperiode.

Maatschappelijke betrokkenheid is hierom belangrijk. Het doel is hierbij niet om tegenstanders van kernenergie te overtuigen. Het doel is om als partij in gesprek te zijn met bewoners en andere belanghebbenden, om hen goed te informeren, en de kans te geven om mee te denken en mee te praten onder andere over randvoorwaarden en compensatie voor de betrokken regio. Er moet hierbij ook duidelijk zijn over welke beslissingen niet meegepraat kan worden en waarover wel. Het is van

belang dat de overheden hierbij gezamenlijk optrekken, de gemeentes, de provincies en de Rijksoverheid.

Om maatschappelijke betrokkenheid te creëren bestaan er informele en formele participatie. Aan beide moet op gepaste wijze invulling gegeven worden. Flexibiliteit is hierbij belangrijk want de behoefte van de partijen kan door de tijd heen veranderen.

7. Rechtvaardige verdeling van lusten en lasten

De rol van kernenergie in het energiesysteem is van nationaal belang. Kernenergie levert een waardevolle bijdrage aan een CO₂-vrije toekomst van heel Nederland. De bouw van twee kerncentrales heeft echter een grote impact op de lokale gemeenschap. Dit kan zowel positief als negatief zijn; negatieve effecten zijn veelal de gevolgen van de bouw, positieve effecten liggen op het terrein van economische kansen. Het is belangrijk om beide aspecten goed in kaart te brengen en afgewogen keuzes te maken. Hierbij is het onvermijdelijk dat er nagedacht moet worden over sociaaleconomische structuur van de regio waar kerncentrales geplaatst worden. Tegenover de lokale lasten dienen ter compensatie 'lusten' te staan. De rol van de regio, zowel op gemeente- als op provincieniveau, is hierbij fundamenteel. Nauwe samenwerking is daarbij belangrijk. Tot slot moeten, wat er voor verdeling van lusten en lasten ook wordt geconcludeerd, de communicatie en betrokkenheid van bewoners in het gehele proces zodanig intensief zijn dat men zich herkent in de getroffen maatregelen.

1.2 Lessen uit de aardgaswinning in Groningen

Op 24 februari 2023 heeft de parlementaire enquêtecommissie Aardgaswinning Groningen het rapport *Groningers boven Gas* gepresenteerd. De kabinetsreactie hierop staat in de brief van de toenmalig Minister-President en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 25 april 2023 'Nij begun: op weg naar erkenning, herstel en perspectief' (Kamerstukken II 2022-2023, 35 561 nr. 17, 25 april 2023). Een aantal lessen die het kabinet trekt uit het rapport zijn van belang voor kernenergie. Dit betreft met name hoofdstuk 4 'Bouwen aan een betere overheid' van de kabinetsreactie. Maatregel 46 gaat expliciet over deelnemingen. Deze luidt:

"Maatregel

46

Toets op borgen publiek belang in strategie staats- en beleidsdeelnemingen

Het kabinet zet steviger in op de rol die staats- en beleidsdeelnemingen spelen bij het borgen van publieke belangen, en op een verdere professionalisering van het actief aandeelhouderschap van de staat. Dat is ook het uitgangspunt van de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022. Als het gaat om de staats- en beleidsdeelnemingen EBN, Gasunie en GasTerra moeten de te borgen publieke belangen expliciet worden opgenomen in de strategie van de betreffende onderneming. Het kabinet zal toetsen of de publieke belangen afdoende in de strategie van EBN en GasTerra zijn opgenomen. Bij Gasunie is dit al het geval en wordt de huidige strategie dit jaar herijkt. Bij nieuwe publiek-private samenwerkingen zal, als hier een (al dan niet nieuw op te richten) staatsdeelneming bij betrokken is, de Nota Deelnemingenbeleid worden toegepast om te borgen dat het publieke belang centraal staat in de strategie van die onderneming en de uitoefening van het aandeelhouderschap door de Staat."

Deze maatregel wordt onverkort toegepast in dit governanceplan. De beleidsmatige beheersing en het aandeelhouderschap van deelnemingen worden overigens tegenwoordig geheel anders opgezet dan in de jaren 60 van de vorige eeuw in het zogenoemde Gasgebouw.

Ook drie maatregelen over toezichthouders en inspecties zijn van belang:

36 'Direct contact tussen Kamer en toezichthouder',

37 'Actief openbaar maken van adviezen van rijksinspecties', en

39 'Waarborgen voor onafhankelijke taakuitoefening Inspecties krijgen plek in Wet op de rijksinspecties'.

Deze maatregelen worden buiten het traject van de oprichting van een bedrijf voor de bouw en exploitatie van kerncentrales genomen. De belangrijkste inspectie/toezichthouder bij kerncentrales

is de ANVS. Anders dan het Staatstoezicht op de Mijnen is de verantwoordelijke minister voor de ANVS niet de minister van Klimaat en Groene Groei. Deze scheiding is Europeesrechtelijk vereist en biedt een goede uitgangspositie voor een goede rolverdeling en belangenafweging voor wat betreft inspectie en toezicht.

Ook de volgende maatregelen spelen een rol:

- 40 'Aanpassen ambtseed en stimuleren tegendenken binnen ministeries',
- 41 'Betere spreiding van de rijkswerkgelegenheid',
- 42 'Bewindslieden en beleidsambtenaren gaan op grote schaal in gesprek met burgers'.

Deze lessen over de overheid zelf heeft het kabinet getrokken en fungeren als randvoorwaarden bij de ontwikkeling van nieuwe kerncentrales. Hiernaast wordt door middel van het Rijk-Regiopakket in de geest gehandeld van de maatregelen die horen bij hoofdstuk 3 'bouwen aan de toekomst – economisch perspectief' van de kabinetsreactie.

1.3 Afweging oprichting nieuwe deelneming

Voor het publieke belang van CO₂-vrije elektriciteitsproductie is opschaling van alle bronnen waaronder kernenergie nodig. Dit betekent dat het juiste beleidsinstrument hiertoe moet worden gekozen. Er zijn immers meerdere beleidsinstrumenten om publieke belangen na te streven zoals wet- en regelgeving met regulering, verboden of geboden, economische prikkels door heffingen of subsidies, de inzet van overheidsdiensten of overheidsbedrijven en publiekscampagnes. Om deze keuze te maken wordt eerst een beschrijving van de energiemarkt gegeven.

De energiemarkten zijn de afgelopen kwart eeuw vergaand geliberaliseerd en geprivatiseerd. Energiebedrijven die energie leveren, produceren of verhandelen, en geheel of gedeeltelijk in overheidshanden zijn, zijn uitzonderingen. Dit betreft onder andere EPZ (kernenergie), EBN (aardgas en geothermie), Gasterra (gas, beoogde beëindiging 2026) en Gasunie (waterstof, warmte). Op regionaal niveau zijn van de voormalige geïntegreerde energiemaatschappijen de netbeheerders als publieke bedrijven overgebleven.

De markt voor elektriciteitsproductie uit kernenergie is in de huidige marktordening een vrije markt. Feitelijk is er één producent van elektriciteit uit kernenergie, EPZ. EPZ is voor 70% in handen van decentrale overheden, en voor 30% in handen van een privaat bedrijf. Overheidsbedrijven kunnen toetreden tot deze markt waarbij de Europese regels voor staatssteun gelden. Anderzijds kan op privaat initiatief een kernenergieproject gestart worden. In het regeerakkoord van Rutte-I was opgenomen dat "Aanvragen van vergunningen voor de bouw van een of meer nieuwe kerncentrales die voldoen aan de vereisten, worden ingewilligd". Deze uitnodigende maar passieve politieke stellingname leidde uiteindelijk in Nederland niet tot de bouw van een nieuwe kerncentrale.

De inrichting van de Europese en Nederlandse energiemarkt leidt er toe dat de er twee beleidsinstrumenten denkbaar zijn om het publieke belang van meer kernenergie te behartigen: economische prikkels voor een privaat bedrijf en de inzet van een publiek bedrijf.

Het ministerie van KGG heeft door EY in een marktconsultatie laten onderzoeken in welke publiek-private verhouding de bouw van de kerncentrales volgens de geconsulteerde bedrijven plaats kan hebben. Deze brede marktconsultatie vond plaats onder technologieleveranciers (*vendors*, producenten van kernreactoren), energiebedrijven en financiële instellingen. De centrale vraag hierbij was of private bedrijven geïnteresseerd zijn risicodragend te investeren in het nieuwbouwproject voor kernenergie. Het resultaat was dat er uiteindelijk geen interesse van private bedrijven bleek te zijn. De hoofdoorzaak is dat de investeringstermijn lang is: pas na ongeveer twaalf jaar 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. De afwijzing van investeringen in kernenergie is niet fundamenteel. Als de Rijksoverheid zo vergaande garanties verstrekt dat het risico bij het Rijk ligt en het private bedrijf verzekerd is van een winstgevendende investering, is er wel interesse voor een minderheidsparticipatie. Er blijkt echter in de

markt een fundamentele verwachting te zijn dat de overheid zelf een aanzienlijk aandeel investeert in het project of op enige wijze zich niet slechts politiek maar ook organisatorisch en financieel committeert aan kernenergie. De mogelijke technologieleveranciers gaan uit van een financiële participatie van de overheid. Het blijkt dat private partijen 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 recent 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.

De nucleaire veiligheid wordt veelal gezien als een reden dat de overheid zelf direct betrokken dient te zijn bij kernenergie. Op grond van wet- en regelgeving in Nederland dienen alle bedrijven, dus ook private bedrijven, te voldoen aan de veiligheidsvereisten die gelden voor nucleaire activiteiten. Toch leeft bij omwonenden van (toekomstige) kerncentrales de gedachte dat het naleven van de veiligheidsvereisten en het omgaan met de omgeving bij publieke partijen een betere handen is dan bij private. Aan deze gedachten komt de inzet van een overheidsbedrijf tegemoet. Dit speelt mede vanwege de noodzaak van een veilige ontmanteling aan het einde van de levensduur van een reactor. Een zeer betrouwbare partij is nodig om bij alle belanghebbenden het vertrouwen te wekken dat deze verantwoordelijkheid gedragen zal worden. Een overheidsbedrijf met de Staat als (grote of meerderheids-) aandeelhouder achter zich kan een dergelijke betrouwbare partij zijn.

Het oprichten of verwerven van een deelneming is geen manier om de financiering of businesscase van kernenergie te regelen. Deelnemingen zijn gehouden een gezonde bedrijfsvoering te hebben. Dit betekent dat het eigen vermogen van de vennootschap, dat wil zeggen 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 Rijksoverheid 2022. Interen op het eigen vermogen ten gunste van lagere outputprijzen is geen optie. Een gezonde deelneming van de Staat heeft dus vergelijkbare steun van financiële instrumenten nodig als een private onderneming voor een acceptabele business case voor kernenergie. De deelneming van de Staat dient een gezonde business case te hebben. Als een deelneming deze heeft, heeft een vergelijkbare vennootschap die door een private energiemaatschappij wordt opgericht deze ook. Het publieke belang is hiermee in theorie 'contracteerbaar' bij een private partij.

Het is dus theoretisch denkbaar dat een deelneming van de Staat een steunpakket krijgt op basis waarvan een privaat bedrijf te kennen geeft om onder de voorwaarden van dit steunpakket de investering ook op zich te willen nemen. Het is echter zeer onwaarschijnlijk dat zich dit in de realiteit zal voordoen. De relevante private partijen hebben immers al in marktonderzoeken van EY¹³ en BNP Paribas¹⁴ duidelijk te kennen gegeven dat zij geen interesse hebben om risicodragend te investeren,

¹³ Dutch Nuclear New Build Program; Remuneration models & finance structures (Market Consultation), EY 2024

¹⁴ Dutch Nuclear New Build Program; Private financing options, BNP Paribas 2024

in ieder geval niet in een vroege projectfase. Voorts blijkt uit de technische haalbaarheidsstudies dat er geen privaat bedrijf als meerderheidsinvesteerder in het project verwacht wordt. Al deze resultaten versterken het oorspronkelijk advies van adviesbureau Boston Consulting Group¹⁵ dat ook uitgaat van een overheidsbedrijf als investeerder. Een private partij is welkom voor overleg als zij risicodragend en tegen marktconforme voorwaarden wil participeren in een kernenergiedeelneming.

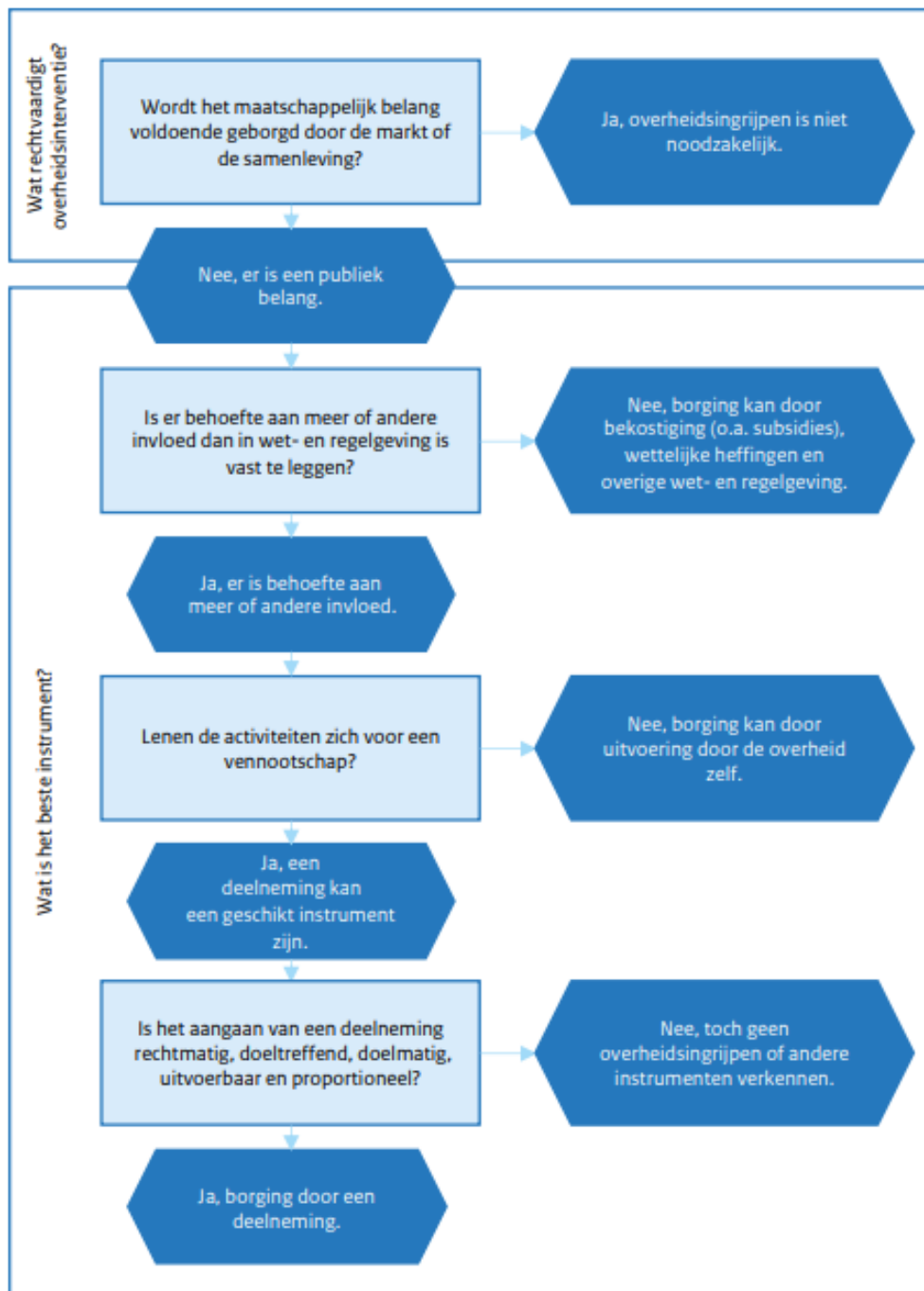
Een privaat bedrijf kan door zeer uitgebreide garantstellingen van de Staat uiteindelijk bereid zijn te investeren in het nieuwbouwproject. De kans op winst in de vele decennia waarin de kerncentrales operationeel zijn, ligt dan bij het private bedrijf en het risico bij de Staat. Volgens de economische wetenschap is winst de vergoeding voor risico lopen. Als er geen risico gelopen is, is er geen sprake van winst, maar van een niet-marktconforme vergoeding voor financiering.

Dit raakt aan de vraag naar de doelmatigheid van het contracteren van het publiek belang. Afhankelijk van de inrichting van de arrangementen (*incentives*) is er kans dat het financiële risico bij de Staat komt te liggen, maar eventuele voordelen bij de eigenaar terecht komen. Dan is het (onder randvoorwaarden zoals efficiënte en veilige bedrijfsvoering) doelmatig als door de inzet van een deelneming van de Staat voordelen (dividenden) terugvloeien naar de Staat. Het publiek 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).

De Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 (zie figuur 2) biedt een expliciet kader om de afweging te maken om al dan niet een deelneming aan te gaan. De toetsing aan dit kader is opgenomen in de bijlage.

¹⁵ Kernenergie planning & realisatie Fase 2: korte termijn prioriteiten om meer zekerheid te verkrijgen over de kosten, tijdlijn en risico's van het kernenergie nieuwbouwproject, Boston Consulting Group 2022

Figuur 2. Beslisboom uit het afwegingskader voor het aangaan van een deelneming, overgenomen uit Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022.



2. Governance rondom het aandeelhouderschap van Nucleaire Energie Organisatie Nederland B.V.

Hoofdpunten

- NEO NL wordt vormgegeven als een besloten vennootschap. Bij oprichting is de Staat de enige aandeelhouder. De Staat (ministerie van KGG) vult zijn verantwoordelijkheid over het aandeelhouderschap in conform de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022.
- NEO NL zal na haar oprichting zelf werkmaatschappij NNEX oprichten, en zelf de vorm krijgen van een houdstermaatschappij waar binnen de bouw, de eigendom, de exploitatie en de zorg voor de ontmanteling van nieuwe kerncentrales bij NNEX worden belegd. Deze structuur biedt de flexibiliteit om NNEX eventueel later geheel of gedeeltelijk te privatiseren. Ook is er de flexibiliteit om andere mogelijke nieuwbouw-werkmaatschappijen of bestaande kernenergie-activiteiten op verschillende manieren op niveau van de houdster- of werkmaatschappij te incorporeren.
- De Staat gaat als aandeelhouder niet over de dagelijkse aansturing van NEO NL. De Staat heeft als aandeelhouder op grond van de wet en de statuten bepaalde zeggenschapsrechten, zoals:
 - het benoemen en ontslaan van leden van de raad van bestuur en raad van commissarissen;
 - betrokkenheid bij de strategie van NEO NL (consultatierecht);
 - het instemmen met omvangrijke investeringen die vooraf voor goedkeuring moeten worden voorgelegd; en
 - vaststelling van de jaarrekening en (op termijn) winstuitkering.
- De Staat en NEO NL hebben een continue dialoog over de financiële situatie en prestaties. Naast de standaard-aandeelhoudersbevoegdheden zoals bepaald in het vennootschapsrecht en de statuten zullen in financieringsovereenkomsten met de Staat aanvullende rechten en plichten rondom de bouw en exploitatie van nieuwe kerncentrales worden vastgelegd.
- KGG draagt zorg voor borging van het publiek belang op het gebied van energie en heeft vanuit de aandeelhoudersrol zeggenschap over de koers van de onderneming en recht op informatie. Als nodig vindt afstemming met andere betrokken departementen plaats. De minister van KGG legt verantwoording af aan de Tweede Kamer over de wijze waarop het aandeelhouderschap wordt ingevuld.
- Specifiek voor het bouwproject dat door NNEX wordt uitgevoerd, wordt een aanvullende governance ingericht, die in hoofdstuk 3 wordt toegelicht. Om de administratieve belasting te beperken worden de governance-activiteiten die in dit hoofdstuk en die in hoofdstuk 3 worden beschreven, gestroomlijnd. Dit is mogelijk zolang het nieuwbouwproject feitelijk de enige activiteit binnen de onderneming is. Zodra binnen de houdstermaatschappij en de aan haar verbonden werkmaatschappijen meer activiteiten dan de nieuwbouw plaatshebben, gaan de governance van de houdstermaatschappij (NEO NL) en de projectorganisatie voor de nieuwbouw (NNEX) mogelijk meer uit elkaar lopen. Hierom dient zowel de governance van de deelneming (NEO NL) als van de projectgovernance, expliciet en onafhankelijk van elkaar opgezet te worden.

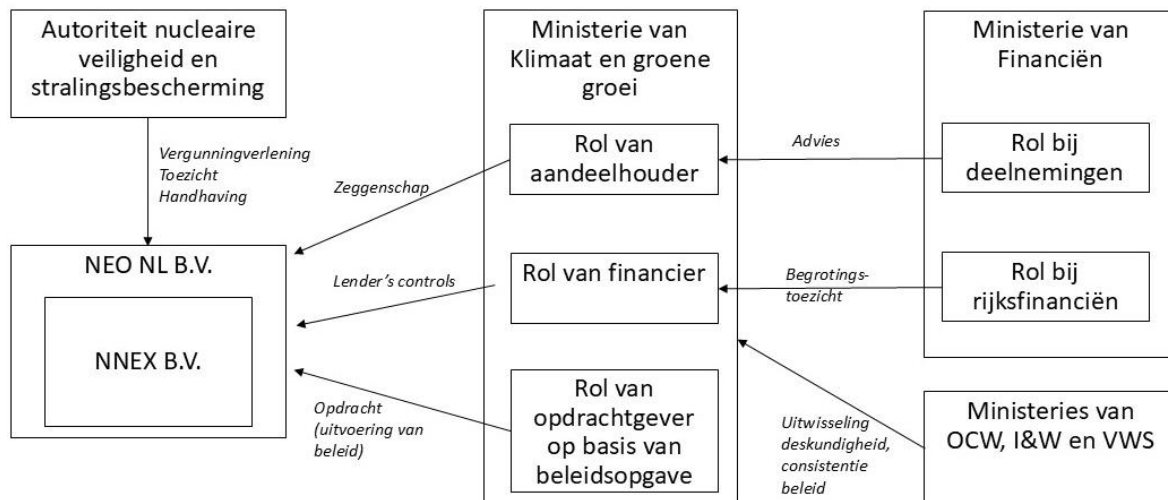
2.1 Verschillende rollen van het Rijk bij de Nucleaire Energie Organisatie Nederland B.V.

Het Rijk heeft meerdere rollen bij NEO NL. Het Rijk heeft de rol van toezichthouder, vergunningverlener, aandeelhouder, beleidsmaker en financier.

In dit hoofdstuk wordt in het bijzonder de rol van de aandeelhouder uitgewerkt. De rol van opdrachtgever (voortvloeiend uit de rol van beleidsmaker) is een andere rol. Het beleid is: er dient meer elektriciteit uit kernenergie beschikbaar te komen door nieuwe kerncentrales. Deze rol van beleidsmaker komt overeen met de rol van de opdrachtgever. De beleidsopgave is: meer elektriciteit

uit kernenergie beschikbaar te doen komen door nieuwe kerncentrales. De rol van opdrachtgever/beleidsmaker wordt net als de rollen van de toezichthouder en vergunningverlener summier behandeld.

Figuur 3. Schema van de bij de governance van NEO NL betrokken overheidsorganisaties



2.2 Publiek aandeelhouderschap conform de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022

De oprichting van NEO NL vormt het startpunt van de in dit plan beschreven governance. In lijn met de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 wordt de deelneming NEO NL vormgegeven als een besloten vennootschap. De Staat wordt voorts nog de enige aandeelhouder. Het ministerie van KGG is verantwoordelijk voor het aandeelhouderschap van NEO NL en vult haar aandeelhoudersrol in conform de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022. Het ministerie van Financiën vervult een adviesrol voor het ministerie van KGG bij de uitvoering van het deelnemingenbeleid.

Met het oprichten van de beleidsdeelneming kiest de Staat voor publiek aandeelhouderschap. Hiermee kunnen de activiteiten die bijdragen aan de borging van publieke belangen op een doelmatige en zakelijke manier georganiseerd worden. Publiek aandeelhouderschap brengt bepaalde maatschappelijke verantwoordelijkheden voor deelnemingen en hun aandeelhouder met zich mee. De Staat verwacht van deelnemingen een voorbeeldrol in brede zin. Op een publieke aandeelhouder rust de verantwoordelijkheid om de aandeelhoudersbevoegdheden zodanig in te zetten dat een deelneming die voorbeeldrol ook kan verwezenlijken.

Een vennootschap heeft startkapitaal nodig. Voor NEO NL is voorzien dat zij in eerste instantie voorbereidende werkzaamheden ten behoeve van de bouw zal uitvoeren, die vooral zien op de opbouw van de organisatie, kennis en kunde binden en de ontwikkeling tot een *licensable partner* voor de ANVS. Hierom zal de onderneming in haar eerste fase (relatief gezien) geen grote kapitaalbehoefte hebben. Dit ligt in de fase erna – de bouwfase – geheel anders. Dan is er een grote financieringsbehoefte. Naast kapitaalstortingen zijn er een aanvullend ‘*government support package*’ en mogelijke private financiering nodig om de financiële gezondheid van NEO NL te borgen. Het startkapitaal wordt gevormd door aandelenkapitaal in NEO NL en eventuele agiostortingen. De omvang van de eerste storting wordt bepaald aan de hand van de beoogde omvang van de werkzaamheden en behoefte aan werkkapitaal in de eerste jaren. De eventuele uitbreiding van NEO NL met andere activiteiten zoals de exploitatie van al bestaande productiemiddelen voor kernenergie veranderen bovengeschetst beeld niet wezenlijk.

De statutaire doelstelling van NEO NL is nu als volgt in de statuten geformuleerd:

- (a) het (doen) ontwerpen, (doen) bouwen en (doen) realiseren, (doen) in stand houden, (doen) beheren en (doen) exploiteren van kerncentrales en kernreactoren in Nederland, alsmede de voorbereiding daarvan, onder meer ten bate van het publieke belang van de energievoorziening in Nederland; en
 - (b) het oprichten van of deelnemen in andere ondernemingen van welke aard ook, daarin op andere wijze een belang te nemen, daarover beheer te voeren, financieringsactiviteiten te verrichten, zekerheid te stellen of zich te verbinden voor verplichtingen van derden ten behoeve van het hiervoor onder (a) omschreven doel,
- en alles wat in de ruimste zin verband houdt met of bevorderlijk kan zijn voor het doel van de Vennootschap.

Het aandeelhouderschap geeft de staat zeggenschapsrechten die op verschillende wijze zijn ingekaderd:

- De rolverdeling en bevoegdheden van de raad van bestuur, raad van commissarissen en aandeelhouder zijn wettelijk vastgelegd binnen het vennootschapsrecht (Boek 2, Burgerlijk Wetboek).
- De zeggenschapsverdeling is nader uitgewerkt in de statuten van NEO NL. Voor de inrichting van de statuten is de vanuit de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 geldende standaard voor statuten zoveel mogelijk als uitgangspunt genomen.
- Ten slotte wordt van NEO NL verwacht dat zij zich houdt aan de principes van maatschappelijk verantwoord ondernemen en aan de principes zoals neergelegd in de Corporate Governance Code die beschrijven wat binnen de wettelijke kaders *best practice* is. Deze Code heeft als doel om binnen beursgenoteerde vennootschappen een deugdelijk en transparant stelsel van *checks and balances* te bewerkstelligen en de Staat verwacht van deelnemingen dat zij zich hier ook aan houden.

In aanvulling hierop worden afspraken vastgelegd in financieringsovereenkomsten. Deze overeenkomsten dienen onder andere de financieringsrelatie te definiëren tussen NEO NL en de Staat met betrekking tot het nieuwbouwproject van NEO NL (bij werkmaatschappij NNEX) en de wijze waarop en voorwaarden waaronder middelen beschikbaar worden gesteld. Zo wordt in deze overeenkomsten bepaald hoe, wanneer en onder welke voorwaarden de financiering ten behoeve van de ontwikkeling en de bouw van de kerncentrales verstrekt wordt en welke rapportageverplichtingen NEO NL (en NNEX) hebben. Ook dienen die overeenkomsten een bepaling te bevatten over de mogelijkheid voor de Staat om audits uit te (laten) voeren en in welke gevallen er goedkeuring van de Staat vereist is voor onder meer eventuele wijzigingen in de uitvoering van het nieuwbouwproject. Op de afspraken uit deze overeenkomsten wordt in hoofdstuk 3 nader ingegaan.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen ingegaan op de verschillende elementen uit de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 die voor de governance rondom het aandeelhouderschap van NEO NL van belang zijn.

2.3 Rolverdeling

NEO NL zal gaan werken met een raad van bestuur en een raad van commissarissen. De raad van bestuur heeft de dagelijkse leiding over de onderneming. De raad van commissarissen houdt toezicht op het bestuur. Naast de raad van bestuur en raad van commissarissen zal bij NEO NL ook een ondernemingsraad (OR) worden ingericht zodra NEO NL boven een personeelsbestand van 50 personen is uitgegroeid.

In het Nederlandse vennootschapsrecht hebben organen hun eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Dit betekent dat het de aandeelhouder niet is toegestaan zich rechtstreeks te begeven op het door de wet aan de raad van bestuur voorbehouden terrein. In Box 1 zijn de verantwoordelijkheden van de raad van bestuur, de raad van commissarissen en de OR beschreven. Op hoofdlijnen geldt dat de Staat niet gaat over de dagelijkse bedrijfsvoering en aansturing van NEO NL, deze zijn voorbehouden aan de raad van bestuur. Deelnemingen staan weloverwogen op afstand van de aandeelhouder, de Staat. De expertise ligt bij de deelneming en moet ook daar worden benut. De raad van bestuur van NEO NL is verantwoordelijk voor het voeren van een gezonde financiële bedrijfsvoering, waarbij de publieke investering conform het businessplan op termijn wordt terugbetaald. De Staat hecht eraan dat de deelneming over voldoende (toegang tot) financiële

middelen beschikt om in haar continuïteit te voorzien, om zo haar activiteiten op de korte en lange termijn uit te kunnen voeren. Daarnaast dient een deelneming de financiële waarde te behouden die de onderneming voor de Staat vertegenwoordigt. Om deze doelen te bereiken zijn een efficiënte (financiële) bedrijfsvoering, voldoende rendement en een gezonde balans van de deelneming cruciaal. De raad van bestuur van NEO NL legt daartoe verantwoording af aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (de Staat) naast de verantwoording aan de raad van commissarissen.

De Staat mag als aandeelhouder in beginsel het eigen (publieke) belang nastreven. Om dit belang te kunnen nastreven dient de aandeelhouder zodanig invloed te kunnen uitoefenen op het beleid van het bestuur en de raad van commissarissen van de vennootschap dat hij een volwaardige rol speelt in het systeem van '*checks and balances*' in de vennootschap. Zo heeft de Staat het recht op inlichtingen: de vennootschap is wettelijk verplicht de gevraagde inlichtingen, binnen redelijkheid en billijkheid, te verstrekken. De Staat kan daarnaast via een consultatierecht invloed uitoefenen op de strategie van de onderneming en heeft bepaalde beslissingsbevoegdheden.

Box 1. Rol van de raad van bestuur, de raad van commissarissen en de ondernemingsraad.

De **raad van bestuur** (RvB) bestuurt NEO NL, heeft de dagelijkse leiding over de onderneming en is verantwoordelijk voor de continuïteit van de vennootschap en de met haar verbonden ondernemingen. Het bestuur richt zich op de langetermijn-waardecreatie binnen de vennootschap en de met haar verbonden ondernemingen en weegt daartoe de belangen van de belanghebbenden. Dit houdt onder andere in dat het bestuur verantwoordelijk is voor de realisatie van de doelstellingen van NEO NL, de strategie, het beleid en daaruit voortvloeiende resultatenontwikkeling. Het bestuur legt hierover verantwoording af aan de raad van commissarissen en aan de Algemene vergadering. Het bestuur is verantwoordelijk voor onder andere de naleving van alle relevante wet- en regelgeving, het beheersen van de risico's die zijn verbonden aan de ondernemingsactiviteiten en voor de financiering van de vennootschap. Het bestuur rapporteert hierover aan de raad van commissarissen en de Algemene Vergadering.

De **raad van commissarissen** heeft als taak toezicht te houden op hoe het bestuur de strategie voor langetermijn-waardecreatie uitvoert en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden ondernemingen. Daarnaast staan de commissarissen het bestuur met (gevraagd en ongevraagd) advies ter zijde. De raad van commissarissen richt zich bij de vervulling van zijn taak op het belang van de vennootschap en de met haar verbonden ondernemingen en weegt daartoe de belangen van de bij de vennootschap betrokken belanghebbenden af. Ook doet de raad van commissarissen een niet bindende voordracht voor bestuurders ter benoeming aan de Algemene Vergadering. De raad van commissarissen heeft een werkgeversrol ten opzichte van de raad van bestuur, waarbij de raad van commissarissen de raad van bestuur aanstelt, beoordeelt, beloont en eventueel ontslaat.

De **ondernemingsraad** (OR) heeft vanuit de Wet op de Ondernemingsraden een aantal rechten, te weten adviesrecht, instemmingsrecht, initiatiefrecht en recht op informatie. De raad van bestuur moet de OR om advies vragen bij belangrijke financiële, economische en organisatorische besluiten en om instemming vragen voor besluiten over het vaststellen, wijzigingen of intrekken van personele regelingen. De OR heeft recht op alle informatie die nodig is voor het uitvoeren van zijn taak en mag ongevraagd voorstellen doen over alle sociale, organisatorische, financiële en economische zaken. De OR heeft het recht om te spreken tijdens de Algemene Vergadering en mag daar zijn standpunt geven over belangrijke bestuursbesluiten, beloningsbeleid, benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders en commissarissen. Voor de raad van commissarissen kan de OR één derde van de commissarissen voordragen.

2.4 Zeggenschapsrechten van de staat

Betrokkenheid van de Staat bij de strategie van NEO NL

Het wordt van de raad van bestuur, onder meer conform de Corporate Governance Code, verwacht dat hij een visie op de langetermijn-waardecreatie van de vennootschap ontwikkelt en een daarbij passende strategie formuleert. In de strategie wordt ook expliciet het borgen van de publiek belangen opgenomen, in het verlengde van maatregel 46 van de kabinetsreactie op de parlementaire enquête Aardgaswinning Groningen. Uit de statuten en daarmee samenhangende reglementen van NEO NL vloeit voort dat de Staat over strategische beleid geconsulteerd moet worden. Onder zo'n herziening kan zowel een nieuwe strategie als een tussentijdse strategiewijziging vallen.

Met de strategie geeft de raad van bestuur een visie op de langetermijnkoers van NEO NL die zorgt voor kaders bij het maken van toekomstige keuzes. KGG wordt nauw betrokken bij de strategie van NEO NL om er zorg voor te dragen dat de koers die de onderneming kiest in overeenstemming is met het publieke belang. De strategie raakt aan beide rollen van KGG, zowel de rol van maker van het energiebeleid als de rol van aandeelhouder.

Conform de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 dient de raad van bestuur eens in de vijf jaar te beoordelen of het strategisch plan aanpassing behoeft en werkt daarbij volgens een strategiecycclus. Deze strategiecycclus bestaat grofweg uit drie fasen: voorbereiden, opstellen en opvolgen. Om goed invulling te geven aan de consultatiebevoegdheden worden concrete procesafspraken met de deelneming over de gehele strategiecycclus gemaakt in een vroeg stadium. Omdat NEO NL door een aantal fasen gaat – van voorbereiding, naar bouw en uiteindelijke exploitatie kan afgeweken worden van de vijfjaarlijkse cycclus die meer uitgaat van een *'going concern'*-situatie.

Voor de strategie geldt dat de statutaire doelstelling en het borgen van de publieke belangen als leidende principes worden gebruikt. Hierbij is winstmaximalisatie niet het doel, maar een gezonde financiële bedrijfsvoering inclusief ten minste behoud van maatschappelijk kapitaal een randvoorwaarde, en een realistisch doel is een marktconform rendement op geïnvesteerd kapitaal. KGG is voornemens een toetsingskader te ontwikkelen aan de hand waarvan de borging van het publieke belang in het strategisch plan beoordeeld kan worden. De beoordeling zal mede zien op de financiële aspecten, het ambitieniveau en de haalbaarheid van de strategie. Daarbij geldt dat effecten van de strategie doorgerekend moeten worden in financiële prognoses, dat risico's in beeld en beheersbaar moeten zijn en dat ambities, doelstellingen en operationele kritieke prestatie-indicatoren zo expliciet mogelijk opgenomen moeten worden. Hiermee kan goed beoordeeld worden of de strategie succesvol wordt uitgevoerd. De uitkomsten van de beoordeling zullen met NEO NL worden gedeeld en besproken inclusief de wijze waarop NEO NL de uitkomsten verwerkt in de strategie(cycclus).

De raad van bestuur stelt de strategie uiteindelijk vast. De raad van commissarissen houdt toezicht op het naleven van de doelen die gesteld zijn in het strategisch plan. De aandeelhouder gaat hierover in gesprek in reguliere overleggen met de raad van bestuur en de raad van commissarissen.

Samenstelling van de raad van bestuur

De statuten bepalen dat het bestuur van NEO NL uit één of meer personen bestaat. Het aantal bestuurders wordt door de Algemene Vergadering vastgesteld. De raad van commissarissen draagt bestuurders voor, waarna de bestuurder door de aandeelhouder benoemd wordt.

In de beoogde samenstelling bestaat de raad van bestuur van NEO NL bij oprichting uit twee statutair bestuurders, namelijk de Chief Executive Officer (CEO), een Chief Financial Officer (CFO). De Chief Operational Officer (COO) wordt later geworven.

Op de op te richten vennootschap zal het zogenoemde 'verlichte structuurregime' van toepassing zijn, nadat en zolang het bestuur een verklaring heeft gedeponneerd bij het handelsregister van de instelling van een ondernemingsraad. Dit betekent dat de raad van bestuur en de raad van commissarissen worden benoemd door de Algemene Vergadering. De invulling die hier wordt gekozen is dat dit plaatsvindt op basis van een niet bindende voordracht door de raad van commissarissen. De eerste leden van de raad van bestuur en indien reeds beschikbaar, de eerste leden van de raad van commissarissen worden bij akte van oprichting benoemd door de oprichter, de Staat. Na oprichting worden benoemingen in de praktijk vooraf uitgebreid afgestemd met de aandeelhouder

(profielchets, *longlist*, *shortlist*). De benoeming is in principe voor een periode van maximaal vier jaar en kan in aanvang korter zijn vanwege de opbouw van de organisatie. Men kan daarna éénmalig voor een periode van vier jaar worden herbenoemd. Alleen in uitzonderlijke situaties en met een goede onderbouwing kan een bestuurder na twee termijnen van vier jaar nogmaals worden herbenoemd voor een benoemingstermijn van maximaal twee jaar (in uitzonderlijke gevallen). Zowel de raad van commissarissen als de Algemene Vergadering kunnen leden van de raad van bestuur schorsen. Alleen de Algemene Vergadering kan leden van de raad van bestuur ontslaan na raadpleging van de raad van commissarissen.

Samenstelling van de raad van commissarissen

Op grond van Artikel 2:268 BW dient de raad van commissarissen van een besloten vennootschap uit ten minste drie leden te bestaan. De statuten bepalen dat de raad van commissarissen uit minimaal drie leden dient te bestaan. Gelet op de eerste fase van NEO NL en de dan nog beperkte omvang en reikwijdte van de opdracht kan gestart worden met een raad van commissarissen van drie natuurlijke personen, wat met de groei van de onderneming te zijner tijd kan worden uitgebreid naar vijf natuurlijke personen. De raad van commissarissen stelt individuele profielchetsen per functie vast, rekening houdend met de aard van de onderneming. Deze profielchetsen worden opgenomen in het jaarverslag van NEO NL. De profielchetsen worden periodiek geëvalueerd door de raad van commissarissen, door de aandeelhouder en door de ondernemingsraad, ten minste voorafgaand aan de vervulling van een vacature. Commissarissen worden op voordracht van de raad van commissarissen benoemd door de Algemene Vergadering. De Algemene Vergadering en de ondernemingsraad kunnen personen als commissaris aanbevelen aan de raad van commissarissen om als commissaris te worden voorgedragen, voor één derde van de commissarissen wordt een door de ondernemingsraad aanbevolen persoon voorgedragen. De raad van commissarissen kan binnen het structuurregime slechts bezwaar maken tegen een door de ondernemingsraad aanbevolen kandidaat op grond van de verwachting dat de aanbevolen persoon ongeschikt zal zijn voor de vervulling van de taak van commissaris of dat de raad van commissarissen door deze benoeming niet naar behoren zal zijn samengesteld.

De benoeming van een commissaris is voor maximaal vier jaar. Een commissaris kan daarna éénmalig voor een periode van vier jaar worden herbenoemd. Alleen in uitzonderlijke situaties en met een goede onderbouwing kan een commissaris na twee termijnen van vier jaar nogmaals worden herbenoemd voor een benoemingstermijn van maximaal twee jaar (in uitzonderlijke gevallen), die daarna nog met maximaal twee jaar kan worden verlengd. De raad van commissarissen kan een individuele commissaris schorsen waarna bij de Ondernemingskamer een verzoek tot ontslag kan worden ingediend. De aandeelhouder kan het vertrouwen in de gehele raad van commissarissen opzeggen en daarmee de gehele raad van commissarissen ontslaan.

Bij de samenstelling wordt rekening gehouden met het geldende diversiteitsbeleid van het Rijk voor deelnemingen.

Vaststelling van de jaarrekening en uitkering van winst

De Algemene Vergadering stelt jaarlijks de jaarrekening vast. De jaarrekening bevat de balans, de winst- en verliesrekening en de toelichting op deze stukken. De jaarrekening wordt jaarlijks binnen vijf maanden na afloop van het boekjaar door de raad van bestuur opgemaakt. Het bestuur legt deze voor aandeelhouders ter inzage.

NEO NL dient als kapitaalvennootschap bedrijfsmatig te opereren en zodra er inkomsten zijn (dit is voorzien in een latere fase), te sturen op het behalen van marktconform rendement op de publieke investering. De onderneming zal op termijn via de werkmaatschappij(en) met de opbrengsten uit de verkoop van energie haar eigen kosten moeten dragen, ondersteund door publieke middelen ter bevordering van beleidsdoelen. Een specifieke en grote post is de reservering voor de buitengebruikstelling, ontmanteling en zorg voor nucleair afval. Op het moment dat er winst gemaakt wordt en de financiële buffers voldoende zijn, kan een deel van de winst worden uitgekeerd aan de aandeelhouder. Die komt zo ten goede aan de Rijksbegroting. De Algemene Vergadering stelt de winstuitkering vast. Winst die niet als dividend wordt uitgekeerd wordt toegevoegd aan het eigen vermogen en draagt hiermee bij aan de financiële weerbaarheid van de onderneming. De deelneming stelt een dividendbeleid op dat met de aandeelhouder wordt besproken. Dit beleid beslaat een meerjarige periode en wordt periodiek herijkt. In het dividendbeleid zet de deelneming uiteen welk deel van de winst in beginsel jaarlijks als dividend wordt uitgekeerd en welke overwegingen daarbij relevant zijn. In deze afweging wordt rekening gehouden met de continuïteit van NEO NL, de

kredietwaardigheid, de investeringsagenda en de reservering voor de buitengebruikstelling, ontmanteling en zorg voor nucleair afval. Uitkering van de winst behoeft de goedkeuring van de raad van bestuur ingevolge artikel 2:216 BW.

Goedkeuring van investeringen

De Algemene Vergadering (lees: Staat) heeft een goedkeuringsrecht voor het vaststellen of wijzigen van het exploitatiebudget, het investeringsplan en het financieringsplan en voor investeringen en desinvesteringen boven een bedrag van een miljoen euro, voor zover die investeringen of desinvesteringen niet vallen binnen het exploitatiebudget, investeringsplan en het financieringsplan. Het initiatief voor investeringsvoorstellen ligt bij de raad van bestuur van de onderneming. NEO NL en het ministerie van KGG gaan vroegtijdig in het traject met elkaar in gesprek over een nieuw investeringsvoorstel. Bij het beoordelen van investeringsvoorstellen beantwoordt het ministerie vergelijkbare vragen als bij het beoordelen van het strategisch plan, zoals:

- is de investering in overeenstemming met het publiek belang en past zij binnen de strategie van de onderneming?
- zijn de investeringen in overeenstemming met de voorbeeldrol die van NEO NL verwacht mag worden ten aanzien van maatschappelijk verantwoord ondernemen?
- is de financiering financieel verantwoord en zijn de risico's acceptabel?

Bij grote investeringen en de inzet van aanzienlijke middelen heeft het ministerie van Financiën een rol. Goedkeuring door de aandeelhouder volgt niet voordat de raad van commissarissen een investering heeft goedgekeurd. In de praktijk zal een en ander in goed overleg op basis van heldere communicatie afgestemd worden.

2.5 Zicht op de prestaties van NEO NL

Continue dialoog en inzicht in prestaties

Het is belangrijk dat de Staat de financiële prestaties nauwgezet volgt en hierover een continue dialoog met NEO NL voert. Daarbij is een goede informatiepositie cruciaal. Naast de standaard-aandeelhoudersbevoegdheden worden in de financieringsovereenkomsten aanvullende rechten en plichten vastgelegd. Via een maandelijks regulier overleg tussen het ministerie van KGG en NEO NL wordt invulling gegeven aan de informatieplichten die NEO NL conform de statuten en de financieringsovereenkomsten richting de Staat heeft. Daarnaast wordt beoogd om eens per kwartaal een strategisch overleg met NEO NL te voeren. Tabel 1 bevat een overzicht met de verschillende overleggen. Deze betreffen de overleggen op basis van het aandeelhouderschap in de houdstermaatschappij. Er is aanvullend contact over het nieuwbouwproject dat door werkmaatschappij NNEX wordt uitgevoerd.

Tabel 1. Overleggen tussen de deelneming en de aandeelhouder

Overleg	Doel	Frequentie	Onderwerpen
Regulier overleg RvB NEO NL en KGG	Update op de voortgang en het proces in het kader van de rol als aandeelhouder.	Maandelijks, kan gecombineerd worden met overleg in het kader van de beleidsrol van KGG.	Lopende zaken (grondslag: statutaire informatieplicht)
Strategisch overleg RvB NEO NL en KGG	Update op voortgang en het proces in het kader van zowel de rol als aandeelhouder, als die van opdrachtgever.	Kwartaal	- Financiën en bedrijfsactiviteiten, kwartaalrapportages - Benoemingen RvB, RvC
Algemene Vergadering	Conform statuten, Nota Deelnemingen-beleid Rijk 2022 en Corporate Governance Code	Minimaal 1x per jaar, binnen 6 maanden na afloop van het boekjaar. Meestal ook najaars-BAvA.	Agenda AV is voorgeschreven in de statuten (o.a. vaststelling jaarrekening en winstbestemming, décharge van

			bestuurders en commissarissen).
Bijeenkomst RvC / aandeelhouder	Bespreken ontwikkelingen NEO NL	Voorjaar en najaar (2x per jaar)	Het functioneren van de RvB en de RvC.

Rapportage

Het ministerie van KGG ontvangt drie keer per jaar een financiële rapportage van de deelneming, waarvan de tijdstippen aansluiten op de P&C-cyclus van KGG/het Rijk en de Regeling Grote Projecten van de Tweede Kamer. In deze periodieke rapportages en in externe verslaglegging dient NEO NL transparant te rapporteren over de belangrijke financiële en niet-financiële risico's. Dit betekent dat de deelneming de belangrijkste risico's voor zover mogelijk kwantificeert en de getroffen beheersmaatregelen toelicht.

Er kan worden aangesloten bij de rapportage over het nieuwbouwproject van NNEX, ofwel tot het einde van het project (de ingebruikname van de kerncentrales), ofwel tot er binnen NEO NL ook andere activiteiten worden geïncorporeerd, zoals bestaande kernenergieproductie. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de rapportage over de voortgang van het nieuwbouwproject.

Zodra de exploitatie van een nieuwgebouwde kerncentrale begint of NEO NL een aandeel in de exploitatie van een bestaande kerncentrale krijgt, is het belangrijk te sturen op het rendement, de operationele prestaties en de vermogenspositie. Dit zijn belangrijke onderwerpen waar de Staat inzicht in wil hebben, om een goed begrip te hebben van de financiële positie en de onderneming hierop aan te spreken als nodig.

- Rendement: inzicht in de winstgevendheid en financiële waarde die de deelneming vertegenwoordigt. De mogelijke winstgevendheid wordt ondersteund door het *government support package*, dat een financieel beleidsinstrument is. Uitgangspunt hierbij is ten minste het behoud van maatschappelijk kapitaal, met als doel het behalen van een marktconform rendement op het geïnvesteerde kapitaal.
- Onderliggende operationele prestaties: inzicht in trends, de efficiëntie van de operatie en de bedrijfsvoering en in de investeringscapaciteit.
- Balanspositie: indicatoren kunnen inzicht geven of deelnemingen zelfstandig vreemd vermogen kunnen blijven aantrekken, voldoende liquiditeit hebben om aan hun balansverplichtingen te kunnen voldoen en de toekomstige investeringsagenda kunnen financieren.

In een strategisch kwartaaloverleg bespreken NEO NL en KGG aan de hand van de periodieke rapportage de financiële en operationele kant van NEO NL en de met haar verbonden onderneming(en). Ook ontvangt de Staat jaarlijks meerjarige prognoses/operationele plannen van de deelneming en bespreekt deze met het bestuur van de onderneming.

Algemene vergadering van Aandeelhouders

In de statuten is bepaald dat in beginsel jaarlijks ten minste één Algemene Vergadering van Aandeelhouders wordt gehouden. Deze vergadering is onder meer bedoeld voor de behandeling van de jaarrekening en de gang van zaken in het bedrijf en zijn omgeving in bredere zin, de vaststelling van de jaarrekening, het verlenen van décharge aan bestuurders of commissarissen en de vaststelling van de winstbestemming.

In de statuten is bepaald dat er daarnaast ook extra vergaderingen gehouden kunnen worden:

- een Algemene Vergadering van Aandeelhouders kan gehouden worden zo dikwijls het bestuurd of de raad van commissarissen dit nodig achten; en
- voorts wordt een Algemene Vergadering van Aandeelhouders bijeengeroepen indien de Algemene Vergadering dat aan het bestuur of aan de raad van commissarissen verzoekt.

2.6 Controle en verantwoording

De Eerste en Tweede Kamer spelen een belangrijke rol bij het deelnemingenbeleid. Voor het aangaan of afstoten van een deelneming is het budgetrecht en het informatierecht van de Tweede Kamer van

toepassing. Conform artikel 4.7 van de Comptabiliteitswet 2016 moet het voornemen tot oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon ter kennis worden gebracht van en wordt de deelneming pas opgericht nadat deze voorhangprocedure succesvol is doorlopen.

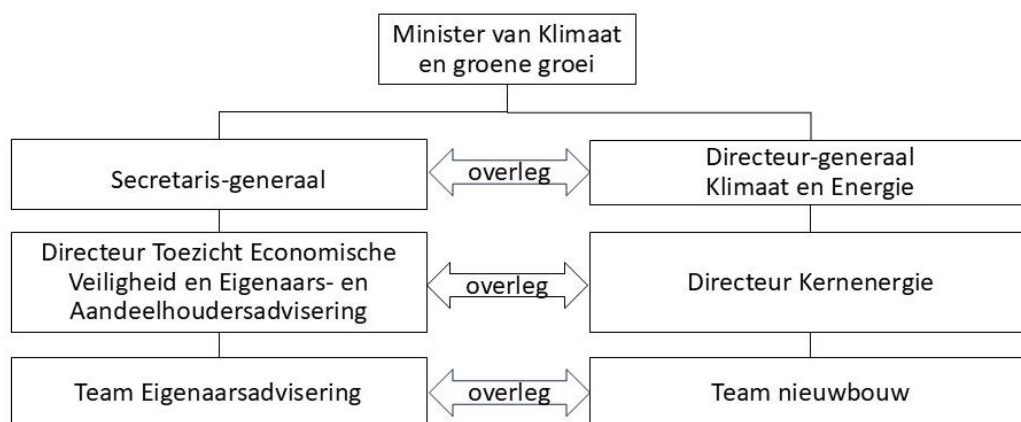
NEO NL legt in haar jaarrekening met toelichting en het bestuursverslag verantwoording af over de wijze waarop de deelneming haar taken heeft uitgevoerd. De minister van Financiën informeert de Tweede Kamer, namens KGG als aandeelhouder van NEO NL, conform de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022, jaarlijks in het jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen over onder andere hoe NEO NL is beheerd, hoe de deelneming financieel en operationeel heeft gepresteerd en hoe NEO NL invulling heeft gegeven aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheid.

2.7 Dagelijkse invulling aandeelhouderschaprol door KGG

Om goed invulling te geven aan het aandeelhouderschap is de capaciteit van de afdeling Eigenaars- en aandeelhoudersadvisering van de directie Toezicht Economische Veiligheid en Eigenaars- en Aandeelhoudersadvisering die ressorteert onder de secretaris-generaal van KGG (SG), uitgebreid. De beheersmatige werkzaamheden met betrekking tot het aandeelhouderschap en de nieuwbouw hebben in deze afdeling plaats. Deze werkzaamheden zijn gescheiden van de beleidsmatige werkzaamheden die plaatshebben in de directie Kernenergie, ressorterend onder de directeur-generaal Klimaat en Energie (DG K&E). De minister van KGG is politiek verantwoordelijk voor zowel het beheer als het beleid.

Binnen het ministerie van KGG vindt intern overleg plaats zodat de afweging tussen de beheersmatige en beleidsmatige belangen in actieve discussie plaatsvindt. Schematisch kan dit weergegeven worden als in figuur 4.

Figuur 4. Schematische weergave van de twee kolommen in de organisatie van het ministerie van KGG die primair betrokken zijn bij beleid rondom en beheer van NEO NL.



2.8 Evaluatie van het aandeelhouderschap

Het aandeelhouderschap in NEO NL zal periodiek worden geëvalueerd. De Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 bevat kaders rondom de frequentie en inhoud van de evaluatie die zullen worden gevolgd. Dit betekent dat de eerste evaluatie uiterlijk zeven jaar na het oprichten van NEO NL zal plaatsvinden of eerder als daar aanleiding toe is.

Voor de nieuw te bouwen kerncentrales zijn er twee belangrijke momenten waarop de participatie door het Rijk geëvalueerd kan worden. Dit zijn het moment waarop de omgevingsvergunning voor de bouw is verleend en het moment waarop de eerste kerncentrale in gebruik wordt genomen. Het risico van het project neemt op die momenten aanzienlijk af. Dit kan reden zijn voor private partijen om een aandeel te verwerven. Om deze mogelijkheid open te houden vindt het nieuwbouwproject plaats in een eigen rechtspersoon binnen NEO NL, zodat een gedeeltelijke vervreemding mogelijk

blijft. Bij een dergelijke vervreemding is het van belang in de geldwaarde van de aandelen het gelopen risico te verrekenen: er dient een premie te worden neergeteld boven op het bedrag dat de Staat heeft geïnvesteerd. Hiermee wordt voorkomen dat het initiële risico bij de belastingbetaler ligt, terwijl een investeringsmogelijkheid met weinig risico bij een privaat bedrijf terecht komt.

De periodieke evaluaties richten zich op de mate waarin het deelnemen in NEO NL effectief bijdraagt aan de borging van de publieke belangen en of het beheer de gewenste toegevoegde waarde had en verwacht wordt te zullen hebben. Met behulp van het afwegingskader voor het aangaan en het afstoten van deelnemingen wordt gezien of het deelnemen in de rechtspersoon nog steeds het juiste instrument is om een bijdrage te leveren aan de borging van de publieke belangen.

Bij de eerste evaluatie zal expliciet aandacht zijn voor de vraag of de effecten die vooraf werden beoogd ook daadwerkelijk zijn bereikt. Door externe partijen te betrekken bij de uitvoering van de evaluaties wordt de onafhankelijkheid daarvan geborgd. Wanneer uit een periodieke evaluatie volgt dat deelnemen in NEO NL niet meer het juiste instrument is, kunnen stappen gezet worden om de deelneming af te stoten. Het afstoten van een deelneming vergt een besluit van het kabinet, waarbij het parlement wordt betrokken via de voorhangprocedure.

3. Governance van bouw en start van exploitatie van de nieuwe kerncentrales

Hoofdpunten

- De nieuwbouw van twee kerncentrales door NNEX kent een specifieke projectgovernance. Voor de nieuwbouw is de 'driehoek' van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar het uitgangspunt. Voorts is de werkwijze gestoeld op het 'Governancemodel Grote Projecten' van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Deze governancestructuur komt niet in de plaats van de in hoofdstuk 2 beschreven governance van de houdstermaatschappij.
- De twee doelen van deze governance zijn sturing en verantwoording.
- Het belangrijkste overleg in de overlegcyclus is het Verantwoordings- en Besluitvormingsoverleg waarin de CEO van NEO NL, de directeur van NNEX, de secretaris-generaal als vertegenwoordiger van de aandeelhouder en de directeur-generaal Klimaat en Energie als opdrachtgever zitting hebben.

3.1 Governance van grote projecten

In hoofdstuk 2 is toegelicht op welke wijze de governance rondom het aandeelhouderschap wordt ingericht en dat hiervoor wordt aangesloten op het vennootschapsrecht, de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 en de Corporate Governance Code.

In dit hoofdstuk wordt de governance van de nieuwbouw van kerncentrales door NNEX toegelicht. Deze is aanvullend op de governance van NEO NL zoals beschreven in hoofdstuk 2. De aanvullende governancestructuur is gebaseerd op de drie rollen van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar. Deze staan ook aan de basis van het 'Governancemodel Grote Projecten' (verder: GGP) van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) voor grote projecten dat uitgangspunt is van het sturingsmodel.

Het GGP wordt sinds 2014 binnen het ministerie van I&W gebruikt en bevat specifieke kaders voor de inrichting van sturing, beheersing en verantwoording van grote projecten. Het GGP bestaat grotendeels uit twee onderdelen: een sturingsmodel en een verantwoordingsmodel.

Het GGP gaat uit van een complex project waarin er voor de uitvoering veelal meerdere partijen zijn betrokken en dat dit zowel interne als externe partijen kunnen betreffen. Het GGP biedt een handreiking waarin alle mogelijke rollen en verantwoordelijkheden beschreven worden.

Het GGP sluit aan op de Regeling Grote Projecten van de Tweede Kamer. Deze regeling stelt inhoudelijke en procedurele eisen aan de informatievoorziening over een grootschalig, niet-routinematig project met substantiële financiële gevolgen of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's. Het doel hiervan is weloverwogen besluitvorming en controle over grote projecten door de Tweede Kamer te bevorderen. Deze informatievoorziening maakt het voor de Tweede Kamer mogelijk het project te monitoren en om het kabinet tijdig te kunnen bevragen over de gang van zaken. Hiermee wordt invulling gegeven aan het budget- en autorisatierecht zoals in de Comptabiliteitswet 2016 is vastgelegd. Een onderliggend doel van de regeling is bij te dragen aan betere beheersing van een groot project. Hiervoor is het van belang om zicht te krijgen en te houden op de mate waarin een project binnen planning en budget en met de vereiste kwaliteit wordt gerealiseerd. De Tweede Kamer kan projecten aanwijzen als groot project. KGG zal de rapportages conform de regeling inrichten.

Bij de nieuwbouw van de kerncentrales gaat het niet enkel om de succesvolle bouw als zodanig maar eveneens om de productie van energie die pas begint na de bouw. Concreet wordt in overeenstemming met de werkwijze volgens het IAEA het belang van de *operator* in het project zwaar meegewogen en de inbreng van een ervaren of beoogd operator georganiseerd binnen de projectorganisatie.

Voor de werkmaatschappij NNEX is continuïteit essentieel; het IAEA spreekt van de *owner/operator* als een en hetzelfde bedrijf. NNEX draagt na de bouw niet over, maar gaat naadloos zelf verder als exploitant.

Het GGP gaat uit van de situatie bij het ministerie van I&W, waarbij de DG intern opdracht verleent aan Rijkswaterstaat (RWS) om een gedefinieerd project binnen een bepaald budget te realiseren. Bij

de nieuwbouw van kerncentrales is er geen interne opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie, maar een aandeelhouders- en financiersrelatie. NEO NL en NNEX zijn verantwoordelijk voor uitvoering van het project.

3.2 Sturingsmodel project nieuwbouw kerncentrales

Binnen het GGP is een belangrijke rol weggelegd voor de Bestuursovereenkomst (BOK), tussen twee directoraten-generaal van het ministerie van I&W, waarvan een van beide Rijkswaterstaat is. De relatie tussen het ministerie van KGG en de nieuwbouw-projectorganisatie wordt vanwege het verschil in relatie niet vastgelegd in een BOK, maar in de statuten van NEO NL (en NNEX) en in contractuele afspraken, waaronder een (financierings-)overeenkomst.

Uit deze documenten volgt de doelstelling van het nieuwbouwproject, namelijk het binnen tijd en budget realiseren en in gebruik nemen van de kerncentrales. De succesvolle ingebruikname van de kerncentrales vormt het eindpunt van het governanceplan voor het bouwproject. Het is belangrijk niet de succesvolle bouw van de kerncentrales als eindpunt te zien. Het gaat er immers om dat er kernenergie geproduceerd wordt, niet dat er kerncentrales worden opgeleverd. Dit sluit aan bij de *scope* van de organisatie die IAEA centraal stelt in haar *Milestone Approach*: de *Owner /operator* die zowel de bouw contracteert als de gebouwde centrale in gebruik neemt.

De commerciële waarde van deze *Owner /operator* (NNEX) is hoog op het moment dat commerciële exploitatie in de praktijk bewezen is. Daarom kan dat een moment voor de Staat zijn om een vervreemding van een deel van de aandelen te overwegen.

Aan de financiering zijn voorwaarden verbonden. Deze voorwaarden betreffen afspraken zoals deze ook in een BOK gemaakt worden. Het gaat dan onder andere over planning, scope, budget, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, sturing en verantwoording en risicoverdeling inclusief beheersing, escalatie en geschillenbeslechting. Hiernaast worden er ook afspraken opgenomen (1) onder welke voorwaarden de financiering verstrekt wordt, (2) welke rapportageverplichtingen op maandelijkse basis en op viermaandelijks basis NNEX heeft, (3) de mogelijkheid voor de Staat om audits uit te (laten) voeren en (4) in welke gevallen er goedkeuring van de Staat vereist is over onder meer belangrijke wijzigingen in de uitvoering van het nieuwbouwproject. Ook worden de belangrijkste uitgangspunten vastgelegd, zoals overleggen en rapportages, waarlangs de governance van het project zal worden vormgegeven.

De organisatie van NEO NL, NNEX en KGG

Organisatie NEO NL en NNEX

NNEX is een projectorganisatie die het nieuwbouwproject uitvoert. De verantwoordelijkheid voor projectmanagement en -beheersing ligt bij de projectdirecteur van NNEX. De projectdirecteur legt verantwoording af aan de houdstermaatschappij NEO NL en samen met NEO NL aan KGG op basis waarvan besluitvorming plaats heeft en tranchegewijs financiering beschikbaar gesteld wordt.

Voor de financiële verslaglegging van het nieuwbouwproject wordt waar mogelijk aangesloten op de werkwijze binnen de rijksbegroting (kas/verplichtingen-administratie), zodat financiële informatie indien nodig snel en juist voor handen is.

Organisatie KGG

Binnen het ministerie van KGG is de verantwoordelijkheid voor de beleidsmatige werkzaamheden rondom het nieuwbouwproject belegd bij de directeur-generaal Klimaat en Energie (DG K&E). De directie Kernenergie (DKE) voert van uit de beleidsrol de dagelijkse beleidsmatige werkzaamheden uit. Daarnaast wordt waar nodig reeds binnen de Rijksdienst beschikbare expertise benut. Het aandeelhouderschap van NEO NL (en daarmee de indirecte relatie met NNEX) is belegd bij SG. De dagelijkse werkzaamheden voortvloeiend uit het aandeelhouderschap worden uitgevoerd door directie Toezicht Economische Veiligheid en Eigenaars- en Aandeelhouders-advisering. Hierdoor ligt de scheiding tussen de beleidsrol en de aandeelhoudersrol op het hoogst mogelijke niveau, namelijk in de bestuursraad direct onder de minister. Ook de stafdirecties Wetgeving en Juridische Zaken en Financieel-Economische Zaken brengen hun expertise in.

Formele overlegcyclus tussen KGG en NEO NL

Onderstaand sturingsmodel is gebaseerd op het sturingsmodel volgens het GGP. De belangrijkste sturing heeft plaats in het Verantwoordings- en Besluitvormingsoverleg dat een keer per kwartaal (en op verzoek vaker) plaats heeft en waarin belangrijke besluiten worden genomen en NEO NL en

NNEX verantwoording afleggen over het nieuwbouwproject, inclusief risico's, wijzigingen in planning, scope en budget. Vanwege het grote belang van het project voor de deelneming in totaliteit wordt ook KGG in de rol van aandeelhouder betrokken. Daarbij wordt een nadrukkelijke koppeling gelegd met (de financiële) prognose en wanneer en in welke omvang benodigde financiële middelen vanuit de Rijksbegroting nodig zijn. De rapportages sluiten (waar mogelijk) aan op de momenten in de begrotingscyclus van het Rijk, zoals de Miljoenennota, Voorjaarsnota en Najaarsnota. Dit verantwoordingsmoment wordt voorafgegaan door een vastgelegde cyclus van formele overleggen. Deze overlegcyclus komt grotendeels overeen met die in het GGP. Het GGP kent dezelfde type overleggen maar er is enig verschil in naam en deelnemers. In figuur 5 is deze overlegcyclus inclusief de belangrijkste deelnemers weergegeven.

1. **Projectbeheersingsoverleg (PBO)**

De cyclus begint bij het maandelijks PBO. Tijdens dit overleg lichten de projectdirecteur van NNEX voor de nieuwbouw en de CEO van NEO NL de stand van zaken toe aan het ministerie van KGG (de aandeelhouder en de beleidsverantwoordelijke). Voorafgaand aan het PBO hebben de deelnemers ruggenspraak met andere belanghebbenden zoals regionale bestuurders en organisaties, en andere departementen. De focus van deze rapportages ligt op de scope (wordt er nog gebouwd wat we hebben afgesproken), planning (loopt de bouw op schema) en budget (blijft de bouw binnen budget). Daarnaast wordt stilgestaan bij de belangrijkste risico's en de risicobeheersing. Voorafgaand aan de instelling van het PBO vervult de stuurgroep Governance Nieuwbouw Kernenergie een soortgelijke rol. Het PBO heeft een informerend en afstemmend karakter en wordt gebruikt om het Verantwoordings- en Besluitvormingsoverleg (VBO) voor te bereiden en om de vertegenwoordiger(s) van de Staat in dit overleg te adviseren over te nemen besluiten.

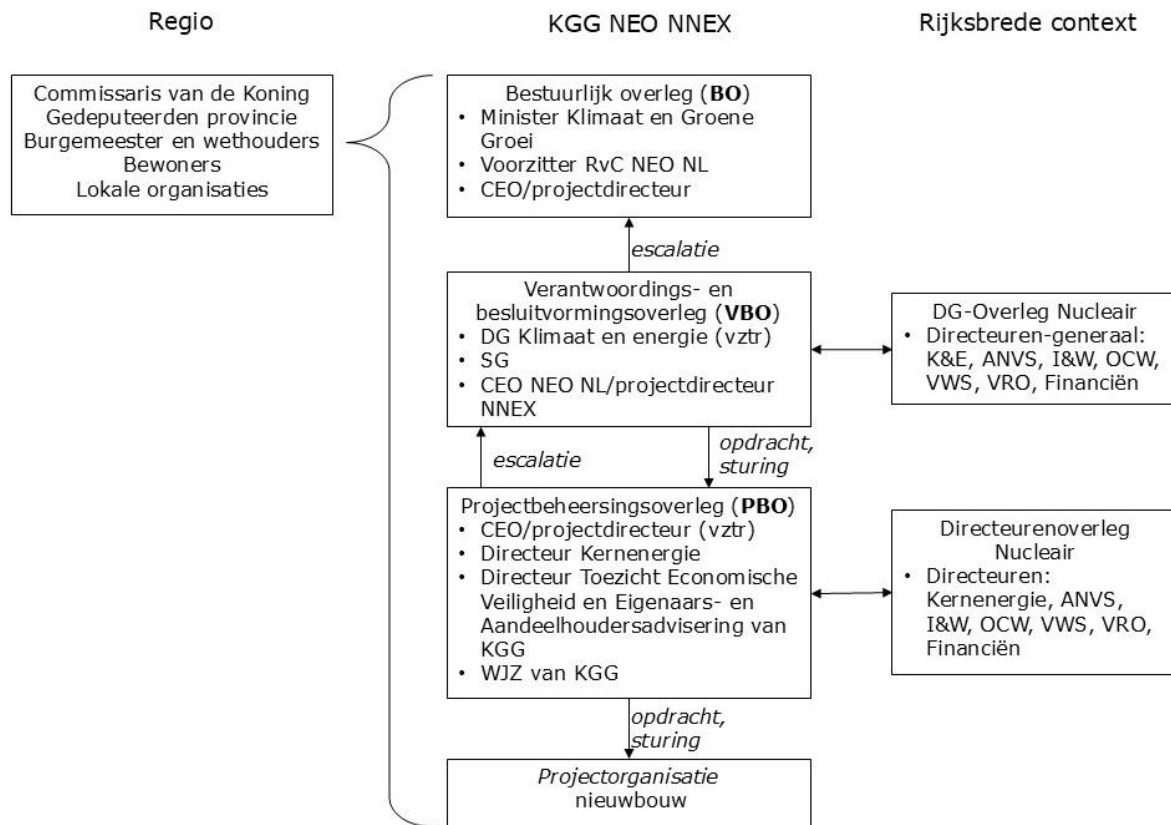
2. **Verantwoordings- en Besluitvormingsoverleg (VBO)**

Het VBO heeft een besluitvormend en sturend karakter. Hiernaast staat het VBO in het teken van het afleggen van verantwoording van bestuurders van NNEX en NEO NL aan de ambtelijke top van KGG. Voor te nemen besluiten is de opdracht leidend. Bij voor te leggen besluiten dient dus inzichtelijk gemaakt te worden wat het effect hierop is, bijvoorbeeld in termen van budget en planning. Bij belangrijke besluiten moet daarvoor eerst een mandaat van de minister van KGG verkregen worden. Voor besluiten met een financieel karakter wordt aangesloten op de binnen het ministerie van KGG gebruikelijke volmachten en mandaten zoals neergelegd in het Besluit mandaat, volmacht en machtiging EZK 2019 en het Besluit voortzetting mandaat, volmacht en machtiging beleidsterreinen Klimaat en Groene Groei. De besluiten in het VBO zijn leidend voor verdere uitvoering van het project. Deze bijgestuurde uitvoering is vervolgens onderwerp van het PBO, waarmee de cyclus rond is. Voorafgaand aan de instelling van het VBO werkt KGG met een vergelijkbaar gremium, het driehoeksoverleg Governance Nieuwbouw Kernenergie.

3. **Bestuurlijk overleg (BO)**

Een uitzondering op de besluitvormingsprocedure zijn beslissingen die in een BO worden genomen. Aan dit overleg nemen de minister van KGG, de CEO en de voorzitter van de raad van commissarissen van NEO NL deel. Het VBO kan keuzes aan dit BO voorleggen vanwege een groot belang van bijvoorbeeld maatschappelijk, financiële of politieke aard. Ook kan het BO als escalatie-overleg fungeren bij het uitblijven van overeenstemming in het VBO.

Figuur 5. Schematische weergave van de governance van het nieuwbouwproject en de stakeholders hierbij.



Voor de volledigheid zijn in figuur 5 het directeurenoverleg Nucleair (DON) en het DG-overleg Nucleair (DGON) opgenomen. Het DON is een interdepartementaal overleg waaraan directeuren van directies van meerdere ministeries die betrokken zijn bij nucleaire beleid of toezicht, deelnemen. In het DON wordt door NNEX en NEO NL voor nieuwbouw gegeven informatie besproken en kunnen adviezen worden voorbereid. Onder het DON zijn vier werkgroepen actief gericht op verschillende nucleaire dossiers: (1) Afval, ontmanteling, opslag, eindberging; (2) Kennisbasis nucleaire technologie & stralingsbescherming; (3) Ruimte & omgeving; en (4) Financiering & governance. Zij rapporteren aan het DON. Deze structuur faciliteert de uitwisseling van kennis en ervaringen tussen departementen die aan de bredere nucleaire opgave werken. Het DON 'hangt onder' het DGON (een met DON vergelijkbaar gremium op DG-niveau) en bepaalt hiervan de agenda. Aansluitend op het DON vindt het DGON plaats. Hierin kan rijksbreed de inzet besproken worden voor het BO waarin het Rijk sturing geeft op het nieuwbouwproject. Dit DGON dient mede als platform ter voorbespreking van onderwerpen voorafgaand aan formele behandeling in de voorportalen/onderraden (ambtelijke commissie en ministeriële commissie) en de Ministerraad.

De Staat (ministerie van KGG) zal afspraken met NEO NL en NNEX maken over welk type besluiten aan het VBO waarin ook de aandeelhouder zitting heeft, moeten worden voorgelegd. Naast deze formele overlegcyclus vinden er op verschillende niveaus naar behoefte informele gesprekken plaats.

Ook is in figuur 5 het overleg met de regio schematisch weergegeven. De praktische invulling van dit overleg zal opgesteld worden in overleg met de regio nadat het definitieve besluit over de locatie is genomen. Dit overleg vindt op verschillende niveaus plaats; van een individuele omwonende tot aan de Commissaris van de Koning en de gedeputeerde van Provinciale Staten.

3.3 Projectbeheersing

De beheersing van het project heeft plaats op vier niveaus:

- NEO NL / NNEX
- De aandeelhouder en de opdrachtgever (beleidsverantwoordelijke (ministerie van KGG)
- Het ministerie van Financiën
- De Tweede Kamer

De beheersing betreft enerzijds de beoordeling en autorisatie van beslissingen binnen het project, en anderzijds de controle achteraf hoe de uitvoering is verlopen. Een ander onderscheid is tussen de (puur) financiële beheersing en de beheersing van technische en projectplanningsstappen.

Controle op uitvoering

De controle op de uitvoering van de begroting vindt plaats op verschillende niveaus.

1. Beheersing binnen NEO NL / NNEX

Op het eerste niveau vindt controle plaats binnen NNEX, de nieuwbouw-projectorganisatie, en de houdstermaatschappij NEO NL.

Binnen de eigen organisatie van NEO NL/NNEX, de Owner/operator, is er een centrale rol toebedeeld aan het team Programme Control. Deze afdeling heeft korte lijnen met de teams die het nieuwbouwproject uitvoeren. Programme Control valt onder de verantwoordelijkheid van de CFO van het bedrijf.

Op grond van de best practices van IAEA heeft NEO NL / NNEX ter ondersteuning van het bouwproject een externe *Owner's Engineer* in dienst. Dit is een (groot) raadgevend adviesbureau dat gemakkelijk de dienstverlening kan op- en afschalen. De *Owner's engineer* heeft geen formele taak in de projectbeheersing maar is onmisbaar in de beheersing van het project door de beoordeling vooraf van beslissingen die NEO NL overweegt te nemen. De *Owner's engineer* werkt als adviseur voor de projectdirecteur en heeft daarom geen formele onafhankelijkheid. Van de *Owner's Engineer* wordt echter nadrukkelijk een kritische rol verwacht, in de eerste plaats ten opzichte van de technologieleverancier maar ook ten opzichte van de projectdirectie.

Op grotere afstand van het project houdt de raad van commissarissen toezicht. De rechten en plichten van de raad van commissarissen staan vastgelegd in de statuten van het bedrijf. Deze betreffen zowel projectbeheersing vooraf (instemmings- en goedkeuringsrechten) als controle achteraf (jaarstukken, décharge). De raad van commissarissen zal (waarschijnlijk bij de groei naar vijf leden) een auditcomité instellen.

De controlerend extern accountant (geleverd door een openbaar accountantskantoor) vervult de gebruikelijke rol in de jaarcyclus van de bedrijfsfinanciën. Dit betreft (voornamelijk financiële) controle achteraf.

2. Beheersing binnen het ministerie van KGG

Binnen het ministerie van KGG zijn twee rollen van de 'driehoek' belegd:

1. het eigenaarschap (althans de aandeelhoudersrol) bij de SG en ondersteund door de afdeling Eigenaars- en aandeelhoudersadvisering van de directie Toezicht Economische Veiligheid en Eigenaars- en Aandeelhoudersadvisering. Dit betekent het eigendom als aandeelhouder van NEO NL; en
2. het opdrachtgeverschap (althans de beleidsrol) bij de DG Klimaat en Energie en ondersteund door de directie Kernenergie.

In een *government support package* worden voorwaarden opgenomen over de rapportage en beheersing van het bouwproject. Bij de terbeschikkingstelling van grote hoeveelheden financiële middelen is het gebruikelijk een *Lender Technical Advisor* (LTA) aan te nemen. Dit raadgevend ingenieursbureau beoordeelt vanuit de techniek en het projectmanagement of financiële middelen verstandig wordt uitgegeven. Op de korte termijn wordt een *Technical Support Organisation* (TSO) ingehuurd die deze functie van de LTA gaat vervullen. Deze TSO werkt ook voor NEO NL en wijkt daarmee af van een LTA. Dit is reden om een andere naam te gebruiken.

De rol van de TSO wordt dus op termijn gesplitst in die van de LTA en die van de *Owner's Engineer*. De belangen van de organisatie waarvoor zij werken komen merendeels overeen, maar niet geheel. De opdrachtgever en aandeelhouder (samen de '*Lender*' door wie LTA wordt ingehuurd) hebben als primair belang dat de kosten beperkt blijven. De opdrachtnemer als toekomstig operator heeft als primair belang de kans op complicaties te verminderen bij de bouw en ingebruikname, ook als dit tot hogere kosten leidt.

Voorts vervult een controller taken op concernniveau ten behoeve van bewindspersonen en ambtelijke departementsleiding en vervult de wettelijke control- en begrotingstaken zoals deze in het Taakbesluit FEZ van de Comptabiliteitswet 2016 zijn verankerd. Daarbij houdt de controller toezicht op de uitvoering van taken op decentraal niveau. Deze rol wordt binnen de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) ingevuld. De afdeling FEZ is verantwoordelijk voor de begrotingscyclus van het ministerie, inclusief control. FEZ werkt nauw samen met de DG Rijksbegroting van het ministerie van Financiën.

3. Ministerie van Financiën

Bij de uitgave van bedragen zoals voorzien voor kernenergie blijft het ministerie van Financiën nauw betrokken, ondanks dat kernenergie op de begroting van het ministerie van KGG staat. De middelen zijn gereserveerd in het Klimaatfonds, waarvoor geldt dat voor overheveling van goedkeuring van het ministerie van Financiën nodig is.

4. Tweede Kamer

De Tweede Kamer heeft een controlerende taak. Deze is mede neergelegd in de Comptabiliteitswet 2016. Het ministerie van KGG informeert daartoe de Kamer periodiek over voortgang van het nieuwbouwproject.

Auditdienst Rijk

De Auditdienst Rijk (ADR) ondersteunt ministeries bij het beheersen van risico's en het afleggen van verantwoording. Dit betreft financiële audits gericht op rechtmatigheid en betrouwbaarheid en operationele (interne) audits gericht op doelmatigheid en doeltreffendheid van bedrijfsprocessen. Hiernaast heeft de ADR een taak in het geven van advies over risicobeheersing, governance, compliance en interne beheersing. De ADR voert controles uit die bijdragen aan het werk van de Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft de taak op grond van hoofdstuk 7 van de Comptabiliteitswet 2016 verantwoordings- en doelmatigheidsonderzoek uit te voeren op uitgaven van ministeries. Op grond van artikel 7.24, onderdeel e, en artikel 7.27 voert de Algemene Rekenkamer onderzoek uit ten aanzien van deelnemingen, gericht op de vervulling van het aandeelhouderschap van de Staat en het beleid met betrekking tot deze deelneming. De bijdrage van de Algemene Rekenkamer aan de beheersing van de NEO NL is dus indirect, via onderzoek naar het ministerie van KGG. De Algemene Rekenkamer kan wel informatie inwinnen bij NEO NL.

Gate review als opschortende voorwaarde

Een instrument binnen de governance van het project is weggelegd voor de zogeheten *gate review*. In de financieringsovereenkomst zal het succesvol doorlopen van de *gate review* voorafgaand aan de start van de bouw van kerncentrales als opschortende voorwaarde worden opgenomen: NEO NL / NNEX mag pas starten met de bouw nadat de *gate review* doorlopen is en de minister van KGG op basis van de *gate review* besluit dat starten met de bouw opportuun is. Tijdens de *gate review* wordt onder meer beoordeeld of het projectplan en de projectorganisatie aan de zijde van zowel het ministerie van KGG als NEO NL / NNEX klaar zijn om te starten met de bouw. Hierbij wordt getoetst of de gehele projectketen gereed is om het bouwproject op een effectieve wijze te begeleiden en alle betrokkenen juist en tijdig te informeren. De opzet van de *gate review* zal worden gebaseerd op de standaardwerkwijze van Rijkswaterstaat en de richtlijn *Gate Review - Projectbeslissing (aanleg)*.

In aanvulling hierop is er nog een mijlpaal in het project waarbij een *gate review* uitgevoerd wordt, namelijk het moment waarop de nieuwbouwcentrales in bedrijf genomen worden.

Externe financiers

Het is niet uit te sluiten dat op een later moment, als het project minder risico's kent, andere partijen zich bereid tonen om in het project te investeren met risicodragend kapitaal. Dan wordt besloten of en welke rol deze financier binnen het governance-model krijgt.

Rapportage

De basisrapportage vormt de basis voor het monitoren van de voortgang, voor de verantwoording en voor de evaluatie.

NNEX stelt de volgende voortgangsrapportages op:

- 1) iedere maand voor het PO
- 2) om het kwartaal voor het VBO (in de kwartalen dat er geen formele halfjaar-rapportage is).
- 3) ieder half jaar voor een formele verantwoordingsrapportage.

Het GGP bevat voor deze halfjaarlijkse rapportage een invul-format dat is gericht op het rapporteren van afwijkingen ten opzichte van de 'baseline'. De voortgangsrapportage bevat negen *factsheets*, waarin op de negen onderdelen wordt ingegaan: (1) scope, (2) planning, (3) budget, (4) raming, (5) kwaliteit, (6) interne organisatie, (7) omgevingsmanagement, (8) onvoorzien en (9) risico's. De rapportage bevat een managementsamenvatting met een overzicht van de knelpunten en beheersmaatregelen en de besprekpunten voor het VBO. Indien het VBO hiertoe besluit kan aan de rapportage een 'quick scan' van de Auditdienst Rijk worden toegevoegd.

Als het nieuwbouwproject door de Tweede Kamer als groot project wordt aangewezen, dient ten minste éénmaal per jaar bij de voortgangsrapportage een accountantsrapport te worden gevoegd met een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage en over de beheersing en het beheer van het project. Daarbij wordt in het bijzonder gekeken naar de mate waarin de volgende aspecten toereikend zijn: de projectorganisatie, de kwaliteit van de bestuurlijke informatievoorziening, de werking van de administratieve organisatie en de werking van het systeem van interne controle.

De verschillende gremia en functionarissen zullen gaandeweg met elkaar vaststellen hoe de informatievoorziening volledig kan zijn en efficiënt kan verlopen.

In de financieringsovereenkomst wordt bepaald dat de Staat (ministerie van KGG) goedkeuring moet geven voor een wijziging wanneer deze impact heeft (of kan hebben) op de 'baseline' zoals vastgelegd in de basisrapportage. Wijzigingen die geen impact hebben op de baseline (beperkte wijzigingen) hoeven niet voor goedkeuring aan de Staat (ministerie van KGG) voorgelegd te worden, maar vormen wel onderdeel van het rapportage- en sturingsproces. In de financieringsovereenkomst wordt bepaald dat NNEX een informatieplicht heeft tegenover de Staat (ministerie van KGG) ten aanzien van beperkte wijzigingen.

Risicomanagement

Een groot en complex project zoals de bouw en ingebruikname van kerncentrales kent van nature een grote verscheidenheid aan risico's. Typisch zijn projectrisico's onder te verdelen in technische, juridische en financiële risico's. Daarnaast zijn er, gezien de bestuurlijke context, ook politiek-bestuurlijke en maatschappelijke risico's. Met behulp van adequaat risicomanagement worden deze risico's op een proactieve wijze geïdentificeerd. Een risico wordt tot op zeker hoogte meetbaar gemaakt als de kans dat de nadelige gebeurtenis zich voordoet vermenigvuldigd met de impact. In formulevorm: $\text{risico} = \text{kans} * \text{gevolg}$. Volgens deze methode worden de risico's in kaart gebracht. Er wordt besloten welke beheersmaatregelen worden genomen om de kans te verkleinen of de gevolgen te beperken. Deze methode zorgt er voor dat beheersmaatregelen in overeenstemming zijn met de omvang van het risico.

De belangrijkste uitgangspunten van het risicomanagement worden vastgelegd in de financieringsovereenkomst:

- Een totaaloverzicht van de risico's wordt vastgelegd in een risicodossier. Dit dossier wordt actueel gehouden, en maakt een vast onderdeel uit van de directieagenda van NNEX.
- Er zal onderscheid gemaakt worden tussen risico's die door het project te beheersen zijn (endogene risico's) en die niet door het project te beheersen zijn (exogene risico's). NNEX is verantwoordelijk voor het beheersen van de endogene risico's. Over de exogene risico's ligt worden expliciete afspraken gemaakt.
- De belangrijkste risico's van het project, inclusief hun beheersmaatregelen, worden door de NNEX en de Staat (ministerie van KGG) bepaald en periodiek geactualiseerd. Deze lijst van

belangrijkste risico's wordt opgenomen in de halfjaarlijkse voortgangsrapportages en is een vast agendapunt van het Projectbeheersingsoverleg en het Directeurenoverleg Nucleair.

Bijlage 1

Toetsing aan het kader voor het oprichten van een deelneming in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022

Introductie afwegingskader

De overheid kan op verschillende manieren ingrijpen in de markt. Om te voorkomen dat overheidsingrijpen leidt tot overheidsfalen, moet zorgvuldig worden vastgesteld welk instrument het meest geschikt is in een bepaalde situatie. Er spelen drie factoren een rol bij de keuze voor een deelneming in plaats van een ander instrument: (i) de mate waarin er behoefte is aan meer dan wel andere invloed dan in wet- en regelgeving is vast te leggen, (ii) de mate waarin de activiteiten zich lenen voor het onderbrengen in een vennootschap, en (iii) in hoeverre aandeelhouderschap in een onderneming onder andere doeltreffend en doelmatig is. Deze vragen worden hieronder beantwoord. Als eenmaal is besloten een deelneming aan te gaan, moeten nog drie belangrijke keuzes worden gemaakt: (i) de omvang van het aandeel, (ii) de duur van het aandeelhouderschap en (iii) de toedeling van de aandeelhoudersrol. Ook deze keuzes worden hieronder toegelicht.

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

Antwoord:

Het Nederlandse energiesysteem kent vijf hoofdpijlers: energiezekerheid, betaalbaarheid, veiligheid, duurzaamheid en rechtvaardigheid. Deze publieke belangen kwamen ook specifiek ten aanzien van de bijdrage van kernenergie aan het energiesysteem naar voren in de conclusies uit het Rli-advies "Splijtstof? Besluiten over kernenergie vanuit waarden". In de Kamerbrief Contouren Nationaal Plan Energiesysteem (NPE) voegt het kabinet hier ook nog leefomgevingskwaliteit en maatschappelijke betrokkenheid aan toe. Om deze belangen te borgen kan kernenergie een belangrijke rol spelen. Ten eerste kan het bijdragen als basislast aan de energiezekerheid, ook omdat kernenergie niet weersafhankelijk is en het daarmee de behoefte voor flexibel vermogen en opslag verlaagt en zorgt voor diversificatie van de elektriciteitsproductie. Ten tweede kan kernenergie een positieve bijdrage leveren aan de betaalbaarheid van het energiesysteem. Daarnaast draagt het bij aan een CO₂-neutraal energiesysteem (duurzaamheid). Het kabinet acht het dus van maatschappelijk belang dat er meer kernenergie beschikbaar komt en behouden blijft.

Om de ambities op het gebied van kernenergie te realiseren en de hierboven beschreven belangen op termijn te borgen is overheidsingrijpen nodig, omdat (i) er geen interesse van private financiers is om in kernenergie te investeren en (ii) er maatschappelijke positieve effecten (externe effecten) zijn die niet in de private investeringsbeslissing worden meegewogen.

Het ministerie van KGG heeft door EY in een marktconsultatie laten onderzoeken in welke publiek-private verhouding de bouw van de kerncentrales volgens de geconsulteerde bedrijven plaats kan hebben. Deze brede marktconsultatie vond plaats onder technologieleveranciers (*vendors*, producenten van kernreactoren), energiebedrijven en financiële instellingen. De centrale vraag hierbij was of private bedrijven geïnteresseerd zijn risicodragend te investeren in het nieuwbouwproject voor kernenergie. Het resultaat was dat er uiteindelijk onvoldoende interesse van private bedrijven bleek te zijn:

- 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.
- Er blijkt in de markt een fundamentele verwachting te zijn dat de overheid zelf een aanzienlijk aandeel investeert in het project of op enige wijze zich niet slechts politiek maar ook organisatorisch en financieel committeert aan kernenergie.
- De mogelijke technologieleveranciers gaan uit van een financiële participatie van de overheid.

Daar komt bij dat het mogelijke systeemvoordeel van kernenergie in de energiemix zoals TNO dat becijfert¹⁶ 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.

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 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, de brede marktconsultatie heeft echter ook laten zien dat er naast eventuele garanties of subsidies een verwachting is dat de overheid zich met risicodragend kapitaal committeert aan de nieuwbouw van de kerncentrales. Deze betrokkenheid is benodigd om de betrokken partijen het vertrouwen te geven dat kernenergie een blijvende beleidskeuze is. Daarnaast is zolang de overheid de risico's draagt voor de kerncentrales, er ook behoefte aan invloed en sturing op de onderneming om deze risico's te mitigeren, zoals het borgen van informatievoorziening, invloed op de samenstelling van bestuur en goedkeuring op significante investeringen. Dit zijn niet-contracteerbare publieke belangen die zo veelzijdig en dynamisch zijn dat het lastig is om met afspraken de borging toekomstbestendig vast te leggen. Aandeelhouderschap biedt hier de instrumenten voor.

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

Antwoord:

Ja, gelet op de aard van het ontwikkel- en bouwproject en van de energiemarkt is het wenselijk om de kerncentrales als een bedrijf te realiseren en te exploiteren en niet als uitvoeringsorganisatie van de overheid. Dit zien we 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 vormen deze een 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.

Gelet op de aard en omvang van de opgave is, los van de algemene notie dat de activiteiten zich het best voor een vennootschap (met een in aandelen verdeeld kapitaal) 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 eigen 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. Hierbij 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) naar verwachting extra steun nodig zijn. Beide moeten in een *Government Support Package* worden meegenomen.

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

Ja, het past binnen de nationale en internationale wettelijke kaders. Kernenergie is onderworpen aan veel nationale en unierechtelijke wet- en regelgeving. De markt voor elektriciteitsproductie uit kernenergie is in de huidige marktordening een vrije markt. Overheidsbedrijven kunnen toetreden tot deze markt waarbij de Europese regels voor

¹⁶ Towards a sustainable energy system for the Netherlands in 2050, TNO, May 2024

staatssteun gelden. Voor een deelneming zullen dezelfde wettelijke voorschriften gelden als voor een private onderneming op het gebied van veiligheid, mededinging et cetera.

b. Doeltreffendheid

Ja, het publieke belang omschreven bij vraag 1 kan met het aangaan van een deelneming worden geborgd. 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.

c. Doelmatigheid

Ja, het aangaan van een deelneming is efficiënter in het bereiken van het doel dan andere instrumenten. 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 te creëren dat een private partij zich ondanks vermeende 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 en het rijk daar beperkt op kan sturen. Uiteraard zitten aan het oprichten van een deelneming ook financiële risico's. Daarom wordt ook operationele ondersteuning overwogen om een eventuele (tijdelijke) onrendabele top te bekostigen. Ook kan inbreng van kapitaal of een andere financiële bijdrage door technologieleveranciers worden meegewogen in de selectie van de technologieleverancier.

d. Uitvoerbaarheid

Ja, het aangaan van een deelneming is uitvoerbaar. Bouw en exploitatie van een kerncentrale betreft bewezen technologie en ervaringen in het buitenland laten zien dat deze uitvoerbaar zijn. Het aangaan van een deelneming specifiek gericht op de bouw en exploitatie van een kerncentrale past ook binnen de Noordwest-Europese elektriciteitsmarkt waarop verschillende staatsdeelnemingen actief zijn naast private bedrijven. Daarmee is mitst binnen de geldende staatssteunkaders het oprichten van een nieuwe deelneming in de elektriciteitssector uitvoerbaar.

e. Proportioneel

Ja, het overheidsingrijpen door het aangaan van een deelneming vergt een forse voorinvestering (20-30 miljard Euro) dat zich over de levensduur van 60-80 jaar terugverdiend met de productie en verkoop van elektriciteit. Gegeven de wens om het aandeel kernenergie te vergroten en het energiesysteem daarmee meer divers, robuuster en minder weersafhankelijk te maken acht het kabinet het overheidsingrijpen (en het maatschappelijk kapitaal dat daarmee gemoeid is) in verhouding staan tot het publieke belang dat ermee wordt gediend. Hierbij speelt ook dat minder zware vormen van overheidsingrijpen naar verwachting niet tot realisatie van nieuwe kerncentrales leiden of enkel met een eenzijdige risicoverdeling tussen privaat en publiek.

Keuze (1) De omvang van het aandeel

Het kabinet kiest er initieel voor om te kiezen voor een belang van 100% in de op te richten deelneming om het beleidsdoel van meer kernenergie in de elektriciteitsmix met voldoende snelheid te verwezenlijken. Gegeven het uitblijven van private financiering acht het kabinet dit ook proportioneel. Hierbij laat het kabinet nadrukkelijk de mogelijkheid open dat op enig moment gedurende de bouwfase of exploitatie het aandeel geheel of gedeeltelijk vervreemd kan worden om daarmee de impact op de rijksbegroting te verminderen.

Keuze (2) De duur van het aandeelhouderschap

Het kabinet kiest er nu voor om de deelneming in te richten als een reguliere deelneming waarvan de staat langere tijd aandeelhouder blijft. Uiteraard zal het kabinet in lijn met de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 het aandeelhouderschap op gezette tijden evalueren waarbij het kabinet eerder mogelijkheden ziet om op in een latere fase (een deel) van haar aandelenbelang te vervreemden dan om het beleidsdoel van een groter aandeel kernenergie in de elektriciteitsmix via wet- en regelgeving af te dwingen.

Keuze (3) Toedeling van de aandeelhoudersrol

Het zogenoemde centrale model in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 is het uitgangspunt voor het beheer van deelnemingen. Hierin zijn de rol van aandeelhouder en die van de beleidsmaker gescheiden. De minister van Financiën vervult de aandeelhoudersrol, de beleidsrol wordt vervuld door een andere minister. Transparantie door scheiding van rollen en de centralisatie van kennis zijn de twee redenen waarom het centrale model het uitgangspunt van het deelnemingenbeleid is. Er kan echter een reden zijn om het aandeelhouderschap bij een vakministerie te beleggen. Bij kernenergie doet zich een reden voor. Wetgeving verbiedt namelijk dat de aandeelhouder van de beheerder van een distributie- of transmissiesysteem voor elektriciteit (TenneT en Stedin) ook aandeelhouder is van een producent van elektriciteit. Het is wel mogelijk dat een andere minister dan de minister van Financiën de aandeelhoudersrol vervult. Het ligt voor de hand dat de minister van KGG die portefeuillehouder is van energie, de aandeelhouder is. In de Kamerbrief van 5 februari 2025 heeft de minister van KGG in de uiteenzetting van de criteria en randvoorwaarden geschreven dat conform de portefeuillevreiding zowel opdrachtgeverschap als beheer van de aandelen bij KGG liggen¹⁷. Een vergelijkbare situatie doet zich voor bij gas, waar de minister van Financiën de aandeelhoudersrol van de beheerder van het transmissiesysteem voor gas, N.V. Nederlandse Gasunie, vervult en de minister van KGG de aandeelhoudersrol van de gasproducent EBN. Overigens kan de minister van Infrastructuur en Waterstaat ook het aandeelhouderschap niet op zich nemen omdat de toezichthouder op kernenergie, de ANVS, onder zijn beleidsverantwoordelijkheid ressorteert.

¹⁷ Kamerstuk 2025, 32 645, nr.137

Literatuur

1. Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', 10 januari 2022, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>
2. Nationaal Plan Energiesysteem, 1 december 2023, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/01/nationaal-plan-energiesysteem>
3. Hoofdpijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB, 16 mei 2023, <https://www.kabinetsformatie2023.nl/documenten/publicaties/2024/05/16/hoofdpijnenakkoord-tussen-de-fracties-van-pvv-vvd-nsc-en-bbb>
4. Milestones in the Development of a National Infrastructure for Nuclear Power, No. NG-G-3.1 (Rev. 1), IAEA, 2015
5. Handleiding Government Governance, 2000, Ministerie van Financiën.
6. Kamerstukken II 2022-2023, 35 561 nr. 17, 25 april 2023 'Nij begun: op weg naar erkenning, herstel en perspectief'.
7. Governancemodel Grote Projecten, 2014, ministerie van Infrastructuur en Milieu.
8. Regeling Grote Projecten, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0021424/2021-12-09>
9. Elementen van een adequaat governancemodel, KPMG Advisory N.V, 2023.
10. Kamerstukken II 2022-2023 32 645 nr. 116, 9 december 2022.
11. Nationaal Plan Energiesysteem, 1 december 2023
12. Comptabiliteitswet 2016
13. Towards a sustainable energy system for the Netherlands in 2050, TNO, mei 2024, <https://publications.tno.nl/publication/34642478/U1ZsmY/TNO-2024-P10607.pdf>
14. Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022
15. Governance PALLAS, 20 april 2023