

Ministerie van Klimaat en
Groene Groei

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Datum 17 oktober 2025
Betreft Voortgangsbrief nieuwbouw kernenergie oktober 2025

Geachte Voorzitter,

Het kabinet kiest nadrukkelijk voor een groter aandeel kernenergie in de elektriciteitsmix om de CO₂-vrije elektriciteitsproductie te diversifiëren en minder weersafhankelijk te maken. Daarmee kiest het kabinet voor een robuust energiesysteem met een mix van (onder andere) kernenergie, windenergie en zon-pv waardoor de strategische onafhankelijkheid van Nederland wordt vergroot.

Met deze voortgangsbrief neemt het kabinet de Kamer mee in de vorderingen die het de afgelopen periode maakte ten aanzien van het nucleaire nieuwbouwprogramma. Deze brief rapporteert over de uitkomsten van de door TNO uitgevoerde analyse over de impact op de energiesysteemkosten door het toevoegen van kernenergie in de energiemix. In deze brief wordt ook een voorstel gedaan voor een financieringsstructuur, inclusief de rol van de Nederlandse staat daarin in de vorm van een *Government Support Package* (GSP). Tot slot gaat deze brief in op de voortgang van de inkoopprocedure en het Rijk-Regiopakket.

In onderstaande figuur zijn de verschillende werksporen aangeduid en in volgorde geplaatst om de onderlinge samenhang weer te geven. De fase van het ophalen van informatie en het voorbereiden van besluitvorming verschuift met deze voortgangsbrief naar de fase van het nemen van besluiten en de uitvoering.

Klimaat en Groene Groei

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000003952069570000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

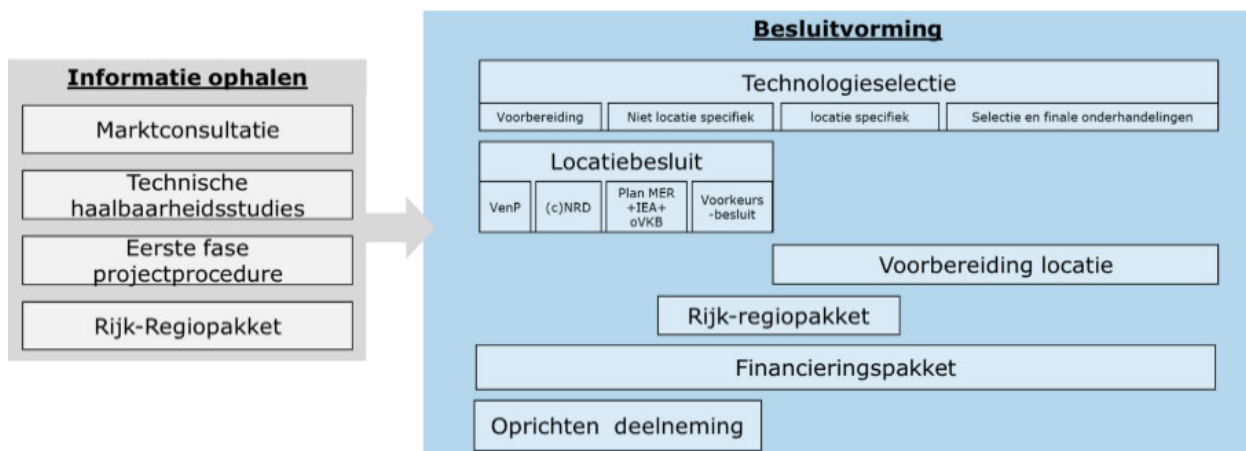
www.rijksoverheid.nl/kg

Ons kenmerk

KGG / 101462991

Bijlage(n)

4



Figuur 1: Op hoofdlijnen geschetste werksporen

Deze Kamerbrief gaat over het nieuwbouwprogramma voor grootschalige kerncentrales. Gelijktijdig wordt de Kamer geïnformeerd over:

- **Oprichting deelneming:** de voorgenomen oprichting van de beleidsdeelneming NEO NL en daarbij horende kapitaalstoring;
- **Wijziging Kernenergiewet:** aanbieding van het voorstel tot wijziging van de Kernenergiewet. Met het wetsvoorstel krijgt de vergunninghouder van de kerncentrale Borssele de mogelijkheid om een aanvraag te doen bij de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (hierna: ANVS) voor het wijzigen van de vergunning, bedoeld in artikel 15, onderdeel b, van de Kernenergiewet, om het vrijmaken van kernenergie in de kerncentrale Borssele na 2033 voort te kunnen zetten, waarmee invulling wordt gegeven aan de motie-Mulder en Harbers¹; en
- **SMR-strategie:** met de strategie voor kleine modulaire reactoren (SMR's) geeft het kabinet richting aan de ontwikkeling van SMR's in Nederland.

Stand van zaken voorbereiding op realisatie eerste kerncentrales

De volgende secties geven per werkspoor een update over de belangrijkste voortgang en resultaten. Daarnaast is het een vooruitblik op de komende periode.

1. Financiering

1.1 Doel

Het kabinet publiceert met deze brief de door TNO uitgevoerde systeemkostenstudie. Hierin zijn de impact op de systeemkosten als gevolg van het in gebruik nemen van nieuwe kerncentrales inzichtelijk gemaakt. Hierbij is onder andere gekeken naar de relatie tot de flexibiliteitsbehoefte en investeringen in infrastructuur. Deze analyse sluit aan bij de wens tot impact- en optimalisatiestudies die door de Kamers bij verschillende gelegenheden is geuit, bijvoorbeeld in het recente commissiedebat nettarieven² met de inbreng door het lid Bontenbal, en in de motie van het lid Erkens³ waarin het kabinet verzocht wordt het optimale percentage kernenergie in 2050 te onderzoeken. Het kabinet geeft met deze brief invulling aan deze motie.

¹ Kamerstukken II 2019/20 32 813, nr. 511

² Kamerstukken II 2024/25, 29023, nr. 571.

³ Kamerstukken II 2024/25, 32813, nr. 1358.

Daarnaast doet het kabinet in deze brief een voorstel voor het meest passend geachte GSP voor Nederland. Dit GSP zal de komende periode verder worden uitgewerkt richting het investeringsbesluit.

1.2 Stand van zaken

Uitwerking systeemkostenstudie

In de studie zijn op basis van realistische aannames en de meest actuele inzichten de systeemkosten berekend voor het toekomstige Nederlandse energiesysteem. Hierbij wordt de vergelijking gemaakt tussen een scenario waarbij er wordt geïnvesteerd in twee of vier grootschalige kerncentrales en een scenario zonder kerncentrales. Om een robuuste uitspraak te kunnen doen over de toegevoegde waarde van kernenergie, is gekeken naar de verschillende toekomstbeelden waarin de Nederlandse energievraag op uiteenlopende manieren wordt ingevuld, met als constante dat in 2050 netto klimaatneutraliteit wordt bereikt. De scenario's beschrijven beelden van het energiesysteem die variëren in gedrag van burgers en bedrijven, economische structuur, de mate van elektrificatie (laag tot hoog) en de omvang van industriële ontwikkeling (van krimp tot beperkte groei).

De voornaamste conclusie is dat het energiesysteem met twee of vier kerncentrales, met in totaal maximaal 6 GW productiecapaciteit, vergelijkbare systeemkosten kent als een systeem waarin deze productiecapaciteit wordt ingevuld door een additionele hoeveelheid wind op zee van 9,5 GW en noodzakelijke flextechnologieën. In deze studie is dus bewust een scenario met (een beperkte mate van) concurrentie tussen deze twee opwektechnologieën uitgewerkt. Op het moment dat concurrentie tussen de opwektechnologieën achterwege wordt gelaten en dus sprake is van zowel meer wind- als meer kernenergie met voldoende elektriciteitsvraag (vanuit onder andere de industrie), kan dit leiden tot lagere systeemkosten dan wanneer sprake is van concurrentie.

In een scenario met een aanzienlijk lagere energievraag (vooral veroorzaakt door lagere industriële vraag) is er minder vraag naar benodigde opwekcapaciteit vanuit zowel kernenergie als wind op zee. Wanneer in dit lage-vraagscenario toch 6 GW kernenergie aan het systeem wordt toegevoegd, resulteert dit volgens de modeluitkomsten in ongeveer 0,7% hogere systeemkosten.

Voor de interpretatie van de resultaten geldt dat in de huidige doorrekeningen de kosten voor elektriciteitsinfrastructuur - zowel op land als op zee - nog te beperkt en gesimplificeerd worden meegenomen en daardoor worden onderschat. Het beter meenemen van infrastructuurkosten kan tot een ander optimum leiden, waarbij wind op zee in alle gevallen noodzakelijk is om tot een optimaal systeem te komen en invulling te geven aan de energievraag.

Verder volgt dat de inzet van kernenergie leidt tot een andere opbouw van de systeemkosten. Kernenergie leidt tot hogere investeringskosten in productiecapaciteit; deze worden echter voor een groot deel of volledig gecompenseerd door lagere kosten voor onder meer netverzwaring, flexibiliteit, elektrificatie, energiebesparing en de importbehoefte van elektriciteit en waterstof. De toevoeging van kernenergie heeft daarnaast een stabiliserend effect op de elektriciteitsprijzen, omdat het weersonafhankelijke productie betreft.

Milieuimpactanalyse kernenergie in de Nederlandse energiemix

Op advies van de Commissie mer is aanvullend onderzoek gedaan door Pondera en CE Delft naar de milieuimpact van kernenergie. Uit deze studie blijkt ook dat

kernenergie, windenergie en zon-pv uitstekend naast elkaar kunnen bestaan. Geen enkele energiebron is namelijk zonder enige milieuimpact en diversificatie heeft voordelen om de absolute impact te verlagen. De studie concludeert daarnaast dat kernenergie, wind en zon-pv alle drie op alle facetten beter en schoner scoren dan fossiele brandstoffen.

Conclusie

Het kabinet concludeert dat kernenergie, ook vanuit het perspectief van systeemkosten en milieuimpact, een verantwoorde keuze is. Gezien de breedte van de uitgevoerde gevoeligheidsanalyses door TNO acht het kabinet deze conclusie bovendien robuust onder uiteenlopende omstandigheden. De doorslaggevende reden voor het kabinet om de rol van kernenergie te vergroten is omdat kernenergie bijdraagt aan leveringszekerheid en het een stabiele, CO₂-vrije bron is die niet afhankelijk is van zon of wind. Daarnaast zorgt het voor strategische onafhankelijkheid door diversificatie van technologie en toeleveringsketens, wat de weerbaarheid van het energiesysteem vergroot. Bovendien is kernenergie een robuuste investering met een lange levensduur, beperkt ruimtebeslag en kansen voor de Nederlandse economie via kennisontwikkeling, werkgelegenheid en betrokkenheid van het bedrijfsleven.

Vervolg

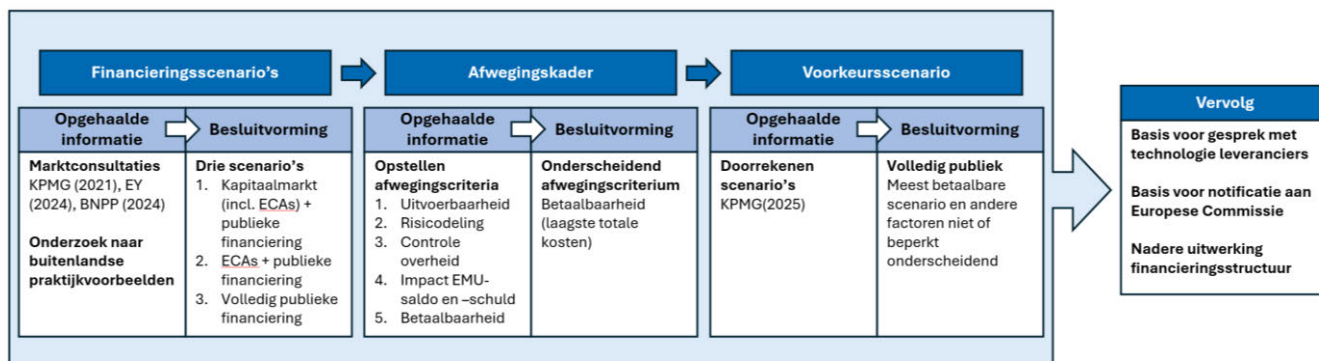
De uitkomsten van deze studies worden meegenomen in de beoogde financieringsstructuur, de voorbereiding van het investeringsbesluit en in de voorbereiding op de actualisatie van het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE) 2026. Dit is in lijn met de koers zoals beschreven in de Klimaat- en Energienota 2025. In de actualisatie van het NPE zal het kabinet ook de relatie tussen kernenergie en andere productiemiddelen, zoals windenergie op zee, verder duiden.

Financiering van de nieuwe kerncentrales

In de Kamerbief van mei 2025⁴ is een eerste bandbreedte van de totale investeringsomvang van de nieuwe kerncentrales toegelicht (€20-30 miljard, exclusief financieringslasten) gebaseerd op de technische haalbaarheidsstudies. Hieronder geeft het kabinet een toelichting op de vormen van financiering en een voorstel voor de rol van de overheid via het GSP. De conclusies zijn gebaseerd op de voorbereidende trajecten en onderzoeken van de afgelopen jaren, waaronder de marktconsultaties, het afwegingskader en de recente doorrekeningen van het financiële model.⁵ De uiteindelijke investeringsomvang is uiteraard afhankelijk van de techniek-, leverancier- en locatiekeuze en ook de voortgang van het project.

⁴ Kamerstukken II, 2024/25, 32645, nr.156.

⁵ KPMG heeft een financieel model opgesteld ter ondersteuning van een doorrekening op basis van eerste inschattingen van parameters van de investering, exploitatie en mogelijke financiering.



Figuur 2: afwegingskader

Afwegingskader en varianten van Government Support Packages

Tijdens de ontwikkel- en bouwfase staat de financiering van de investering centraal. In de operationele fase moeten deze middelen worden terugverdiend. Ook in deze fase kan de overheid een rol spelen. Het is van belang dat de maatregelen in de verschillende fasen tezamen als GSP worden beschouwd.

Een drietal GSP-varianten is door KPMG doorgerekend:

1. Naast publieke financiering een maximale inzet op het aantrekken van private financiering van zowel exportkrediet (door *Export Credit Agencies*, ECA's), als vanuit de bredere kapitaalmarkt;
2. Enkel ECA-bijdrage aan het project, naast publieke financiering; en;
3. Enkel publieke financiering.

KPMG heeft deze GSP-varianten aan de criteria uit het afwegingskader getoetst. Ze concluderen op basis van het afwegingskader dat betaalbaarheid de meest onderscheidende factor is, en dat andere elementen, zoals haalbaarheid, risicoverdeling, controle overheid en impact EMU-saldo en EMU-schuld in de verschillende scenario's minder bepalend zijn. In de doorrekening wordt de impact van de GSP-variant op betaalbaarheid beoordeeld aan de hand van de *Levelized Cost of Energy* (LCOE), inclusief de financieringslasten. De LCOE geeft een beeld van de gemiddelde kosten per eenheid opgewekte elektriciteit (zoals kWh) over de gehele levensduur van een kerncentrale.

Betaalbaarheid van de verschillende GSP-varianten

Private financiering heeft mogelijk een aantal voordelen ten aanzien van publieke financiering, mits de risico's van de financiering bedekt zijn aan deze private financieringsverstrekker. Bijvoorbeeld door minder impact op de Nederlandse overheidsfinanciën en mogelijk aanvullend toezicht op het zo efficiënt mogelijk bouwen van de nieuwe kerncentrales. Daarentegen zal elke vorm van private financiering het project aanzienlijk duurder maken, door hogere financieringslasten of vereist rendement.

Nederland kan, door zijn hoge kredietwaardigheid, goedkoper lenen dan marktpartijen en vrijwel alle andere landen die een nucleair nieuwbouwprogramma hebben. Daarnaast kan uit eerdere rapporten en buitenlandse voorbeelden, zoals het Verenigd Koninkrijk en Polen, geconcludeerd worden dat private financiering (in de ontwikkel- en bouwfase) alleen aangetrokken wordt als dit gepaard gaat met risico-overdracht aan de staat. Concreet betekent dit dat private partijen niet, of heel beperkt, financiële risico's

op zich nemen. Gelijktijdig stijgen de financieringslasten van het project, omdat private financiers een hogere rente rekenen voor hun financiering, wat de betaalbaarheid negatief beïnvloedt.

De impact van hogere financieringslasten op de totale kosten van het project is bij nucleaire projecten significant, met name vanwege de lange bouwtijd. Gedurende deze lange bouwtijd kan geen rente worden betaald en kunnen geen leningen worden afgelost, omdat er nog geen opbrengsten zijn. Tijdens de bouw wordt de rente daarom opgeteld bij de lening en is in opvolgende jaren ook weer rente over die gekapitaliseerde rente verschuldigd. KPMG laat bijvoorbeeld in hun indicatieve analyse zien dat, in een variant waarin ook ECA-financiering en private schuldfinanciering wordt voorzien aan het project, de financieringslasten significant hoger liggen dan in een scenario met alleen publieke financiering aan het project. Deze hogere financieringslasten gelden voor zowel private financiering vanuit marktpartijen als vanuit ECAs.

Daarentegen betekent publieke financiering van de bouw niet dat er in het geheel geen sprake is van risicoverdeling, omdat er in de contractuele afspraken met de opdrachtnemer van het project risico's tussen de staat (door de op te richten beleidsdeelneming) en opdrachtnemer kunnen worden verdeeld. Bijvoorbeeld door middel van vaste prijsafspraken. Volledige publieke financiering van het project is een significant betere optie in het kader van maatschappelijke betaalbaarheid en leidt tot de laagste LCOE voor het project.

Invulling volledige publieke financiering

Het voorstel om voor volledige publieke financiering (en dus een omvangrijk GSP) in de ontwikkel- en bouwfase te kiezen wordt de komende tijd verder uitgewerkt. Enkele richtingen kunnen al wel aangegeven worden, omdat ook deze leiden tot zo laag mogelijke maatschappelijke kosten.

Deur open voor private financiering

Private financiering (zoals door banken, verzekeraars of pensioenfondsen) is voor de eerste fases van het project onwaarschijnlijk, maar private financiering door middel van participatie met eigen vermogen kan in deze eerdere fases mogelijk wel. Een externe partij wordt daarmee mede-eigenaar van het project. De meest logische kandidaten hiervoor zijn de mogelijke opdrachtnemers voor het project. Het aandeel private financiering via een eventuele participatie in de beleidsdeelneming zal waarschijnlijk relatief beperkt zijn ten opzichte van de totale kosten. In een later stadium, bijvoorbeeld na de bouw van de nieuwe kerncentrales, kan private financiering mogelijk wel worden aangetrokken. Daarmee kan dan een deel van de publieke financiering worden 'geherfinancierd'. In de uitwerking van het GSP wordt deze mogelijkheid behouden.

Eigen vermogen en leningen

Publieke financiering tijdens de bouw kan zowel via een eigen vermogensstorting in de overheidsdeelneming die de kerncentrale bouwt, als via schuldfinanciering (een lening aan de deelneming) plaatsvinden. Beide instrumenten betreffen investeringen. Bij een eigen vermogensstorting wordt rendement verwacht in de vorm van dividend, bij schuldfinanciering zijn er schuldverplichtingen in termen van aflossing en rente. Het rapport van KPMG laat zien dat een verhouding van 40% eigen vermogen en 60% lening resulteert in de meest efficiënte financieringsstructuur (laagste project- LCOE), en daardoor een (sterk) verminderde noodzaak van prijsondersteuning gedurende de operatie. Voor deze verhouding tussen eigen vermogen en lening is ook gekeken naar

solvabiliteitsvraagstukken. Het is daarnaast wenselijk om in te zetten op de mogelijkheid om de lening terug te betalen uit de elektriciteitsinkomsten, zonder dat hier naar verwachting prijssteun vanuit de overheid voor nodig is. Dat voorkomt het onnodig circuleren van middelen tussen de staat en de op te richten deelneming.

Rente

Lagere financieringslasten kunnen worden gerealiseerd door tijdens de bouw geen rente te vragen over de overheidslening, waardoor het effect van gekapitaliseerde rente in combinatie met een lange bouwtijd wordt vermeden. Dit instrument kent een precedent bij het Tsjechische nieuwbouwprogramma, dat door de Europese Commissie op het gebied van staatssteun goedgekeurd is, en is mogelijk ook bruikbaar voor het Nederlandse GSP. Na de bouw kan dan wel een rente gevraagd worden over de overheidslening. In de doorrekening is KPMG uitgegaan van de rente op staatsobligaties + 1 procentpunt, dit is ook in lijn met de Tsjechische casus.

Impact op staatsschuld en begrotingssaldo

Daarnaast is het, bij de verdere uitwerking van het GSP, belangrijk oog te houden voor de impact van de verschillende scenario's op het EMU-saldo en de EMU-schuld van de staat. Saldo- en schuldrelevantie hangen af van de exacte structurering van de financiering. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de impact van een kapitaalstorting anders is dan schuldfinanciering, waarbij beide een impact hebben op de EMU-schuld, maar er een wisselend effect is op het EMU-saldo, afhankelijk van de businesscase en uiteindelijke structurering van het GSP. De uiteindelijke beoordeling hiervan is aan CBS/Eurostat. De impact op EMU-saldo en -schuld is geen op zichzelf staand doel, maar kan relevant zijn in de verdere afweging.

Contract-for-Difference

Een redelijk rendement door de op te richten beleidsdeelneming is op termijn vereist zodat zij aan haar financiële verplichtingen kan voldoen. Hierom is het wenselijk om gedurende de operationele fase een prijssteuninstrument achter de hand te hebben. Dit zal de vorm van een *Contract-for-Difference* (CfD) aannemen. Met een CfD wordt een *strike price* afgesproken, bij een elektriciteitsprijs onder deze *strike price* wordt het verschil aangevuld vanuit de overheid. Bij een elektriciteitsprijs boven deze *strike price* wordt het verschil afgeroomd. Hiermee worden ook overwinsten voorkomen. Bij een verhouding van 40% eigen vermogen en 60% lening laat het KPMG-rapport zien dat, als gevolg van de relatief lage financieringslasten, er geen uitgaven noodzakelijk zijn onder de CfD. Uiteraard is dit afhankelijk van (zeer) lange termijn verwachtingen, die in de praktijk kunnen veranderen.

Ontmanteling

De vergunninghouder is verantwoordelijk voor het ontmantelen van de reactor en de financiering daarvan. De ontmanteling van de kerncentrales wordt in de meeste gevallen bekostigd door een ontmantelingsfonds dat door de vergunninghouder gedurende de operationele fase van een kerncentrale moet worden opgebouwd. Aangezien dit fonds de eerste periode niet volledig opgebouwd is, moet een aanvullende voorziening worden getroffen door de vergunninghouder voor het geval de ontmanteling eerder plaatsvindt. De details van een dergelijke voorziening zullen integraal onderdeel uitmaken van de uitwerking van het GSP.

Conclusie

Het kabinet stelt een GSP voor dat uitgaat van volledig publieke financiering in de eerste fase van het project en sluit daarbij de optie voor private financiering (vanuit de kapitaalmarkt, of vanuit de opdrachtnemer voor het project) op een later moment niet uit. In de verdere uitwerking wordt op basis van de conclusies uit het KPMG-rapport uitgegaan van een eigen vermogensstorting van 40% van de investeringskosten en een overheidslening van 60% van de investeringskosten. Uitgangspunten zijn daarbij de continuïteit van de deelneming en het zo laag mogelijk houden van de rente op de overheidslening, om niet onnodig de projectkosten op te drijven. Daarnaast zal een *Contract-for-Difference* worden uitgewerkt, ook als dat slechts als vangnet dient en er geen prijsondersteunende uitgaven voorzien worden. Het uitgangspunt van een overheidsgarantie bij een eventuele vroegtijdige ontmanteling wordt ook verder uitgewerkt.

1.3 Planning en risico's

Het hiervoor beschreven voorstel voor het GSP is niet hetzelfde als het investeringsbesluit. Het investeringsbesluit wordt verwacht bij het tekenen van het contract voor de bouw van de kerncentrales. Dit voorstel voor het GSP is het startschot voor de verdere uitwerking, parallel aan en in interactie met het inkoopproces en het staatssteuntraject bij de Europese Commissie. Door nu richting te bepalen voor de verdere uitwerking van het GSP, wordt voortgang behouden in het staatssteuntraject met de Europese Commissie. Goedkeuring van de Europese Commissie op de staatssteunaspecten van het GSP is noodzakelijk voordat er een definitieve investeringsbeslissing genomen kan worden. Het behoud van voortgang is wenselijk gezien de steun en positie van de Kamer om de kerncentrales zo snel mogelijk te bouwen.

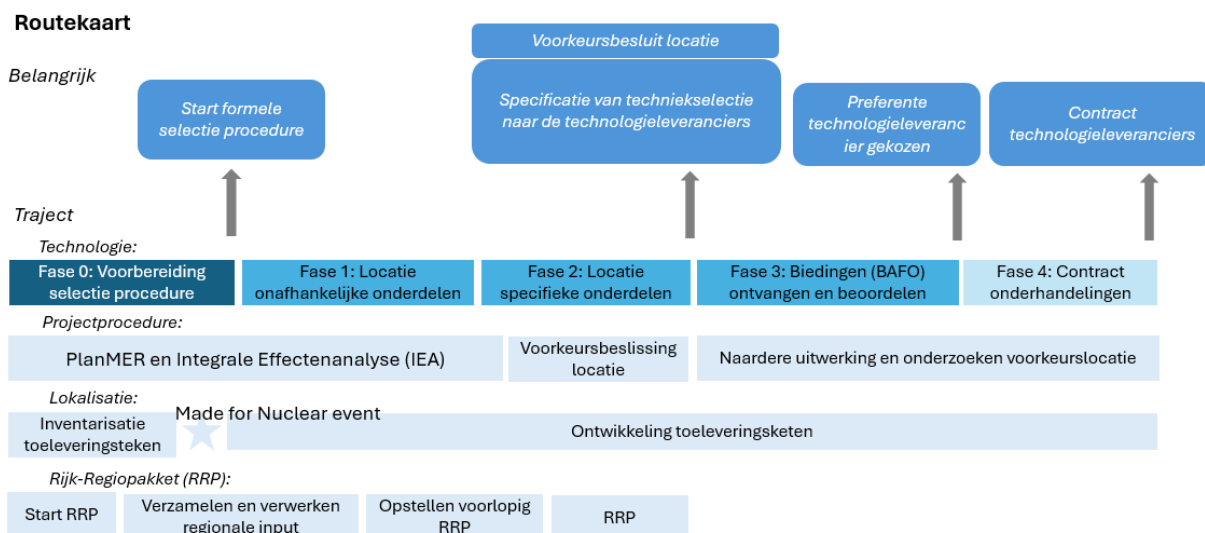
2. Werkspoor inkoopproces

2.1 Doel

Het kabinet voorziet een inkoopproces om tot een opdrachtnemer voor het project te komen. Dit inkoopproces omvat veel meer dan het product zelf, de twee kerncentrales. De opdrachtnemer wordt óók de projectontwikkelaar die, samen met de op te richten beleidsdeelneming NEO NL, de bouw zal uitvoeren en de partner die betrokken blijft tijdens de gehele levensduur van de centrale. Het kabinet zoekt in de opdrachtnemer dus een partner, die tijdens de bouw de onzekerheden en risico's samen beheert, die tijdens de operationele fase (gedurende ten minste 60 jaar) ondersteunt en die naderhand ter zijde staat bij een veilige ontmanteling van de kerncentrales. Dit is een zeer omvangrijke, langlopende verbintenis die het kabinet niet lichtzinnig aan wil gaan. Het zorgvuldig inrichten van het inkoopproces om zo uit te komen bij de juiste partner voor Nederland is daarom zeer belangrijk.

2.2 Samenloop met parallelle werksporen

De samenloop tussen het inkoopproces en de andere trajecten, zoals de locatiekeuze, het Rijk-Regiopakket en de financiering (met inbegrip van het GSP), is op dit moment als volgt voorzien:



2.3 Stand van zaken vormgeving inkoopproces

Het kabinet beoogt bij de vormgeving van de inkoopprocedure snelheid te behouden én de beperking van risico's in acht te nemen. Daarom voorziet het kabinet een inkoopprocedure die competitief, gefaseerd en flexibel is. Ook voorziet het kabinet een inkoopprocedure waarin het mogelijk is om met de deelnemers in samenwerking over de opdracht en de daaraan te stellen voorwaarden te werken, vroegtijdig project-specifieke risico's te identificeren en mitigeren en zo de gemaakte snelheid te behouden. Het kabinet voorkomt hiermee dat de deelnemers op het einde niet kunnen voldoen aan de door de staat gestelde voorwaarden terwijl alternatieven mogelijk waren geweest. Het kabinet zet daarbij in op een gefaseerde inrichting, waarbij de inkoopprocedure wordt gestart terwijl parallel de locatiekeuze wordt afgerond. Om te verkennen of de deelnemers met de voorziene opzet van de inkoopprocedure kunnen instemmen, organiseert de staat met hen een gesloten marktconsultatie.

Fasering

De beoogde inkoopprocedure wordt onder meer gekenmerkt door de volgende aspecten:

- **Dialoog:** in het voorziene overleg met de deelnemers worden de initiële voorwaarden aan de opdracht besproken, voordat deze uiteindelijk worden vastgelegd in een specificatie. Het doel is om specifieke risico's en eisen gedurende het proces te verkennen zodat het inkoopproces maximaal succesvol kan zijn en geen van de deelnemers onbewust zal worden uitgesloten.
- **Gefaseerd:** de inkoopprocedure zal gefaseerd worden opgebouwd. Parallel wordt het locatieonderzoek afgerond en wordt een keuze gemaakt voor de uiteindelijke locatie. Deelonderwerpen zullen gefaseerd behandeld worden in het inkoopproces. Hierdoor wordt er niet gewacht tot alles klaar is en kan de inkoopprocedure sneller doorlopen worden.

- *Interactie*: parallel aan het inkoopproces, wordt een locatiebesluit, een Rijk-Regiopakket en het GSP voorbereid. Op verschillende momenten kunnen deze trajecten interacteren met het inkoopproces.

Op dit moment wordt de gefaseerde aanpak verder ontwikkeld waarbij het kabinet momenteel bezig is met het uitwerken van deze strategie en het opstellen van het bijbehorende programma van eisen en gunningscriteria. Hier komt het kabinet op terug in de volgende voortgangsbrief.

Samenhang met inkoopproces derde en vierde kerncentrale

Het inkoopproces wordt tot nu toe ingericht op het bouwen van twee nieuwe grootschalige kerncentrales in Nederland. Het voornemen van het kabinet is echter om uiteindelijk vier kerncentrales te bouwen. Daarom stelt het kabinet voor om in dit inkoopproces een optie op te nemen voor de bouw van twee additionele kerncentrales. Als in de toekomst dan een tweede locatie bekend is, kan door het huidige inkoopproces uit te breiden de derde en vierde grootschalige kerncentrale worden gebouwd. Dit heeft verschillende voordelen. Zo hoeft er geen nieuw inkoopproces te worden gestart, waarmee tijd wordt gewonnen. Daarnaast is het opnemen van de optie voor twee extra centrales ook een kans om over de gehele linie, dus ook voor de eerste twee centrales, te proberen een betere prijs af te spreken. Het kabinet gebruikt de komende tijd om (juridische) analyses uit te voeren hoe dit het beste opgenomen kan worden in het inkoopproces.

2.3 Planning en risico's

Het kabinet heeft tot nu toe, en bij de inrichting van het vervolgproces, constant de snelheid van het traject voor ogen gehad. Uiteraard met inachtneming van de risico's en kosten die met het traject gemoeid zijn. Zo heeft het kabinet eerder besloten om de technische haalbaarheidsstudies uit te voeren vooruitlopend op de locatiekeuze. In de opgestelde en op te stellen planningen wordt uitgegaan van de inzet van mogelijke versnellingsopties (deze zullen later bevestigd moeten worden) om de huidige tijdslijn te bewaken.

Het kabinet voorziet bijvoorbeeld dat vóór het afgeven van de uiteindelijke vergunning, omkeerbare werkzaamheden (zoals het ophogen van de platformhoogte en het uitgraven van de bouwput), op de locatie kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast kan het kabinet overwegen de reactorvaten en andere complexe producten (zogeheten *long-lead items*) voor de finale investering al te bestellen. Het kabinet blijft deze aanpak hanteren gedurende het vervolgproces. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de keuze voor een gefaseerde uitvoering van de inkoopprocedure voor een snellere doorlooptijd, zoals hierboven beschreven staat. In de Kamerbrief van 16 mei 2025⁶ is nog een aantal voorbeelden genoemd van versnellingsopties die dan, met de op dat moment beschikbare kennis, ook in overweging genomen worden.

Grondonderzoeken

Om tot een goed bod te kunnen komen zijn deelnemers afhankelijk van locatiespecifieke informatie. Voor sommige locaties, zoals de locatie Borssele, is al specifieke informatie beschikbaar uit eerdere onderzoeken. Dit geldt niet voor alle locaties. Deze informatie kan deels verkregen worden met behulp van de grondonderzoeken die op locatie moeten worden uitgevoerd. Deze

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 32645, nr.156.

grondonderzoeken zijn niet nodig voor de locatiekeuze en vinden normaliter later, na de locatiekeuze, plaats.

Door de grondonderzoeken eerder uit te voeren kan tijd worden bespaard. Een keuze hiervoor kan tot consequentie hebben dat het onderzoek voor meerdere locaties uitgevoerd moet worden en dat het uitgevoerde onderzoek op de afgevalen locaties niet wordt gebruikt voor het nieuwbouwproject kernenergie. De eerste stap is het analyseren van de al beschikbare informatie voor elke locatie en vervolgens beoordelen of het nuttig is aanvullende informatie met grondonderzoeken vroegtijdig te verkrijgen. Op basis van deze analyse zal een zorgvuldig proces met alle betrokkenen worden ingericht, waaronder in ieder geval grondeigenaren en gemeenten, om hierin de juiste afwegingen te kunnen maken. Hierna wordt een beslissing genomen over het al dan niet uitvoeren van deze grondonderzoeken voordat de locatiekeuze gemaakt is.

3. Locatiekeuze

3.1 Doel

Binnen de projectprocedure wordt gewerkt aan de voorbereidingen van de (ontwerp-)Voorkeursbeslissing. Hiervoor wordt een plan-MER en een Integrale Effectenanalyse (IEA) opgesteld.

3.2 Stand van zaken

Het kabinet werkt door aan de projectprocedure ten behoeve van de locatiekeuze. De onderzochte gebieden zijn Eemshaven, Maasvlakte II, Sloegebied en Terneuzen. Op dit moment wordt gewerkt aan de verwerking van uitkomsten van de vorige fase. Op de concept-Notitie Reikwijdte en Detailniveau (cNRD) zijn ruim 500 reacties binnengekomen. Deze reacties zijn van zowel voorstanders als tegenstanders van kernenergie, en ook breed vanuit de bevolking en diverse instanties, zowel nationaal als internationaal. Op dit moment wordt de Reactienota op de cNRD opgesteld, waarin wordt gereageerd op de adviezen en reacties die zijn ontvangen. Deze reactienota zal samen met de definitieve NRD worden gepubliceerd. Daarnaast is een advies op de cNRD van de Commissie mer verkregen in september 2025. Hoe de adviezen van de Commissie mer, maar ook die van de reacties op de cNRD, worden meegenomen en verwerkt, lichten we toe in de definitieve NRD. Parallel aan het verwerken van deze reacties en adviezen is het locatieonderzoek gestart.

Daarnaast worden op dit moment alle relevante onderzoeken voor het plan-MER en voor de Integrale Effectenanalyse uitgevoerd. De inzichten uit de reacties op de cNRD en van de Commissie mer hebben onze onderzoeksvragen en -doelstellingen aangescherpt. Na afronding van de onderzoeken wordt de Kamer geïnformeerd over de resultaten.

3.3 Planning en risico's

Het kabinet werkt momenteel toe naar twee deadlines:

- De definitieve NRD: de ambitie is om deze in december 2025 gereed te hebben.
- De ontwerp-voorkeursbeslissing, inclusief plan-MER en IEA: de ambitie is om deze halverwege 2026 gereed te hebben, zodat direct na de zomer de ontwerp-voorkeursbeslissing ter inzage gelegd kan worden.

4. Rijk-Regiopakket

4.1 Doel

Door de grote en langjarige impact van de bouw van kerncentrales streeft het kabinet gezamenlijk met de provincie en lokale overheden naar een pakket van maatregelen voor de regio waarin de kerncentrales gebouwd worden.

4.2 Stand van zaken

Op 28 juli jl. heeft de heer Knops zijn tweede advies uitgebracht sinds zijn aanstelling als gebiedsverbinder Kernenergie in Zeeland. Dit advies bouwt voort op zijn eerdere bevindingen van december 2024, waarover de Kamer op 29 januari 2025 is geïnformeerd⁷. Zijn tweede advies bevat aanbevelingen die door het kabinet, de gemeenten Borsele, Terneuzen en Vlissingen en provincie Zeeland accuraat worden geacht en gezamenlijk uitgewerkt zullen worden. Die aanbevelingen zijn:

1. Informeren van nog niet (direct) betrokken regionale (overheids)partijen.

De partijen achten het van belang dat alle gemeenten die effecten van de bouw kunnen ondervinden betrokken worden bij het locatieonderzoek en het Rijk-Regiopakket. Zodra duidelijk wordt wat de definitieve locatie voor de kerncentrales wordt, zal worden gekeken of de bezetting van het kernteam voor het Rijk-Regiopakket aangepast moet worden. Bij het locatieonderzoek voor de nieuw te bouwen kerncentrales kijkt het kabinet breder naar waar effecten worden voorzien. Om deze resultaten te delen en af te stemmen organiseert het ministerie van Klimaat en Groene Groei daarom ook overleggen in bredere samenstellingen van regionale en nationale overheden.

2. Vormen van gemeenschappelijke informatiebasis ter input van het proces Rijk-Regiopakket.

Het proces van het Rijk-Regiopakket en de participatietrajecten lopen (deels) parallel aan de projectprocedure en de inkoopprocedure. Met de partijen uit het kernteam worden de tijdslijnen van de verschillende sporen naast elkaar gelegd om een gemeenschappelijk beeld te creëren over welke informatie op welk moment beschikbaar is. Uiteraard zal ook besproken worden hoe deze informatie met alle betrokkenen gedeeld kan worden, waarbij rekening gehouden moet worden met de belangen van de regio en het Rijk.

3. Afstemmen van de participatietrajecten en bijbehorende verwachtingen.

Er lopen verschillende participatietrajecten met specifieke doelen. Het Rijk is met alle regionale en lokale overheden die in de projectprocedure onderzocht worden in gesprek. Op deze manier kan de informatie die wordt opgehaald worden meegenomen in de afweging voor de ontwerp voorkeursbeslissing. De Zeeuwse medeoverheden doorlopen een participatietraject om kansen en voorwaarden te formuleren die, indien de kerncentrales in Zeeland komen, worden benut als input voor het Rijk-Regiopakket.

Ook blikte de heer Knops terug op zijn eerste advies en de vier aanbevelingen die daarin zijn benoemd. Het kabinet heeft toegezegd uiteen te zetten op welke wijze invulling gegeven wordt aan het advies om de gezamenlijke stuurgroep van Rijk en regio in te richten, om samenhang op Rijksniveau te waarborgen. In de Kamerbrief van 29 januari jl. is aangegeven dat het uitgangspunt daarbij is om gebruik te maken van bestaande overlegstructuren om extra bestuurlijke drukte te voorkomen. Hiermee heeft het kabinet invulling gegeven aan de motie-Grinwis⁸.

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 32 645, nr. 134

⁸ Kamerstukken II 2024/25 32 645, nr. 109

De noodzaak tot samenhangende besluitvorming wordt breed onderschreven en gaat over drie onderwerpen:

- De ruimtelijke puzzel van projecten: op projectniveau concurreren verschillende initiatieven in potentie om dezelfde fysieke- en milieuruimte. Onder leiding van de provincie Zeeland zijn verschillende ruimtelijke ateliers gehouden waarin alle projecten op de kaart zijn gezet. Besluitvorming vindt plaats op basis van integrale beelden. Voor de projecten waar de ruimtelijke inpassing onder de bevoegdheid valt van de minister van KGG, worden de besluiten in samenhang voorbereid. Dit geldt bijvoorbeeld voor de projecten nieuwbouw kerncentrales, het programma VAWOZ en 380 kV Zeeuws-Vlaanderen. Als er knelpunten tussen keuzes dreigen, treden betrokken bestuursorganen hierover met elkaar in overleg.
- Rijk-Regiopakket. Voor de regio is het van belang om breed met het Rijk afspraken te maken over de voorwaarden waaronder kerncentrales gebouwd kunnen worden en over de borging daarvan in de jaren tot en met bouw. Dit beslaat vele beleidsterreinen zoals woningbouw, veiligheid, onderwijs en gezondheidszorg. Daarom leggen we als onderdeel van het Rijk-Regiopakket de wijze van de integrale aanspreekbaarheid van het Rijk vast. Ook is binnen de brede nucleaire overlegstructuur van het Rijk een werkgroep opgericht voor de totstandkoming van het Rijk-Regiopakket, zodat kabinetsbrede afspraken mogelijk zijn. Het Bestuurlijk Overleg Grootschalige Energietransitie en Leefkwaliteit Zeeland (BO GELZ) functioneert hiermee als de gewenste stuurgroep voor het Rijk-Regio pakket.
- Toekomstperspectief Zeeland 2050: de provincie Zeeland heeft het initiatief genomen om te komen tot een toekomstperspectief voor Zeeland in 2050. Hiervoor heeft Zeeland een informeel werkverband ingesteld waarin departementen en overheden afstemming zoeken om invulling en uitwerking te geven aan dit perspectief. Dit biedt de mogelijkheid om de afspraken over de voorwaarden waaronder kerncentrales mogelijk gebouwd worden, af te stemmen met de bredere sociaaleconomische beleidsontwikkelingen voor Zeeland.

3.3 Planning en risico's

Het kabinet heeft op 4 september jl. een eerste inhoudelijke reactie op de Borselse en provinciale voorwaarden aangeboden aan de regio. De Zeeuwse overheden benutten deze reactie in de participatietrajecten die nu lopen om voorwaarden op te stellen of aan te scherpen voor de bouw van de kerncentrales. Eind dit jaar zal de gebiedsverbinder de balans opmaken van alle informatie en gesprekken die gevoerd zijn over deze voorwaarden.

Parallel aan het voorbereiden van de voorkeursbeslissing (locatiebesluit) stellen de overheden een voorlopig Rijk-Regiopakket voor Zeeland op, als de voorkeurslocatie in Zeeland ligt. Als een andere locatie dan een Zeeuwse locatie wordt aangewezen, zal er meer tijd nodig zijn om tot een Rijk-Regiopakket te komen. De andere regio's naast Zeeland worden inmiddels ook ondersteund om kennis op te bouwen over de mogelijke komst van de kerncentrales en om lokale en regionale kennis in te brengen voor een goed en zorgvuldig participatieproces.

5. Vervolg

Met de vaststelling van de contouren van het *Gouvernement Support Package* zet het kabinet een significante stap richting de realisatie van de nieuwe kerncentrales. Uiteindelijk draagt deze stap bij aan het robuuster maken van het

energiesysteem en aan het vergroten van de strategische onafhankelijkheid van Nederland. De eerstvolgende mijlpalen in de voorbereiding van de bouw van de kerncentrales zijn de oprichting van beleidsdeelneming NEO NL, de start van de 'locatie-onafhankelijke' fase van het inkoopproces en de publicatie van de nota Reikwijdte en Detailniveau (als volgende stap richting het komen tot een voorkeursbeslissing voor de locatie). De progressie op deze onderdelen en de voortgang van het staatssteuntraject met de Europese Commissie staat centraal in de volgende Voortgangsbrief nieuwbouw kernenergie.

Sophie Hermans
Minister van Klimaat en Groene Groei