



RAPPORT

Evaluatie financiële zekerheidstelling nucleaire inrichtingen

In opdracht van de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën

26 januari 2026 | Versie 2.0



Samenvatting

In Nederland is er een aantal nucleaire inrichtingen voor verrijking van uranium, productie van medische isotopen, opwekking van energie en nucleair onderzoek. Als de normale bedrijfsvoering van zo'n nucleaire inrichting wordt beëindigd, wordt die nucleaire inrichting buiten gebruik gesteld en ontmanteld. Daaraan zijn relatief hoge kosten verbonden. De vergunninghouder van een nucleaire inrichting moet volgens de *Kernenergiewet* financiële zekerheid stellen voor de dekking van deze kosten.¹ De financiële zekerheidstelling moet minstens elke vijf jaar worden geactualiseerd en zijn goedgekeurd door de ministers van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën. Om te leren van de ervaringen met de toepassing van het instrument in de praktijk, hebben de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën aan TwynstraGudde gevraagd een evaluatie uit te voeren.

Financiële zekerheidstelling nucleaire inrichtingen

Het instrument financiële zekerheidstelling is in 2011 ingevoerd. Uit de evaluatie blijkt dat het instrument in de praktijk in het algemeen goed wordt toegepast. Alle vergunninghouders van nucleaire inrichtingen beschikken op dit moment over een goedgekeurde financiële zekerheidstelling, met uitzondering van de vergunninghouder van kerncentrale Dodewaard (proces loopt). De vergunninghouders bouwen financiële middelen op, of stellen in een andere vorm financiële zekerheid, zodat ze op het moment van buitengebruikstelling en ontmanteling in staat zijn om de kosten ervan zelf te betalen:

- Urenco Nederland bv heeft financiële zekerheid gesteld voor de verrijkingsfaciliteit in Almelo waarop nu twee plants in bedrijf zijn (SP4 en SP5), laatst goedgekeurd 3 december 2024. De gekozen vorm is een daartoe ingesteld fonds.
- Stichting NRG PALLAS heeft financiële zekerheid gesteld voor de Hoge Flux Reactor in Petten, laatst goedgekeurd 26 juni 2024. De gekozen vorm is enig andere voorziening in de vorm van een brief van de Europese Commissie waarin ze als eigenaar van de Hoge Flux Reactor aangeeft verantwoordelijk te zijn voor de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling.
- Elektriciteits-Produktiemaatschappij Zuid-Nederland nv (EPZ) heeft financiële zekerheid gesteld voor kerncentrale Borssele, laatst goedgekeurd 24 april 2023. De gekozen vorm is een daartoe ingesteld fonds.
- Technische Universiteit Delft heeft financiële zekerheid gesteld voor de Hoger Onderwijs Reactor in Delft, laatst goedgekeurd 8 juli 2022. De gekozen vorm is enig andere voorziening in de vorm van een boekhoudkundige voorziening in combinatie met de opbouw van liquide middelen vanaf 2030, en een hypotheccair onderpand.

Kerncentrale Dodewaard was voor invoering van de financiële zekerheidstelling al buiten gebruik gesteld en bevindt zich in veilige insluiting. Om de ontmanteling van kerncentrale Dodewaard zeker te stellen tegen naar verwachting zo laag mogelijk maatschappelijke kosten, heeft de Nederlandse staat de aandelen Gemeenschappelijke Kernenergie-centrale Nederland bv (GKN) in 2024 overgenomen. De aandelen zijn vervolgens ondergebracht bij COVRA nv, waarvan de Nederlandse staat 100% aandeelhouder is. Door de overname van de aandelen GKN bv door de Nederlandse staat loopt het proces van goedkeuring financiële zekerheidstelling nog.

Na de invoering van de financiële zekerheidstelling is de Lage Flux Reactor in Petten (voor nucleair onderzoek) buiten gebruik gesteld en ontmanteld. Stichting NRG heeft de kosten ervan zelf betaald. Stichting NRG beschikte daarvoor over een goedgekeurde financiële zekerheidstelling.

¹ Het gaat om de vergunninghouder van een nucleaire inrichting waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt of die is aangewezen.



Advies toekomstbestendig instrument financiële zekerheidstelling

Het doel van de evaluatie is ook om inzicht te geven in wat in de praktijk eventuele knelpunten zijn en waar ruimte is voor verbetering. Uit de analyse van *het proces* van (aanvraag om) goedkeuring financiële zekerheidstelling en *de inhoud* ervan volgt een aantal aanbevelingen voor een toekomstbestendig instrument financiële zekerheidstelling. Tegelijk is het ook balanceren. In Nederland is er een beperkt aantal nucleaire inrichtingen. En nadat de (eerste) financiële zekerheid is gesteld, is de goedkeuring financiële zekerheidstelling in het algemeen een keer in de vijf jaar aan de orde (actualisatie).² Het is de kunst het juiste evenwicht te bewaren tussen wat op papier moet zijn geregeld (procesontwerp) en de kennis en ervaring die nodig is voor het op een doelmatige manier beslissen op de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling.

De nucleaire inrichtingen zijn ook nog eens verschillend, onder andere in eigendom, functie en omvang. Ook biedt de *Kernenergiewet* verschillende mogelijkheden voor de vorm waarin financiële zekerheid wordt gesteld. Het is de kunst het juiste evenwicht te bewaren tussen het stellen van dwingender regels en ruimte voor maatwerk die op sommige punten nodig is. Sowieso biedt de regel dat de financiële zekerheidstelling minstens elke vijf jaar moeten worden geactualiseerd en goedgekeurd mogelijkheden om bij te sturen.

Tot slot, is het met het oog op het risico voor de overheid van belang om te realiseren dat de Nederlandse staat ook (indirect) aandeelhouder is van een aantal nucleaire inrichtingen. De tendens is dat dit aandeelhouderschap wordt uitgebreid (overname aandelen GKN bv, verkenning overname/niet-bindend bod aandelen EPZ nv) en nieuwe nucleaire inrichtingen publiek worden gefinancierd (nieuw PALLAS-reactor, twee nieuwe kerncentrales). Dat neemt niet weg dat ook dan de vergunninghouder in staat moet zijn de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling zelf te betalen.

Aanbevelingen proces goedkeuring financiële zekerheidstelling

1. Maak afspraken over de rolverdeling tussen de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën.
2. Geef proactief vorm aan de stappen in het proces van goedkeuring financiële zekerheidstelling.
3. Organiseer een intern evaluatiemoment na elk besluit goedkeuring financiële zekerheidstelling.
4. Verbeter de dossiervorming, ook met het oog op het borgen van kennis en ervaring.

Aanbevelingen inhoud goedkeuring financiële zekerheidstelling

5. Actualiseer een aantal gestelde (nadere) regels voor financiële zekerheidstelling.
6. Schakel bij ingewikkelde financiële of juridische punten in de inhoudelijke beoordeling externe expertise in.
7. Wijs de verantwoordelijkheden voor nieuwe nucleaire inrichtingen binnen de Rijksoverheid duidelijk toe.

² Of wanneer de ministers van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën actualisatie van de financiële zekerheidstelling nodig achten (*Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen*, artikel 44b).



Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Inhoudsopgave	4
1. Inleiding	5
1.1. Financiële zekerheidstelling nucleaire inrichtingen	5
1.2. Lerende evaluatie	5
1.3. Dit rapport	6
2. Instrument financiële zekerheidstelling	7
2.1. Invoering instrument financiële zekerheidstelling	7
2.2. Verbreding en versterking instrument financiële zekerheidstelling	8
3. Financiële zekerheidstelling nucleaire inrichtingen	11
3.1. Financiële zekerheidstelling bestaande nucleaire inrichtingen	11
3.2. Financiële zekerheidstelling nieuwe nucleaire inrichtingen	14
4. Analyse proces goedkeuring financiële zekerheidstelling	16
4.1. Proces goedkeuring financiële zekerheidstelling op papier	16
4.2. Proces goedkeuring financiële zekerheidstelling in praktijk	17
5. Analyse inhoud goedkeuring financiële zekerheidstelling	22
5.1. Berekening kosten buitengebruikstelling en ontmanteling	22
5.2. Omrekening kosten naar moment buitengebruikstelling en ontmanteling	24
5.3. Dekking kosten door financiële zekerheid	25
6. Advies toekomstbestendig instrument	27
6.1. Overwegingen	27
6.2. Aanbevelingen proces goedkeuring financiële zekerheidstelling	28
6.3. Aanbevelingen inhoud goedkeuring financiële zekerheidstelling	29



1. Inleiding

Dit rapport presenteert de uitkomsten van de evaluatie van de financiële zekerheidstelling voor de dekking van de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling van nucleaire inrichtingen.

1.1. Financiële zekerheidstelling nucleaire inrichtingen

In Nederland is er een aantal nucleaire inrichtingen voor verrijking van uranium, productie van medische isotopen, opwekking van energie en nucleair onderzoek. Als de normale bedrijfsvoering van zo'n nucleaire inrichting wordt beëindigd, wordt die nucleaire inrichting buiten gebruik gesteld en ontmanteld. Daaraan zijn relatief hoge kosten verbonden. De vergunninghouder van een nucleaire inrichting moet volgens de *Kernenergiewet* financiële zekerheid stellen voor de dekking van deze kosten.³ De financiële zekerheidstelling moet minstens elke vijf jaar worden geactualiseerd en zijn goedgekeurd door de ministers van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën.⁴

Het instrument financiële zekerheidstelling is in 2011 ingevoerd, voor zowel bestaande als nieuwe nucleaire inrichtingen. Om te leren van de ervaringen met de toepassing van het instrument in de praktijk, hebben de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën aan TwynstraGudde gevraagd een evaluatie uit te voeren.

1.2. Lerende evaluatie

De evaluatie van het instrument financiële zekerheidstelling gaat over zowel *het proces* van (aanvraag om) goedkeuring financiële zekerheidstelling als *de inhoud* ervan. Het doel van de evaluatie is:

'Inzicht geven in hoe het instrument financiële zekerheidstelling in de praktijk wordt toegepast, wat in die praktijk eventuele knelpunten zijn en waar ruimte is voor verbetering.'

Als aanpak is gekozen voor een lerende evaluatie, waarbij ook de vergunninghouders van nucleaire inrichtingen, de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) en andere ministeries zijn betrokken. Over de aanpak en uitvoering van de evaluatie zijn afspraken gemaakt met de begeleidingscommissie.⁵

Als eerste is een bureauonderzoek uitgevoerd naar het instrument financiële zekerheidstelling voor bestaande en nieuwe nucleaire inrichtingen. Daarnaar gevraagd zijn door de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën, na instemming door de vergunninghouders, de aanvragen om goedkeuring financiële zekerheidstelling (exclusief bijlagen) en de besluiten goedkeuring financiële zekerheidstelling vertrouwelijk beschikbaar gesteld. Ook zijn relevante wet- en regelgeving, diverse Kamerstukken (over kernenergie, nucleaire veiligheid en stralingsbescherming, en staatsdeelnemingen), het eindrapport van de hoogambtelijke werkgroep nucleair landschap, het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de kosten van ontmanteling van nucleaire inrichtingen, en een document handleiding financiële zekerheidstelling nagegaan. De eerste bevindingen zijn besproken met de begeleidingscommissie.

³ Het gaat om de vergunninghouder van een nucleaire inrichting waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt of die is aangewezen.

⁴ In de praktijk heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat haar bevoegdheid tot goedkeuring financiële zekerheidstelling gedelegeerd aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.



Vervolgens zijn diepte-interviews gehouden met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (beleid en juridische zaken), het ministerie van Financiën (beleid en juridische zaken), de vergunninghouders⁶, de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming, het ministerie van Klimaat en Groene Groei en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De verzamelde feiten en ervaringen zijn geanalyseerd en verenigd tot samenhangende uitkomsten. Het conceptrapport is voor een check op duidelijkheid, juistheid en vertrouwelijkheid besproken met de begeleidingscommissie.⁷ Ook zijn de aanbevelingen samen met de begeleidingscommissie zo concreet mogelijk gemaakt.

1.3. Dit rapport

Dit rapport presenteert in zes opeenvolgende hoofdstukken de uitkomsten van de evaluatie van hoe het instrument financiële zekerheidstelling in de praktijk wordt toegepast, en waar en hoe dat beter kan. *Hoofdstuk 2* geeft inzicht in de aanleiding en het doel van het instrument financiële zekerheidstelling, en in hoe een en ander in wet- en regelgeving is geregeld. *Hoofdstuk 3* geeft vervolgens een up-to-date overzicht van de financiële zekerheidstelling voor bestaande nucleaire inrichtingen en gaat in op de financiële zekerheidstelling voor nieuwe nucleaire inrichtingen. *Hoofdstuk 4* analyseert het proces van (aanvraag om) goedkeuring financiële zekerheidstelling, zowel op papier als in de praktijk. En *hoofdstuk 5* analyseert de inhoud/inhoudelijke beoordeling van de (aanvraag om goedkeuring) financiële zekerheidstelling.

Hoofdstuk 6 tot slot presenteert een advies over de ruimte voor verbetering van (de toepassing van) het instrument financiële zekerheidstelling.

⁵ De begeleidingscommissie is samengesteld uit vertegenwoordigers van de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën.

⁶ De vergunninghouders die zijn geïnterviewd, zijn Elektriciteits-Produktie maatschappij Zuid-Nederland nv (EPZ), stichting NRG PALLAS, Technische Universiteit Delft en Urenco Nederland bv.

⁷ In overleg met de begeleidingscommissie is informatie over de te bereiken doelkaspositie niet in het rapport opgenomen.



2. Instrument financiële zekerheidstelling

In 2011 is het instrument financiële zekerheidstelling ingevoerd. Dit hoofdstuk geeft inzicht in de aanleiding en het doel van dit instrument, en in hoe een en ander in wet- en regelgeving is geregeld.

2.1. Invoering instrument financiële zekerheidstelling

Nadat de normale bedrijfsvoering van een nucleaire inrichting is beëindigd, moet die nucleaire inrichting direct buiten gebruik worden gesteld en vervolgens worden ontmanteld tot een 'groene weide'. De vergunninghouder van een nucleaire inrichting moet daarvoor volgens de *Kernenergiewet* over een ontmantelingsplan beschikken. Het ontmantelingsplan moet minstens elke vijf jaar worden geactualiseerd en zijn goedgekeurd door de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming.

Zowel in Nederland als in andere landen is er in de loop van de tijd meer aandacht gekomen voor de buitengebruikstelling en ontmanteling – internationaal samen *decommissioning* genoemd – van nucleaire inrichtingen. In Nederland onder andere naar aanleiding van de beëindiging van de normale bedrijfsvoering van kerncentrale Dodewaard in 1997. De ervaring toen was dat de overheid niet kon vaststellen of er voldoende financiële middelen waren voor de ontmanteling.⁸ Om zo'n situatie bij kerncentrale Borssele te voorkomen, wilde de overheid in 2004 in de voorschriften bij de vergunning voorschrijven dat de vergunninghouder financiële zekerheid moest stellen voor de dekking van de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling. De Raad van State vernietigde deze voorschriften echter, omdat er geen wettelijke grondslag voor was.⁹

Om toch te kunnen garanderen dat er voldoende financiële middelen zijn voor de buitengebruikstelling en ontmanteling van nucleaire inrichtingen, is via een wijziging van de *Kernenergiewet* met ingang van 1 april 2011 het instrument financiële zekerheidstelling ingevoerd:

'De houder van een vergunning ... voor het in werking brengen, in werking houden, buiten gebruik stellen of ontmantelen van een inrichting waarin kernenergie kan, onderscheidenlijk kon worden vrijgemaakt, stelt op een door onze ministers van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën goedgekeurde wijze financiële zekerheid ter dekking van de kosten die voortvloeien uit het buiten gebruik stellen en de ontmanteling van de inrichting' (*Kernenergiewet*, artikel 15 f lid 1).

In de memorie van toelichting bij het voorstel voor de wetwijziging is het doel van het instrument als volgt verwoord: 'het waarborgen van de financiële belangen van de overheid en van milieubelangen'. Anders bestaat de mogelijkheid dat 'onomkeerbare gevolgen en financiële risico's op de overheid worden afgewenteld' (p. 3).⁸ Het principe is dat de vervuiler betaalt.¹⁰ Of, zoals de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat het in de voortgangsbrief over nucleaire veiligheid en stralingsbescherming verwoordt:¹¹

⁸ *Kamerstukken II, kst-30429-3*. (2006, 20 januari). Overheid.nl. Geraadpleegd op 1 november 2025 van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30429-3>.

⁹ Afdeling Bestuursrecht Raad van State (2005, 3 augustus). *ECLI:NL:RVS:2005:AU0399*. De Rechtspraak. Geraadpleegd op 1 november 2025 van <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RVS:2005:AU0399>.

¹⁰ *Kamerstukken II, kst-32645-1*. (2011, 11 februari). Overheid.nl. Geraadpleegd op 1 november 2025 van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32645-1>.

¹¹ *Kamerstukken II, kst-25422-306*. (2024, 12 december). Overheid.nl. Geraadpleegd op 1 november 2025 van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25422-306>.



‘De financiële zekerheidstelling heeft tot doel dat de vergunninghouders in staat zijn zelf deze toekomstige kosten (van buitengebruikstelling en ontmanteling van nucleaire inrichtingen) te dekken en dat hiermee het risico dat de staat moet bijdragen aan de kosten zoveel als mogelijk wordt verkleind’ (p. 1).

Financiële zekerheid wordt gesteld in een of meer van de volgende vormen: *een borgtocht of bankgarantie*, (het deelnemen aan) *een daartoe ingesteld fonds*, of (het treffen van) *enig andere voorziening* die naar het oordeel van de ministers van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën voldoende waarborg biedt (*Kernenergiewet*, artikel 15 f lid 3).¹²

Naast de vorm waarin financiële zekerheid wordt gesteld, moet de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling een onderbouwing van de financiële zekerheidstelling bevatten (*Kernenergiewet*, artikel 15 f lid 4). In het *Besluit kerninstallaties, splijststoffen en ertsen* zijn regels gesteld welke gegevens deze aanvraag in ieder geval moet bevatten (vergelijk *Kernenergiewet*, artikel 15 f lid 5). Samengevat moet de financiële zekerheidstelling zijn gebaseerd op het laatst goedgekeurde ontmantelingsplan (kostenposten).¹³ En bevat de aanvraag een berekening van de bijbehorende kosten aan de hand van een algemeen aanvaarde methode, een omrekening van deze kosten naar de kosten op het moment van buitengebruikstelling en ontmanteling aan de hand van een algemeen aanvaarde indexeringsmethode, en een overzicht waaruit blijkt dat de kosten zijn gedekt door financiële zekerheid (*Besluit kerninstallaties, splijststoffen en ertsen*, artikel 44a).

In de *Regeling buitengebruikstelling en ontmanteling nucleaire inrichtingen* zijn nadere regels gesteld welke gegevens de aanvraag precies moet bevatten afhankelijk van de vorm waarin financiële zekerheid wordt gesteld. Het gaat onder andere om een beschrijving van de onzekerheden in zowel de berekening van de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling als de eventuele opbouw van de doelkaspositie, gegevens waaruit de kredietwaardigheid van een eventueel betrokken instelling blijkt, en een afschrift van gesloten overeenkomsten (*Regeling buitengebruikstelling en ontmanteling nucleaire inrichtingen*, artikel 11, 12 en 13).

‘De te overleggen gegevens moeten de ministers van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën in staat stellen om te beoordelen of de financiële zekerheid voldoende waarborg biedt dat de kosten van de buitengebruikstelling en ontmanteling zijn gedekt op het moment van de aanvang daarvan’ (toelichting bij *Regeling buitengebruikstelling en ontmanteling nucleaire inrichtingen*, p. 10).

2.2. Verbreding en versterking instrument financiële zekerheidstelling

In 2017 presenteerde de hoogambtelijke werkgroep nucleair landschap haar eindrapport. De werkgroep was ingesteld om het nucleaire landschap in Nederland in kaart te brengen, financiële risico's voor de overheid te inventariseren en beleidsopties voor de toekomst te schetsen. Wat betreft de financiële zekerheidstelling is de bevinding van de werkgroep:¹⁴

¹² In de memorie van toelichting bij het voorstel voor de wetswijziging is opgemerkt dat vooral een daartoe ingesteld fonds een belangrijke vorm is voor het stellen van financiële zekerheid. Maar de *Kernenergiewet* biedt de verschillende mogelijkheden voor de vorm waarin financiële zekerheid wordt gesteld. De vormen voor het stellen van financiële zekerheid die in ieder geval aanvaardbaar zijn, zijn met name genoemd.

¹³ De financiële zekerheidstelling moet na elke wijziging van het ontmantelingsplan worden geactualiseerd en goedgekeurd (*Besluit kerninstallaties, splijststoffen en ertsen*, artikel 44b en 44d). Omdat het ontmantelingsplan minstens elke vijf jaar moet worden geactualiseerd en goedgekeurd, moet ook de financiële zekerheidstelling minstens elke vijf jaar worden geactualiseerd en goedgekeurd.

¹⁴ *Kamerstukken II, blg-812546*. (2017, 3 juli). Overheid.nl. Geraadpleegd op 1 november 2025 van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-812546>.



‘In algemene zin dienen de eisen aan de financiële zekerheidstelling voor ontmantelingskosten voor zowel bestaande als nieuwe inrichtingen – binnen de bestaande wettelijke kaders en, waar nodig, met uitbreiding van die kaders – te worden aangescherpt. Daarmee kan de financiële zekerheidstelling worden versterkt en kan zo meer inhoud worden gegeven aan het principe ‘de vervuiler betaalt’ (p. 1).

De werkgroep denkt daarbij bijvoorbeeld aan een kritische review van de reikwijdte van de financiële zekerheidstelling, een aanscherping van de aannamen van vergunninghouders, het beter op afstand zetten van een fonds, en/of het aanspreken van partijen achter de vergunninghouder.

Ongeveer een jaar later concludeerde (ook) de Algemene Rekenkamer dat ‘de regelgeving in opzet goed in elkaar zit, maar dat de uitvoering op onderdelen voor verbetering vatbaar is’ (p. 5). De Algemene Rekenkamer denkt daarbij aan meer zichtbare aandacht voor de berekening van de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling, een aanscherping van de aannamen van vergunninghouders door het stellen van dwingender regels voor onzekerheidsmarges, rentevoeten en rendementen, en het verbeteren van de dossiervorming. Behalve dat, maakt de Algemene Rekenkamer enkele opmerkingen bij de dan goedgekeurde financiële zekerheidstellingen.¹⁵

De betrokken ministers onderschrijven het eindrapport van de hoogambtelijke werkgroep nucleair landschap. Financiële risico's voor de overheid moeten zoveel als mogelijk worden verkleind door het principe dat de vervuiler betaalt strikter te hanteren, ‘onder andere door aanscherping van de regels met betrekking tot financiële zekerheidstelling’ (p. 2).¹⁶ Ook de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer om meer zichtbare aandacht te hebben voor de berekening van de kosten en het verbeteren van de dossiervorming neemt de minister van Infrastructuur en Waterstaat ter harte. Hoe opvolging te geven aan de aanbeveling om dwingender regels te stellen voor onzekerheidsmarges, rentevoeten en rendementen, wil de minister samen met de minister van Financiën onderzoeken.^{15, 17}



Uit de evaluatie blijkt dat de verbreding en versterking van het instrument financiële zekerheidstelling in de praktijk op twee manieren vorm en inhoud heeft gekregen:

1. Met ingang van 1 juli 2023 moet ook Urenco Nederland bv (vergunninghouder) voor haar nucleaire inrichting financiële zekerheid stellen voor de dekking van de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling. In deze nucleaire inrichting, een verrijkingsfaciliteit in Almelo waarop nu twee *plants* in bedrijf zijn (SP4 en SP5), kan geen kernenergie worden vrijgemaakt maar wordt uranium verrijkt.¹⁸

¹⁵ Algemene Rekenkamer (2018). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII): Rapport bij het jaarverslag*.

¹⁶ *Kamerstukken II, kst-25422-203*. (2017, 3 juli). Overheid.nl. Geraadpleegd op 1 november 2025 van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25422-203>.

¹⁷ Later schrijft de staatsecretaris van Infrastructuur en Waterstaat de in het *Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en erts* gestelde regels, naar aanleiding van het eindrapport van de hoogambtelijke werkgroep nucleair landschap, samen met de minister van Financiën tegen het licht te willen houden ‘om te bezien of deze geactualiseerd moeten worden of aanvulling behoeven’ (p. 6) (*Kamerstukken II, blg-1066273* (2022, 9 december). Overheid.nl. Geraadpleegd op 1 november 2025 van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1066273>).

¹⁸ Volgens de *Kernenergiewet*, artikel 15f lid 8 kunnen ook andere nucleaire inrichtingen worden aangewezen om financiële zekerheid te stellen voor de dekking van de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling. Voor de aanwijzing van de nucleaire inrichting van Urenco Nederland bv is het *Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en erts* gewijzigd (nieuw artikel 44e).



2. In de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling is vanaf 2017/2018 'op sommige punten een striktere benadering gekozen', zoals aangegeven in de besluiten goedkeuring financiële zekerheidstelling. In het bijzonder behoren (de kosten van) afvoer en verwerking van nucleaire brandstof die na het stoppen van een nucleaire inrichting overblijft nu expliciet tot de reikwijdte van de financiële zekerheidstelling. Er zijn vooralsnog geen dwingender regels gesteld voor onzekerheidsmarges, rentevoeten en rendementen of anderszins regels aangescherpt. Wel is er in de inhoudelijke beoordeling meer aandacht gekomen voor een aantal aannamen van de vergunninghouders.



3. Financiële zekerheidstelling nucleaire inrichtingen

In Nederland is er een aantal nucleaire inrichtingen voor verrijking van uranium, productie van medische isotopen, opwekking van energie en nucleair onderzoek. Dit hoofdstuk geeft een up-to-date overzicht van de financiële zekerheidstelling voor deze bestaande nucleaire inrichtingen en gaat in op de financiële zekerheidstelling voor nieuwe nucleaire inrichtingen.

3.1. Financiële zekerheidstelling bestaande nucleaire inrichtingen¹⁹

Alle vergunninghouders van bestaande nucleaire inrichtingen beschikken op dit moment over een goedgekeurde financiële zekerheidstelling, met uitzondering van de vergunninghouder van kerncentrale Dodewaard (proces loopt):

3.1.1. Goedgekeurde financiële zekerheidstellingen

Tabel 3.1 Samenvattend overzicht goedgekeurde financiële zekerheidstellingen

nucleaire inrichting	datum goedkeuring	gekozen vorm
Verrijkingsfaciliteit (Almelo) Urenco Nederland bv	3 december 2024	daartoe ingesteld fonds
Hoge Flux Reactor (Petten) stichting NRG PALLAS	26 juni 2024 8 juli 2022 30 mei 2012	enig andere voorziening (brief Europese Commissie)
Kerncentrale Borssele EPZ nv	24 april 2023 29 maart 2018 27 maart 2012	daartoe ingesteld fonds
Hoger Onderwijs Reactor (Delft) <i>Technische Universiteit Delft</i>	8 juli 2022 29 maart 2018 5 november 2012	enig andere voorziening (boekhoudkundige voorziening en hypothecair onderpand)



Verrijking uranium: verrijkingsfaciliteit (Almelo)

Urenco Nederland bv heeft financiële zekerheid gesteld voor de verrijkingsfaciliteit in Almelo waarop nu twee *plants* in bedrijf zijn (SP4 en SP5), laatst goedgekeurd 3 december 2024. De gekozen vorm is *een daartoe ingesteld fonds* beheerd door de stichting Urenco Nederland nuclear decommissioning fund.²⁰ Voor de bescherming van de positie van de overheid is een overeenkomst gesloten en een pandrecht gevestigd (uitgewerkt in een pandovereenkomst).

¹⁹ Behalve de in deze paragraaf beschreven nucleaire inrichtingen, is er in Nederland een nucleaire inrichting voor de verwerking en opslag van radioactief afval: COVRA in Nieuwdorp (Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval). Net als de overige installaties in Petten (zie Hoge Flux Reactor), is deze nucleaire inrichting niet aangewezen om financiële zekerheid te stellen voor de dekking van de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling.

²⁰ Voor de aanwijzing om financiële zekerheid te stellen had Urenco Nederland bv al een boekhoudkundige voorziening getroffen voor de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling van de verrijkingsfaciliteit.



Productie medische isotopen: Hoge Flux Reactor (Petten)

Stichting NRG PALLAS heeft financiële zekerheid gesteld voor de Hoge Flux Reactor in Petten, laatst goedgekeurd 26 juni 2024.²¹ De gekozen vorm is *enig andere voorziening* in de vorm van een brief van de Europese Commissie waarin ze als eigenaar van de Hoge Flux Reactor aangeeft verantwoordelijk te zijn voor de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling.²² Deze verantwoordelijkheid is ook vastgelegd in een overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) en de stichting NRG PALLAS.²³



Opwekking energie: kerncentrale Borssele

Elektriciteits-Produktie Maatschappij Zuid-Nederland nv (EPZ) heeft financiële zekerheid gesteld voor kerncentrale Borssele, laatst goedgekeurd 24 april 2023.²⁴ De gekozen vorm is *een daartoe ingesteld fonds* beheerd door de stichting Beheer ontmantelingsgelden kerncentrale Borssele.^{25, 26} Voor de bescherming van de positie van de overheid is een pandrecht gevestigd (uitgewerkt in een pandovereenkomst).²⁷



Nucleair onderzoek: Hoger Onderwijs Reactor (Delft)

Technische Universiteit Delft heeft financiële zekerheid gesteld voor de Hoger Onderwijs Reactor in Delft, laatst goedgekeurd 8 juli 2022. De gekozen vorm is *enig andere voorziening* in de vorm van een boekhoudkundige voorziening in combinatie met de opbouw van liquide middelen vanaf 2030, en een hypotheek onderpand (uitgewerkt in een vaststellingsovereenkomst).



Uit de evaluatie blijkt dat de vergunninghouders op zich begrijpen dat de overheid het instrument financiële zekerheidstelling heeft ingevoerd. Daarbij benadrukt een aantal vergunninghouders het belang van een gelijk speelveld; andere bedrijven, waaronder energiebedrijven die op een andere manier energie opwekken (denk aan biomassa- en gascentrales, windmolenparken en zonneparken), hoeven nu geen financiële zekerheid te stellen. Sowieso is er meer aandacht gekomen voor een efficiënte ontmanteling en hergebruik van materialen. De vergunninghouders vragen zich wel af of het echt nodig is om voor conventionele faciliteiten binnen de vergunning financiële zekerheid te stellen (denk aan kantoren). De vergunninghouders zijn tevreden dat maatwerk mogelijk is voor de vorm waarin financiële zekerheid wordt gesteld. Voor hen is het essentieel dat de doelkaspositie stapsgewijs kan worden opgebouwd, *of* met het oog op een sluitende businesscase *of* omdat liquide middelen moeten worden opgebouwd uit publieke middelen voor onderwijs en onderzoek (Technische Universiteit Delft). Daarbij benadrukken ze dat het van belang is om te realiseren dat voor buitengebruikstelling en ontmanteling gereserveerde financiële middelen in de tussentijd niet anders kunnen worden benut.

²¹ Stichting NRG PALLAS is ook vergunninghouder van een aantal overige installaties in Petten. Deze faciliteiten zijn niet aangewezen om financiële zekerheid te stellen voor de dekking van de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling. Stichting NRG Pallas heeft wel een boekhoudkundige voorziening getroffen voor de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling van de overige installaties.

²² Het moment van buitengebruikstelling en ontmanteling van de Hoge Flux Reactor is afhankelijk van de bouw van de nieuwe PALLAS-reactor.

²³ Vergelijk Europese verordening 2021/100 tot vaststelling van een specifiek financieel programma voor de ontmanteling van kerninstallaties en het beheer van radioactief afval.

²⁴ Volgens de *Kernenergiewet* vervalt eind 2033 de vergunning voor het in werking houden van kerncentrale Borssele. Intussen is er echter een voorstel voor wijziging van de *Kernenergiewet* aangeboden aan de Tweede Kamer om kerncentrale Borssele ook na 2033 open te houden.

²⁵ Er is een 'ontmantelingsfonds' en een apart 'brandstofkostenfonds'.

²⁶ Voor de invoering van het instrument financiële zekerheidstelling, had EPZ nv al financiële middelen gereserveerd voor de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling van kerncentrale Borssele.

²⁷ EPZ nv had tot 2024 de mogelijkheid onder voorwaarden een deel van de in het fonds opgebouwde gelden terug te lenen. Van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt.



Met het oog op het risico voor de overheid is het ook van belang om te realiseren dat zowel Ultra Centrifuge Nederland nv (Urenco) als COVRA nv – de aandelen van GKN bv zijn bij COVRA nv ondergebracht (zie paragraaf 3.1.2) – staatsdeelnemingen zijn.²⁸ Ook heeft het ministerie van Klimaat en Groene Groei verkennende gesprekken gevoerd over overname van de aandelen van EPZ nv en vervolgens een niet-bindend bod uitgebracht op de aandelen in ZEH Energy bv, houder van 70% van de aandelen van EPZ nv.²⁹

3.1.2. Kerncentrale Dodewaard

Gemeenschappelijke Kernenergiecentrale Nederland bv (GKN) beschikt op dit moment nog niet over een goed-gekeurde financiële zekerheidstelling voor kerncentrale Dodewaard. De aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling is twee keer, in 2014 en 2019, afgewezen onder andere vanwege de berekening van de kosten van ontmanteling.³⁰

In een nieuwe aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling, in 2022, stelt (ook) GKN bv dat de door haar gereserveerde financiële middelen niet voldoende zijn voor de ontmanteling van kerncentrale Dodewaard vanaf 2045. Omdat deze kerncentrale voor invoering van het instrument financiële zekerheidstelling al buiten gebruik was gesteld en zich in veilige insluiting bevindt³¹, heeft GKN bv geen inkomsten meer uit de opwekking van energie en kan ze de door haar gereserveerde financiële middelen dus niet aanvullen. Daarom heeft de Nederlandse staat de aandelen GKN bv uiteindelijk overgenomen (minnelijke regeling).³² De aandelen zijn vervolgens ondergebracht bij COVRA nv, waarvan de Nederlandse staat 100% aandeelhouder is. De overheid vult het tekort aan financiële middelen voor beheer en ontmanteling van kerncentrale Dodewaard onder voorwaarden aan.³³ Hiervoor is op de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat € 185 mln. gereserveerd. 'Met deze transacties wordt beoogd een veilige ontmanteling van kerncentrale Dodewaard zeker te stellen tegen naar verwachting zo laag mogelijk maatschappelijke kosten' (p. 1).³⁴

Door de overname van de aandelen GKN bv door de Nederlandse staat loopt het proces van goedkeuring financiële zekerheidstelling nog.

²⁸ De Nederlandse staat heeft een 100% belang in Ultra Centrifuge Nederland nv met een 33⅓% belang in Urenco Ltd., en een 100% belang in COVRA nv.

²⁹ *Kamerstukken II, kst-32645-160*. (2025, 4 juli). Overheid.nl. Geraadpleegd op 1 november 2025 van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32645-160>.

³⁰ De besluiten afwijzing goedkeuring financiële zekerheidstelling zijn door de Raad van State in stand gelaten (Afdeling Bestuursrecht Raad van State (2016, 9 maart). *ECLI:NL:RVS:2016:649*. De Rechtspraak. Geraadpleegd op 1 november 2025 van <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RVS:2016:649>; Afdeling Bestuursrecht Raad van State (2021, 3 november). *ECLI:NL:RVS:2021:2442*. De Rechtspraak. Geraadpleegd op 1 november 2025 van <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RVS:2021:2442>).

³¹ Intussen moet nadat de normale bedrijfsvoering is beëindigd, een nucleaire inrichting *direct* buiten gebruik worden gesteld en ontmanteld tot een 'groene weide'.

³² *Kamerstukken II, kst-28165-392*. (2023, 16 mei). Overheid.nl. Geraadpleegd op 1 november 2025 van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28165-392>.

³³ Het vermogen van GKN bv bedraagt na overname ongeveer € 180 mln., inclusief de dotatie van het vermogen van Nederlands Elektriciteit Administratie-kantoor bv (NEA, houder van 100% van de aandelen van GKN bv).

³⁴ *Kamerstukken II, kst-28165-432*. (2024, 12 december). Overheid.nl. Geraadpleegd op 1 november 2025 van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28165-432>; *Kamerstukken II, kst-28165-418*. (2024, 15 maart). Overheid.nl. Geraadpleegd op 1 november 2025 van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28165-418>.



3.1.3. Ontmantelde nucleaire inrichtingen

Na de invoering van de financiële zekerheidstelling is de Lage Flux Reactor in Petten (voor nucleair onderzoek) buiten gebruik gesteld en ontmanteld. Stichting NRG heeft de kosten ervan zelf betaald. Stichting NRG beschikte daarvoor over een op 30 mei 2012 goedgekeurde financiële zekerheidstelling. De gekozen vorm waarin financiële zekerheid was gesteld, was *enig andere voorziening* in de vorm van een beroep op stichting ECN die over op twee escrow-rekeningen gestorte gelden beschikte. Voor de bescherming van de positie van de overheid was op deze escrow-rekeningen een pandrecht gevestigd.



De buitengebruikstelling en ontmanteling van de Lage Flux Reactor is in het algemeen goed verlopen, maar laat zich (in omvang) lastig vergelijken met de andere bestaande nucleaire inrichtingen. Voor deze evaluatie heeft NRG PALLAS een aantal lessen van de buitengebruikstelling en ontmanteling van de Lage Flux Reactor gedeeld. Met het oog op de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling van nucleaire inrichtingen relevante lessen zijn:

- Onderschat de kosten van beheer en onderhoud van de faciliteiten tijdens de voorbereiding en ontmanteling niet.
- Deskundige medewerkers zijn duur, maar radioactief materiaal is nog duurder. Neem de tijd en maatregelen om de hoeveelheid radioactief materiaal te verminderen.
- Begin niet voordat de belangrijkste variabelen – denk aan kosten van afvoer en verwerking nucleaire brandstof, (onzekerheden in) toe te passen technieken, inschatting metingen en inschatting locatiespecifieke risico's – bekend zijn, maar wacht niet tot alle details bekend zijn.
- Beschikbaarheid van deskundige medewerkers is cruciaal.

En ook *voor* de invoering van het instrument financiële zekerheidstelling zijn al nucleaire inrichtingen buiten gebruik gesteld en ontmanteld, zoals drie *plants* die eerder in bedrijf waren op de verrijkingsfaciliteit in Almelo (SP1, SP2 en SP3). Urenco Nederland bv heeft de kosten ervan zelf betaald.

3.2. Financiële zekerheidstelling nieuwe nucleaire inrichtingen

Op dit moment wordt in Petten de nieuwe PALLAS-reactor voor de productie van medische isotopen gebouwd. En er zijn plannen voor de bouw van twee nieuwe kerncentrales voor de opwekking van energie.³⁵ De vergunninghouders moeten voor het in werking brengen van deze nieuwe nucleaire inrichtingen financiële zekerheid stellen (*Kernenergiewet*, artikel 15 f lid 1).

Niet in wet- en regelgeving, maar in een brief van de toenmalige minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de dato 11 februari 2011 is als een van de randvoorwaarden benoemd:³⁶

'Vanaf het moment dat de kern van een nieuwe kerncentrale voor het eerst beladen wordt met splijtstof, moeten de kosten voor de buitengebruikstelling en ontmanteling voor 100% gedekt zijn. Dit kan met behulp van een verzekering, bankgarantie, onderpand of andere voorziening die evenveel waarborgen biedt' (p. 6).

³⁵ Ook is er een strategie voor kleine modulaire reactoren (*small modular reactors*) gepresenteerd. In deze strategie is er onder andere aandacht voor financiering en ondersteuning, maar nog niet voor de financiële zekerheidstelling (*Kamerstukken II, kst-32645-162*. (2025, 17 oktober). Overheid.nl. Geraadpleegd op 1 november 2025 van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32645-162>).

³⁶ *Kamerstukken II, kst-32645-1*. (2011, 11 februari). Overheid.nl. Geraadpleegd op 1 november 2025 van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32645-1>.



Uit de evaluatie blijkt dat voor bestaande nucleaire inrichtingen deze randvoorwaarde bij de goedkeuring financiële zekerheidstelling niet als zodanig is gehanteerd, ook omdat er door de invoering van het instrument financiële zekerheidstelling al sprake was van 'tijdens het spel de spelregels veranderen'.³⁷ Tijdens de overleggen met Urenco Nederland bv over de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling is er wel gesproken over deze randvoorwaarde. Urenco Nederland bv heeft betoogd dat het redelijk en billijk is om de doelkaspositie stapsgewijs op te bouwen via jaarlijkse stortingen en het te realiseren rendement. Overigens leven er ook breder binnen 'nucleair Nederland' vragen over deze randvoorwaarde in relatie tot de energietransitie; in hoeverre is er goed nagedacht over de gevolgen voor de businesscase en de bereidheid van private partijen om te participeren?

Voor nieuwe nucleaire inrichtingen zal deze randvoorwaarde bij de goedkeuring financiële zekerheidstelling wel worden gehanteerd. De voor het eventuele 'restrisico' te treffen voorziening is onderwerp van gesprek binnen de Rijksoverheid. Voor de nieuwe PALLAS-reactor – de investering wordt volledig publiek gefinancierd (beleidsdeelneming) – is op de begroting van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport als voorziening alvast € 200 mln. gereserveerd. Nota bene, er is nog geen aanvraag om goedkeuring financiële zekerheid ingediend. Stichting NRG PALLAS hoeft ook pas voor het inwerking brengen van de PALLAS-reactor over een goedgekeurde financiële zekerheidstelling te beschikken.³⁸

Voor de twee nieuwe kerncentrales is een *government support package* (GSP) voorgesteld dat uitgaat van volledige publieke financiering in de ontwikkel- en bouwfase en daarbij de optie voor private financiering op een later moment niet uitsluit. Daarbij is in de voortgangsbrief kernenergie aangegeven dat de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling veelal worden gedekt door een daartoe ingesteld fonds; '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' (p. 7).³⁹

³⁷ In de memorie van toelichting bij het voorstel voor de wetwijziging is opgemerkt: 'Bij hun beslissing over de goedkeuring zullen de ministers ... er rekening mee houden dat van de vergunninghouder redelijkerwijs niet kan worden verwacht voor de gehele periode vanaf het in werking brengen van de inrichting tot de buitengebruikstelling zekerheid te stellen voor het gehele bedrag van de kosten. Een geleidelijke opbouw van de financiële zekerheid gedurende de tijd dat de inrichting in werking is, ligt daarbij in de rede' (p. 12).

³⁸ Het idee is dat stichting NRG PALLAS voor het in werking brengen van de PALLAS-reactor financiële zekerheid stelt in de vorm van een daartoe ingesteld fonds en de doelkaspositie progressief opbouwt.

³⁹ *Kamerstukken II, kst-32645-161*. (2025, 17 oktober). Overheid.nl. Geraadpleegd op 1 november 2025 van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32645-161>.



4. Analyse proces goedkeuring financiële zekerheidstelling

De financiële zekerheidstelling voor de dekking van de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling van nucleaire inrichtingen moet zijn goedgekeurd door de ministers van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën. Dit hoofdstuk analyseert het proces van (aanvraag om) goedkeuring financiële zekerheidstelling.

4.1. Proces goedkeuring financiële zekerheidstelling op papier

In wet- en regelgeving is het proces van (aanvraag om) goedkeuring financiële zekerheidstelling in grote lijnen geregeld (*Kernenergiewet*, artikel 15f; *Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen*, artikel 44; *Regeling buitengebruikstelling en ontmanteling nucleaire inrichtingen*, artikel 11, 12 en 13):



Figuur 4.1 Proces goedkeuring financiële zekerheidstelling in wet- en regelgeving

Wat opvalt, is dat verder over de stappen en kaders in het proces van (aanvraag om) goedkeuring financiële zekerheidstelling in de praktijk weinig tot niets op papier is geregeld. Er is alleen een nog door de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming, samen met het ministerie van Financiën, opgesteld document handleiding financiële zekerheidstelling met een onduidelijke status.⁴⁰ Vooral voor ambtenaren van de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën die nog niet zo lang betrokken zijn (zie paragraaf 4.2), voelt het proces van goedkeuring financiële zekerheidstelling mede daardoor als niet heel 'strak' en is het voor hen niet altijd duidelijk wie precies wat doet. Hun ervaring is dat ambtenaren die al langer betrokken zijn, vragen ook niet altijd een-twee-drie kunnen beantwoorden.

⁴⁰ De ambtelijke voorbereiding van de goedkeuring door de minister van Infrastructuur en Waterstaat werd tot 2020 gedaan door de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming. Naar aanleiding van een evaluatie van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming als zelfstandig bestuursorgaan – de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming is sinds 1 augustus 2017 een zelfstandig bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat – is in 2020 de beleidsvoorbereidende taak belegd bij het directoraat-generaal Milieu en Internationaal van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (directie Omgevingsveiligheid en Milieurisico's).



4.2. Proces goedkeuring financiële zekerheidstelling in praktijk

4.2.1. Analyse proces van aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling

De financiële zekerheidstelling moet zijn gebaseerd op het laatst goedgekeurde ontmantelingsplan. Dit plan bevat een beschrijving van de wijze waarop de nucleaire inrichting buiten gebruik wordt gesteld en ontmanteld. De vergunninghouder moet het ontmantelingsplan minstens elke vijf jaar actualiseren (*Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen*, artikel 1 en 29).



Aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling bijna altijd op tijd ingediend

Na goedkeuring van het ontmantelingsplan door de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming moet de vergunninghouder binnen zes maanden een aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling indienen (*Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen*, artikel 44b lid 2). Uit een analyse van de indieningstermijn blijkt dat die aanvraag in de praktijk bijna altijd op tijd is ingediend. Nota bene, in 2011 is de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling tegelijk ingediend met de aanvraag om goedkeuring ontmantelingsplan. De vergunninghouders ontvangen in de praktijk niet altijd een ontvangstbevestiging.

Tabel 4.1 Analyse indieningstermijn aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling

nucleaire inrichting	datum goedkeuring ontmantelingsplan	datum indiening aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling	indieningstermijn
Verrijdingsfaciliteit (Almelo) Urenco Nederland bv	7 december 2022	22 december 2023	± 6 maanden (na aanwijzing) ⁴¹
Hoge Flux Reactor (Petten) stichting NRG PALLAS	10 juli 2023 25 juli 2018	28 december 2023 29 mei 2019	± 6 maanden ± 10 maanden
Kerncentrale Borssele EPZ nv	9 november 2011 16 mei 2022 13 december 2016	25 november 2010 15 november 2022 13 juni 2017	- ± 6 maanden ± 6 maanden
Hoger Onderwijs Reactor (Delft) <i>Technische Universiteit Delft</i>	27 oktober 2011 28 juli 2021 7 september 2016 27 oktober 2011	10 maart 2011 26 januari 2022 17 november 2017 31 maart 2011	- ± 6 maanden ± 14 maanden -



Informeel overleg voorafgaand aan aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling

Voorafgaand aan de indiening van de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling vindt er in de praktijk de laatste jaren informeel overleg plaats tussen de vergunninghouder en de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën (sans préjudice). In principe zijn het de vergunninghouders die het initiatief nemen. Ze nemen zelf contact op en organiseren overleg om zaken en conceptstukken te toetsen; ze geven aan vragen liever vooraf te krijgen om zo teleurstelling en vertraging te voorkomen.

⁴¹ De nucleaire inrichting van Urenco Nederland bv is met ingang van 1 juli 2023 aangewezen om financiële zekerheid te stellen voor de dekking van de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling.



Sowieso is het idee de laatste jaren dat beide ministeries regelmatig contact hebben met de vergunninghouders. Daarom is vanaf 2022 aan de goedkeuring financiële zekerheidstelling het voorschrift verbonden dat de vergunninghouder jaarlijks rapporteert over 'de ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de goedgekeurde financiële zekerheidstelling' (vergelijk *Kernenergiewet*, artikel 15 f lid 6). Soms met de toevoeging dat daaronder in ieder geval de ontwikkeling van het fonds of het hypothecaire onderpand valt, soms met de toevoeging dat de vergunninghouder over de wijze van rapporteren in overleg treedt.

4.2.2. Analyse proces van goedkeuring financiële zekerheidstelling



Goedkeuring financiële zekerheidstelling heeft soms meer tijd gevraagd dan zes maanden

Na indiening van de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling, moeten de ministers van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën in principe binnen zes maanden beslissen (*Kernenergiewet*, artikel 15f lid 7) – deze beslistermijn kan volgens de Algemene wet bestuursrecht, artikel 4:15 worden opgeschort als beide ministers de aanvrager uitnodigen de aanvraag aan te vullen. Uit een analyse van de beslistermijn blijkt dat die beslissing in de praktijk soms meer tijd heeft gevraagd:

- De beslissing over de *eerste* goedkeuring financiële zekerheidstelling heeft bijna altijd meer tijd gevraagd dan zes maanden. Kanttekening is dat de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling in 2010/2011 tegelijk is ingediend met de aanvraag om goedkeuring ontmantelingsplan; de beslistermijn na goedkeuring ontmantelingsplan varieerde tussen de vijf en twaalf maanden. De laatst goedgekeurde financiële zekerheidstelling voor de verrijdingsfaciliteit illustreert evenwel dat het niet onlogisch is dat de inhoudelijke beoordeling de eerste keer meer tijd vraagt; het is maatwerk en ook alle overeenkomsten moeten worden beoordeeld. Dat is ook de ervaring van de vergunninghouder; de tijd die redelijkerwijs nodig was omdat het de eerste keer was, is ook genomen.
- De beslissing over de *tweede* goedkeuring financiële zekerheidstelling (actualisatie) heeft voor de Hoge Flux Reactor en kerncentrale Borssele ook meer tijd gevraagd dan zes maanden. Vooral de beslistermijn van zo'n zevenendertig maanden voor de Hoge Flux Reactor springt er in negatieve zin uit. De verklaring lijkt enerzijds te moeten worden gezocht in vragen over onder andere over de kostenberekening en de juridische afdwingbaarheid van de financiële zekerheidstelling door de Europese Commissie, en anderzijds in andere zaken die op de achtergrond speelden.⁴²
- De beslissing over de *derde* goedkeuring financiële zekerheidstelling (actualisatie) is wel altijd binnen zes maanden genomen. Dat is ook de ervaring van de vergunninghouders; de laatste actualisatie verliep soepel.

⁴² De vragen over de juridische afdwingbaarheid van de financiële zekerheidstelling door de Europese Commissie zijn vooral ingegeven door het eindrapport van de hoogambtelijke werkgroep nucleair landschap en het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer.



Tabel 4.2 Analyse beslistermijn goedkeuring financiële zekerheidstelling

nucleaire inrichting	datum indiening aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling	datum goedkeuring financiële zekerheidstelling	beslistermijn
Verrijkingsfaciliteit (Almelo) Urenco Nederland bv	22 december 2023	3 december 2024	± 11 maanden
Hoge Flux Reactor (Petten) stichting NRG PALLAS	28 december 2023 29 mei 2019	26 juni 2024 8 juli 2022	± 6 maanden ± 37 maanden
Kerncentrale Borssele EPZ nv	25 november 2010 15 november 2022	30 mei 2012 24 april 2023	± 18 maanden ± 5 maanden
Hoger Onderwijs Reactor (Delft) Technische Universiteit Delft	13 juni 2017 10 maart 2011	29 maart 2018 27 maart 2012	± 10 maanden ± 13 maanden
	26 januari 2022 17 november 2017	8 juli 2022 29 maart 2018	± 5 maanden ± 4 maanden
	31 maart 2011	5 november 2012	± 19 maanden



Borging kennis en ervaring binnen de overheid essentieel

Voor de ambtelijke voorbereiding van de goedkeuring financiële zekerheidstelling zijn financieel-juridische kennis en ervaring essentieel. Het stellen van financiële zekerheid voor de dekking van de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling van nucleaire inrichtingen is namelijk ingewikkeld (*complicated*)⁴³, ook omdat het maatwerk is.

De ambtelijke voorbereiding van de goedkeuring financiële zekerheidstelling wordt binnen de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën gedaan door zowel beleidsadviseurs als juristen.⁴⁴ Er is geen strikte rolverdeling tussen beide ministeries. In de praktijk kijkt het ministerie van Financiën voor het tonen van eigenaarschap en het nemen van de leiding in het proces van goedkeuring financiële zekerheidstelling naar het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat op zijn beurt benadrukt dat het een gezamenlijke verantwoordelijkheid is en kijkt voor financiële kennis naar het ministerie van Financiën.

Wat opvalt, is dat de laatste jaren de ambtelijke voorbereiding van de goedkeuring financiële zekerheidstelling, met uitzondering van enkele beleidsadviseurs bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, is gedaan door ambtenaren die dit voor de betreffende nucleaire inrichting voor de eerste keer deden. Ook de vergunninghouders valt op dat de omloopsnelheid van ambtenaren hoog is; soms is het gevoel dat ze het steeds opnieuw moeten uitleggen. (Ook) de vergunninghouders vinden het belangrijk dat betrokken ambtenaren voldoende financiële kennis hebben. Het benadrukt het belang van de borging van kennis en ervaring binnen beide ministeries. Een aantal ambtenaren is zelf best kritisch op de historisch-vergelijkende kennis en ervaring binnen beide ministeries; de ambtelijke voorbereiding van de goedkeuring financiële zekerheidstelling wordt ervaren als iets dat je erbij doet. Concreet bij de laatst goedgekeurde financiële zekerheidstelling voor de verrijkingsfaciliteit was de ervaring dat steeds nieuwe punten op tafel kwamen. De vraag is opgeworpen of de overheid zich bij de eerste goedkeuring financiële zekerheidstelling niet proactiever zou moeten opstellen en zich zou moeten laten bijstaan, bijvoorbeeld door de landsadvocaat.

⁴³ Snowden, D.J., & Boone, M.E. (2007). A leader's framework for decision making. *Harvard Business Review*, 85(11), 68-76.

⁴⁴ Binnen het ministerie van Financiën is de taak belegd bij de Generale Thesaurie (directie Financieringen).



Stappen in proces goedkeuring financiële zekerheidstelling

Hoewel op papier over de stappen en kaders in het proces van (aanvraag om) goedkeuring financiële zekerheidstelling weinig tot niets is geregeld, blijkt dat in de praktijk na indiening van de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling in grote lijnen de volgende stappen worden doorlopen:

1. *Beoordeling volledigheid aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling*

De eerste stap begint met het 'begrijpend lezen' van de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling. Vervolgens beoordelen ambtenaren van de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën de volledigheid van de aanvraag. Deze beoordeling richt zich op de onderbouwing van de financiële zekerheidstelling; bevat een aanvraag alle te overleggen gegevens? Bevindingen worden in een (online) overleg en/of via e-mail met elkaar gedeeld.

Voor zover bekend, is in deze stap alleen bij de tweede goedkeuring financiële zekerheidstelling (actualisatie) voor de Hoge Flux Reactor gevraagd om de aanvraag aan te vullen (*Algemene wet bestuursrecht*, artikel 4:5).

2. *Inhoudelijke beoordeling aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling*

In de tweede stap beoordelen ambtenaren van de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling inhoudelijk (zie ook hoofdstuk 5). Voor deze stap is een eerste opzet van een checklist gemaakt. Dit is de meest intensieve stap. Bevindingen worden in diverse (online) overleggen en via e-mail met elkaar gedeeld en besproken. De ervaring is dat de lijntjes in het algemeen kort zijn. Deze stap leidt eigenlijk altijd tot vragen aan de vergunninghouder (zie hierna).

3. *Conceptbesluit goedkeuring financiële zekerheidstelling*

In de derde stap stellen ambtenaren van de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën gezamenlijk een conceptbesluit goedkeuring financiële zekerheidstelling op. De opzet van het conceptbesluit wordt vaak door beleidsadviseurs van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gemaakt.

Het conceptbesluit goedkeuring financiële zekerheidstelling wordt gedeeld met de vergunninghouder.

4. *Beslissing ministers van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën*

In de vierde stap beslissen de ministers van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën op de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling. Ambtenaren van beide ministeries stellen elk een nota op voor respectievelijk hun staatssecretaris – in de praktijk heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat haar bevoegdheid tot goedkeuring financiële zekerheidstelling gedelegeerd aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat – en minister met de belangrijkste overwegingen.

Na ondertekening van het besluit goedkeuring financiële zekerheidstelling door de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en de minister van Financiën, wordt het besluit aan de vergunninghouder verstuurd.⁴⁵ Ook wordt de goedkeuring financiële zekerheidstelling vermeld in de voortgangsbrief nucleaire veiligheid en stralingsbescherming aan de Tweede Kamer.

De vraag is opgeworpen of na het doorlopen van deze stappen een intern evaluatiemoment zou moeten plaatsvinden. Het idee is dat ambtenaren van de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën hun ervaringen uitwisselen en vastleggen, wat kan helpen om ontwikkelde kennis over waar bij de goedkeuring financiële zekerheidstelling op te letten binnen beide ministeries te borgen.

⁴⁵ Bij de eerste goedkeuring financiële zekerheidstelling, en soms ook bij de actualisatie financiële zekerheidstelling, worden na de vierde stap in de praktijk nog definitieve overeenkomsten voor bijvoorbeeld het vestigen van een pandrecht uitgewisseld en getekend.



Overleg en aanvullende gegevens in stap inhoudelijke beoordeling goedkeuring financiële zekerheidstelling

De inhoudelijke beoordeling van de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling leidt in de praktijk altijd tot vragen aan de vergunninghouder. Wat opvalt, is dat er niet is voorzien in een standaardoverleg tussen de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën en de vergunninghouder om vragen te bespreken; beide ministeries stellen zich wat dit betreft reactief op.

Voor het beantwoorden van de vragen is een mondelinge toelichting door de vergunninghouder soms voldoende, vaak overlegt de vergunninghouder ook schriftelijk aanvullende gegevens. (Overigens zijn verstrekte gegevens niet altijd in de Nederlandse taal gesteld. De vraag is vraag opgeworpen of de overheid als eis zou moeten stellen dat in ieder geval de met de Nederlandse Staat te sluiten overeenkomsten in de Nederlandse taal zijn gesteld). Zoals opgemerkt, vraagt dit vooral bij de eerste goedkeuring financiële zekerheidstelling meer tijd (en meerdere overleggen). Soms zijn er ook andere ministeries bij betrokken, zoals het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bij de Hoger Onderwijs Reactor of het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bij de nieuwe PALLAS-reactor.



Dossiervorming

Naar aanleiding van de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de dossiervorming te verbeteren, is door de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming een nieuwe structuur voor de dossiervorming opgezet. Er is onder andere meer uniformiteit aangebracht in de wijze waarop de inhoudelijke bewoording wordt vastgelegd. Dat is goed zichtbaar in de besluiten goedkeuring financiële zekerheidstelling uit 2018 waarin de inhoudelijke beoordeling systematisch is onderbouwd en vastgelegd aan de hand van de in wet- en regelgeving gevraagde onderbouwing van de financiële zekerheidstelling.

Wat opvalt, is dat het daarnaar gevraagd beschikbaar stellen van informatie voor deze evaluatie toch nog de nodige tijd en energie kostte. Ook is de onderbouwing en vastlegging van de inhoudelijke beoordeling in de besluiten goedkeuring financiële zekerheidstelling uit 2022 en 2023 weer veel beknopter. In het besluit goedkeuring financiële zekerheidstelling voor de verrijkingfaciliteit is de inhoudelijke beoordeling wel weer systematisch onderbouwd en vastgelegd. De belangrijkste overwegingen staan alleen in de nota's aan de staatssecretaris en minister, maar worden verder niet (in detail) vastgelegd. Ook blijken de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën elk te werken met verschillende systemen om informatie te organiseren en op te slaan; informatie kan over-en-weer niet automatisch worden gedeeld.

Door een van de vergunninghouders is opgemerkt dat in haar ogen niet altijd zorgvuldig genoeg met vertrouwelijke gegevens wordt omgegaan. Als bepaalde gegevens uit de (aanvraag om) financiële zekerheidstelling worden gecombineerd met gegevens uit het ontmantelingsplan, kan dat de onderhandelingspositie bij buitengebruikstelling en ontmanteling schaden. Nota bene, de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming beslist op de aanvraag om goedkeuring ontmantelingsplan. Dat neemt niet weg dat zorgvuldig omgaan met vertrouwelijke gegevens belangrijk is, des te meer omdat het ministerie van Financiën ook aandeelhouder is van COVRA nv en Ultra Centrifuge Nederland nv (Urenco). De ambtelijke voorbereiding van de goedkeuring financiële zekerheidstelling wordt gedaan door ambtenaren binnen dezelfde afdeling deelnemingen die ook deze staatsdeelnemingen beheert. Wat de vergunninghouder betreft kan dit laatste niet. Ook de Tweede Kamer heeft aandacht gevraagd voor de borging dat bij de goedkeuring financiële zekerheidstelling geen belangenverstrengeling optreedt.⁴⁶

⁴⁶ Op vragen van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat hoe de minister van Financiën borgt dat bij de goedkeuring financiële zekerheidstelling voor kerncentrale Dodewaard geen belangenverstrengeling optreedt, heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat mede namens de minister van Financiën eerder geantwoord: 'Het ministerie van Financiën borgt dat er geen belangenverstrengeling optreedt doordat de beoordeling van de verplichte financiële zekerheidstelling door een team gedaan wordt dat gescheiden is van het team waar het aandeelhouderschap in COVRA is belegd' (p. 3) (*Kamerstukken II, kst-28165-423*. (2024, 16 mei). Overheid.nl. Geraadpleegd op 1 november 2025 van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28165-423>).



5. Analyse inhoud goedkeuring financiële zekerheidstelling

De aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling moet een onderbouwing van de financiële zekerheidstelling bevatten. Dit hoofdstuk analyseert de inhoud/inhoudelijke beoordeling van de (aanvraag om goedkeuring) financiële zekerheidstelling.

De inhoud/inhoudelijke beoordeling van de (aanvraag om goedkeuring) financiële zekerheidstelling richt zich op:

- De berekening van de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling.
- De omrekening van deze kosten naar de kosten op het moment van buitengebruikstelling en ontmanteling (doelkaspositie).
- De dekking van deze kosten door financiële zekerheid.

Een aantal ambtenaren benadrukt dat er idealiter een met de vergunninghouders gedeeld afwegingskader is, zodat aan de voorkant duidelijk is waarop de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling beoordelen. In de praktijk is zo'n afwegingskader er niet. Wel is een eerste opzet van een checklist gemaakt voor de stap van inhoudelijke beoordeling van de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling (zie hoofdstuk 4). Omdat een afwegingskader ontbreekt, voelt het voor een aantal ambtenaren soms alsof de overheid 'terug moet roeien' en tijdens de inhoudelijke beoordeling nieuwe eisen stelt.

5.1. Berekening kosten buitengebruikstelling en ontmanteling

De aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling moet een berekening van de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling bevatten, gebaseerd op het laatst goedgekeurde ontmantelingsplan (kostenposten).⁴⁷ Dit moet gebeuren aan de hand van een algemeen aanvaarde methode (*Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen*, artikel 44a). Over wat wordt verstaan onder een algemeen aanvaarde methode, is in de nota van toelichting bij (de wijziging van) het *Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen* opgemerkt dat het van belang is dat 'gebruik wordt gemaakt van ervaringen uit eerdere ontmantelingsprojecten' en dat 'de methode transparant is' (pp. 24-25).⁴⁸



(Externe) expertise berekening kosten buitengebruikstelling en ontmanteling

Ook de berekening van de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling van nucleaire inrichtingen is ingewikkeld (vergelijk hoofdstuk 4). Bijna alle vergunninghouders schakelen hiervoor in de praktijk externe expertise in. Zo is de kostenberekening voor de Hoge Flux Reactor uitgevoerd door Naturgy, en die van kerncentrale Borssele en de Hoger Onderwijs Reactor door Siempelkamp NIS Ingenieursgeselschaft.⁴⁹ Urenco Nederland bv heeft bij de kostenberekening voor de verrijkingsfaciliteit gebruik gemaakt van ervaringen met de buitengebruikstelling en ontmanteling van drie *plants* die eerder in bedrijf waren op de verrijkingsfaciliteit in Almelo en ontmantelingsprojecten van Urenco in andere landen (vergelijk hoofdstuk 3).

⁴⁷ In de toelichting bij de *Regeling buitengebruikstelling en ontmanteling nucleaire inrichtingen* is het belang van het ontmantelingsplan als basis voor de financiële zekerheidstelling benadrukt: 'Deze informatie is van belang omdat elke te maken keuze financiële consequenties heeft' (p. 6).

⁴⁸ Als voorbeelden van dergelijke methoden zijn genoemd 'de berekeningsmethodieken die van rechtswege worden toegepast in België en Duitsland'.

⁴⁹ In opdracht van de overheid heeft Siempelkamp NIS Ingenieursgeselschaft ook de berekening van de kosten van ontmanteling van kerncentrale Dodewaard uitgevoerd.



Juist omdat de berekening van de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling van nucleaire inrichtingen het domein van experts is, kan overwogen worden om dwingender regels te stellen dat kostenberekeningen door een ter zake deskundige moeten zijn uitgevoerd (nu niet vereist).



Reikwijdte financiële zekerheidstelling (kostenposten)

Als regel is gesteld dat de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling een overzicht van de verschillende kostenposten van buitengebruikstelling en ontmanteling moet bevatten (*Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen*, artikel 44a). Er zijn geen regels gesteld over welke kostenposten minstens onderscheiden moeten worden; in de nota van toelichting bij (de wijziging van) het *Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen* is alleen opgemerkt dat *A proposed standardised list of items for costing purposes in the decommissioning of nuclear installations* – ontwikkeld door de Europese Commissie, de International Atomic Energy Agency (IAEA) en de Nuclear Energy Agency (NEA) van de Organisation for Economic Co-operation and Development – een goede aanzet biedt. In de praktijk wordt, in ieder geval de laatste jaren en in de door Siempelkamp NIS Ingenieurgesellschaft uitgevoerde kostenberekeningen, deze aanzet en andere richtlijnen zoals de *International structure for decommissioning costing of nuclear installations* – ook ontwikkeld door de Nuclear Energy Agency – gehanteerd.

Tegelijk gaat het in de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling regelmatig over de volledigheid van het overzicht van de verschillende kostenposten. Denk aan (de kosten van) afvoer en verwerking van nucleaire brandstof die na het stoppen van een nucleaire inrichting overblijft. Denk ook aan de vraag of het echt nodig is om voor conventionele faciliteiten binnen de vergunning financiële zekerheid te stellen. En de buitengebruikstelling en ontmanteling van de Lage Flux Reactor leert dat de kosten van beheer en onderhoud van de faciliteiten tijdens de voorbereiding en ontmanteling, inclusief onder andere de premies Wet aansprakelijkheid kernongevallen, niet moeten worden onderschat. Daarom kan overwogen worden om dwingender regels te stellen welke kostenposten minstens tot de reikwijdte van de financiële zekerheidstelling behoren ('pas toe of leg uit'), en zo ook de op sommige punten al striktere benadering in wet- en regelgeving te verankeren.



Plausibiliteit berekening kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling

Als regel is gesteld dat de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling een berekening van de bijbehorende kosten aan de hand van een algemeen aanvaarde methode moet bevatten (*Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen*, artikel 44a). In de praktijk gaat in de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling de aandacht vooral uit naar de plausibiliteit van de berekening van de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling. Het ontmantelingsplan is daarbij de basis waarop wordt vertrouwd.⁵⁰ En ook wie de kostenberekening heeft uitgevoerd, telt mee (vergelijk hiervoor). Dat neemt niet weg dat overwogen kan worden om eventueel dwingender regels te stellen wat wordt verstaan onder een algemeen aanvaarde methode.



Onzekerheden in relatie tot start buitengebruikstelling en ontmanteling

Als nadere regel is gesteld dat de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling een beschrijving van de onzekerheden in de berekening van de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling moet bevatten (*Regeling buitengebruikstelling en ontmanteling nucleaire inrichtingen*, artikel 11, 12 en 13). Denk aan onzekerheden in de inschatting van toekomstige prijzen van de verschillende kostenposten. Voor zover bekend wordt in de praktijk, in ieder geval de laatste jaren en in de door Siempelkamp NIS Ingenieurgesellschaft uitgevoerde kostenberekeningen, de door de International Atomic Energy Agency en de Nuclear Energy Agency ontwikkelde richtlijn *Addressing uncertainties in cost estimates for decommissioning of nuclear facilities* gehanteerd.

⁵⁰ Soms bevat het ontmantelingsplan ook al de berekening van de bijbehorende kosten. Bij de goedkeuring van het ontmantelingsplan laat de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming de kostenberekening buiten beschouwing.



Wat vooral opvalt, is dat er in de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling weinig aandacht lijkt te zijn voor de onzekerheden in relatie tot de tijd tot de start van de buitengebruikstelling en ontmanteling. Het is van belang dat het detailniveau van het ontmantelingsplan én de berekening van de bijbehorende kosten past bij het moment van buitengebruikstelling en ontmanteling; naarmate het moment van buitengebruikstelling en ontmanteling dichterbij komt, moet het detailniveau van het ontmantelingsplan toenemen en de onzekerheden in de kostenberekening afnemen.⁵¹ Daarom kan overwogen worden om dwingender regels te stellen voor de te hanteren nauwkeurigheid van kostenberekeningen.

5.2. Omrekening kosten naar moment buitengebruikstelling en ontmanteling



Beperkte variatie in gehanteerd indexeringspercentage

De aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling moet een omrekening van de kosten naar de kosten op het moment van buitengebruikstelling en ontmanteling bevatten (indexatie). Dit moet gebeuren aan de hand van een algemeen aanvaarde indexeringsmethode (*Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen*, artikel 44a). In de praktijk is er een beperkte variatie in het gehanteerde indexeringspercentage, gelijk of hoger dan het streefpercentage van de Europese Centrale Bank. De vergunninghouders hanteren eenzelfde percentage als in hun door de externe accountant gecontroleerde jaarrekening (Urenco Nederland bv), het streefpercentage van de Europese Centrale Bank (EPZ nv) of een in hun interne gedragslijn en met de externe accountant afgestemd percentage (Technische Universiteit Delft).⁵² De aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling voor de Hoge Flux Reactor bevat geen omrekening van de kosten naar de kosten op het moment van buitengebruikstelling en ontmanteling. In plaats daarvan heeft de Europese Commissie aangegeven ook verantwoordelijk te zijn voor de toekomstige kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling als gevolg van inflatie en onzekerheden.

Tabel 5.1 Analyse gehanteerde indexeringspercentage

nucleaire inrichting	indexeringspercentage laatste aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling	indexeringspercentage eerdere aanvragen om goedkeuring financiële zekerheidstelling
Verrijksfaciliteit (Almelo) Urenco Nederland bv	2,2% (2023)	niet van toepassing
Hoge Flux Reactor (Petten) stichting NRG PALLAS	geen omrekening (2023)	geen omrekening (2019) en 2,5% (2010)
Kerncentrale Borssele EPZ nv	2,0% (2022)	2,0% (2017) en 1,95% (2011)
Hoger Onderwijs Reactor (Delft) <i>Technische Universiteit Delft</i>	2,5% (2022)	2,5% (2017) en 2,5% (2011)

⁵¹ In de *Regeling buitengebruikstelling en ontmanteling nucleaire inrichtingen*, artikel 3 lid 2 zijn nadere regels gesteld over het detailniveau van het ontmantelingsplan. Volgens de toelichting maakt de lange levensduur van nucleaire inrichtingen – gedurende deze tijd zijn er voortschrijdende technologie, nieuwe inzichten en mogelijk onvoorziene ontwikkelingen – het moeilijk om al vanaf het begin een gedetailleerd ontmantelingsplan op te stellen. 'Een belangrijke bepaling is daarom dat de mate van detaillering van de gegevens in het ontmantelingsplan toeneemt, naarmate de leeftijd van de nucleaire inrichting toeneemt en dus de buitengebruikstelling en ontmanteling dichterbij komen' (pp. 5-6).

⁵² Als een vergunninghouder er in de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling voor kiest de kosten constant te maken naar het moment van start ontmanteling, hanteren die vergunninghouder hetzelfde percentage als voor indexering.



Hoewel een beperkte variatie in het gehanteerde indexeringspercentage op langere termijn een substantieel effect kan hebben – een indexeringspercentage van 2,0% of 2,5% leidt bij omrekening van de kosten à € 100 mln. over een periode van vijftientig jaar tot een verschil van ruim € 20 mln. – is het van belang om te beseffen dat de financiële zekerheidstelling minstens elke vijf jaar wordt geactualiseerd.⁵³ Op dat moment worden de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling opnieuw berekend, waarin de daadwerkelijke kostenontwikkeling tot dat moment is verdisconteerd. Het effect van een beperkte variatie in het gehanteerde indexeringspercentage blijft daardoor ook beperkt. Dat neemt niet weg dat overwogen kan worden om eventueel dwingender regels te stellen wat wordt verstaan onder een algemeen aanvaarde indexeringsmethode.

5.3. Dekking kosten door financiële zekerheid

De aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling moet een overzicht waaruit blijkt dat de kosten zijn gedekt door financiële zekerheid bevatten (*Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen*, artikel 44a). Het doel van de financiële zekerheidstelling is dat de vergunninghouders in staat zijn om zelf de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling te betalen en zo het risico dat de overheid moet bijdragen zoveel als mogelijk te verkleinen.



Maatwerk: verschillende vormen van financiële zekerheidstelling

Financiële zekerheid kan worden gesteld in een of meer van de volgende vormen: een borgtocht of bankgarantie, (het deelnemen aan) een daartoe ingesteld fonds, of (het treffen van) enig andere voorziening die naar het oordeel van de ministers van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën voldoende waarborg biedt (*Kernenergiewet*, artikel 15 f lid 3). Zo is in de praktijk maatwerk mogelijk. Urenco Nederland bv en EPZ nv stellen financiële zekerheid in de vorm van een daartoe ingesteld fonds, en stichting NRG PALLAS en Technische Universiteit stellen financiële zekerheid in de vorm van enig andere voorziening, respectievelijk een brief van de Europese Commissie en een boekhoudkundige voorziening in combinatie met de opbouw van liquide middelen vanaf 2030 en een hypothecair onderpand. Voor de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling betekent het vooral dat kennis en ervaring nodig is om elk van de verschillende vormen van financiële zekerheidstelling op waarde te kunnen schatten (vergelijk hoofdstuk 4).



Eisen aan verschillende vormen van financiële zekerheidstelling

Als nadere regel is gesteld welke gegevens een aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling precies moet bevatten afhankelijk van de vorm waarin financiële zekerheid wordt gesteld. Het gaat onder andere om een beschrijving van de onzekerheden in de eventuele opbouw van de doelkaspositie (inclusief het faillissementsrisico), gegevens waaruit de kredietwaardigheid van een eventueel betrokken instelling blijkt, en een afschrift van gesloten overeenkomsten (*Regeling buitengebruikstelling en ontmanteling nucleaire inrichtingen*, artikel 11, 12 en 13). In de praktijk kan een onderscheid worden gemaakt tussen zaken die vooral bij de eerste financiële zekerheidstelling goed moeten worden geregeld en zaken die vooral relevant zijn bij de actualisatie van de financiële zekerheidstelling. Bij de zaken die vooral bij de eerste financiële zekerheidstelling goed moeten worden geregeld, gaat het onder andere om de afdwingbaarheid van de financiële zekerheidstelling en de bescherming van de positie van de overheid. Overwogen kan worden om in wet- en regelgeving te verankeren dat de Nederlandse staat als begunstigde bij alle vormen van financiële zekerheidstelling optreedt – via een pandrecht of vergelijkbaar recht – zodat de overheid bij een faillissement over de financiële middelen kan beschikken.

⁵³ Na vijf jaar leidt een indexeringspercentage van 2,0% of 2,5% bij omrekening van de kosten à € 100 mln. tot een verschil in doelkaspositie van nog geen € 3 mln.



Onder andere bij de laatst goedgekeurde financiële zekerheidstelling voor de verrijkingsfaciliteit is daarover kennis ontwikkeld. Zo is geregeld dat bij een faillissement ook een door de Nederlandse staat voor de ontmanteling aangewezen organisatie over de financiële middelen kan beschikken. En is een bevestiging gevraagd van de melding van het pandrecht van de Nederlandse staat bij de geselecteerde bank (de bank heeft zelf ook een pandrecht ter hoogte van de bankkosten).

Bij de zaken die vooral relevant zijn bij (de inhoudelijke beoordeling van) de actualisatie van de financiële zekerheidstelling, gaat het onder andere over de opbouw van de doelkaspositie en de onzekerheden daarin. Dat de financiële zekerheidstelling minstens elke vijf jaar wordt geactualiseerd, geeft op zich een zekere waarborg; het biedt de mogelijkheid om de opbouw van de doelkaspositie wanneer nodig aan te passen (via jaarlijkse stortingen en het te realiseren rendement). Wat vooral opvalt, is dat er in de inhoudelijke beoordeling van de financiële zekerheidstelling in de vorm van een daartoe ingesteld fonds weinig aandacht lijkt te zijn voor het beleggingsmandaat voor het fonds in relatie tot de tijd tot de start van de buitengebruikstelling en ontmanteling. Het is van belang dat het risicoprofiel past bij het moment van buitengebruikstelling en ontmanteling; naarmate dat moment dichterbij komt, moet het risicoprofiel meer defensief zijn.



6. Advies toekomstbestendig instrument

Dit hoofdstuk presenteert een advies over de ruimte voor verbetering van (de toepassing van) het instrument financiële zekerheidstelling.

6.1. Overwegingen

In 2011 is het instrument financiële zekerheidstelling ingevoerd; de vergunninghouder van een nucleaire inrichting moet financiële zekerheid stellen voor de dekking van de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling. De financiële zekerheidstelling moet minstens elke vijf jaar worden geactualiseerd en zijn goedgekeurd door de ministers van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën.

Uit de evaluatie blijkt dat het instrument in de praktijk in het algemeen goed wordt toegepast. Alle vergunninghouders van bestaande nucleaire inrichtingen beschikken op dit moment over een goedgekeurde financiële zekerheidstelling, met uitzondering van de vergunninghouder van kerncentrale Dodewaard (proces loopt). De vergunninghouders bouwen financiële middelen op (in een daartoe ingesteld fonds), of stellen in een andere vorm financiële zekerheid, zodat ze op het moment van buitengebruikstelling en ontmanteling in staat zijn om de kosten ervan zelf te betalen. Zo is het risico dat de overheid moet bijdragen zoveel als mogelijk verkleind.⁵⁴

Het doel van de evaluatie is ook om inzicht te geven in wat in de praktijk eventuele knelpunten zijn en waar ruimte is voor verbetering. Daaruit volgt een aantal aanbevelingen voor een toekomstbestendig instrument financiële zekerheidstelling, vooral gericht op *het proces* van (aanvraag om) goedkeuring financiële zekerheidstelling en ook op *de inhoud* ervan. Tegelijk is het ook balanceren. In Nederland is er een beperkt aantal nucleaire inrichtingen. En nadat de (eerste) financiële zekerheid is gesteld, is de goedkeuring financiële zekerheidstelling in het algemeen een keer in de vijf jaar aan de orde (actualisatie).⁵⁵ Het is de kunst het juiste evenwicht te bewaren tussen wat op papier moet zijn geregeld (procesontwerp) en de kennis en ervaring die nodig is voor het op een doelmatige manier beslissen op de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling.

De nucleaire inrichtingen zijn ook nog eens verschillend, onder andere in eigendom, functie – verrijking van uranium, productie van medische isotopen, opwekking van energie en nucleair onderzoek – en omvang. Ook biedt de *Kernenergiewet* verschillende mogelijkheden voor de vorm waarin financiële zekerheid wordt gesteld. Het is de kunst het juiste evenwicht te bewaren tussen het stellen van dwingender regels en ruimte voor maatwerk die op sommige punten nodig is. Sowieso biedt de regel dat de financiële zekerheidstelling minstens elke vijf jaar moeten worden geactualiseerd en goedgekeurd mogelijkheden om bij te sturen.

⁵⁴ De in een brief van de toenmalige minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie opgenomen randvoorwaarde dat kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling vanaf het moment dat de kern van een nieuwe kerncentrale voor het eerste beladen wordt met splijtstof voor 100% gedekt zijn, is voor bestaande nucleaire inrichtingen bij de goedkeuring financiële zekerheidstelling niet als zodanig gehanteerd. Voor nieuwe nucleaire inrichtingen zal deze randvoorwaarde bij de goedkeuring financiële zekerheidstelling wel worden gehanteerd.

⁵⁵ Of wanneer de ministers van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën actualisatie van de financiële zekerheidstelling nodig achten (*Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen*, artikel 44b).



Tot slot, is het met het oog op het risico voor de overheid van belang om te realiseren dat de Nederlandse staat ook (indirect) aandeelhouder is van een aantal nucleaire inrichtingen. De tendens is dat dit aandeelhouderschap wordt uitgebreid (overname aandelen GKN bv, verkenning overname/niet-bindend bod aandelen EPZ nv) en nieuwe nucleaire inrichtingen publiek worden gefinancierd (nieuw PALLAS-reactor, twee nieuwe kerncentrales). Dat neemt niet weg dat ook dan de vergunninghouder in staat moet zijn de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling zelf te betalen.

6.2. Aanbevelingen proces goedkeuring financiële zekerheidstelling

1.

Maak afspraken over de rolverdeling tussen de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën

De goedkeuring financiële zekerheidstelling is een gezamenlijke verantwoordelijkheid; de financiële zekerheidstelling moet zijn goedgekeurd door de ministers van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën. Bij de ambtelijke voorbereiding hebben ambtenaren van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in het bijzonder kennis van de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling en ambtenaren van het ministerie van Financiën in het bijzonder kennis van de vorm waarin financiële zekerheid wordt gesteld. De aanbeveling is om van daaruit heldere afspraken te maken over de rolverdeling tussen de beide ministeries in het proces van goedkeuring financiële zekerheidstelling: wie neemt de leiding, wie is op welke momenten betrokken, wie is waarvoor verantwoordelijk? Specifiek aandachtspunt, waar eerder ook de Tweede Kamer aandacht voor heeft gevraagd, is de rolverdeling binnen het ministerie van Financiën. Het ministerie beheert ook de staatsdeelnemingen en dus is het van belang (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen.

2.

Geef proactief vorm aan de stappen in het proces van goedkeuring financiële zekerheidstelling

In wet- en regelgeving is het proces van (aanvraag om) goedkeuring financiële zekerheidstelling in grote lijnen geregeld. De aanbeveling is om een beknopt procesontwerp nader uit te werken. Daarbij kan wordt voortgebouwd op de stappen die in de praktijk in het proces van goedkeuring financiële zekerheidstelling al doorlopen worden. De aanbeveling is ook om vervolgens proactief vorm te geven aan deze stappen, door:

- Een standaard startoverleg met de vergunninghouder voor indiening van de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling. In dit startoverleg kunnen planning, bijzonderheden zoals op punten een striktere benadering, en eventuele door de vergunninghouder voorgenomen wijzigingen in de financiële zekerheidstelling (actualisatie) besproken worden.
- Een standaard ontvangstbevestiging met daarin de uitkomsten van de beoordeling op volledigheid van de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling, met indien van toepassing een uitnodiging de aanvraag aan te vullen en opschorting van de beslistermijn.
- Een standaard overleg met de vergunninghouder tijdens de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling.

Overwogen kan worden in het procesontwerp een nader onderscheid te maken tussen de eerste financiële zekerheidstelling en de actualisatie van de financiële zekerheidstelling. In de praktijk vraagt de inhoudelijke beoordeling bij de eerste goedkeuring financiële zekerheidstelling meer tijd en meerdere overleggen.



3.

Organiseer een intern evaluatiemoment na elk besluit goedkeuring financiële zekerheidstelling

Voor de ambtelijke voorbereiding van de goedkeuring financiële zekerheidstelling zijn financieel-juridische kennis en ervaring essentieel. Tegelijk kunnen kennis en ervaring binnen de overheid vluchtig zijn door de omloopsnelheid van ambtenaren. De aanbeveling is daarom om na elk besluit goedkeuring financiële zekerheidstelling een intern evaluatiemoment te organiseren om ervaringen uit te wisselen en vast te leggen, en zo ontwikkelde kennis over waar bij de goedkeuring financiële zekerheidstelling op te letten binnen de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën te borgen.

4.

Verbeter de dossiervorming, ook met het oog op het borgen van kennis en ervaring

In het proces van goedkeuring financiële zekerheidstelling verdient de dossiervorming meer aandacht, ook met het oog op het borgen van kennis binnen de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën. De aanbeveling is de dossiervorming te verbeteren, door:

- Gemaakte financiële en juridische afwegingen/overwegingen tijdens de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling vast te leggen.
- Een format voor een uniform en goed gemotiveerd besluit goedkeuring financiële zekerheidstelling te hanteren, met ruimte voor maatwerk afhankelijk van de vorm waarin financiële zekerheid wordt gesteld. Het besluit goedkeuring financiële zekerheidstelling voor de verrijkingfaciliteit kan als voorbeeld dienen.
- Een protocol voor het zorgvuldig omgaan met vertrouwelijke gegevens (opslaan en delen) op te stellen.

6.3. Aanbevelingen inhoud goedkeuring financiële zekerheidstelling

5.

Actualiseer een aantal gestelde (nadere) regels voor financiële zekerheidstelling

De aanbeveling is om een aantal, in het Besluit *kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen* en de *Regeling buitengebruikstelling en ontmanteling nucleaire inrichtingen*, gestelde (nadere) regels te actualiseren:

- Overweeg een uitzondering te maken op de financiële zekerheidstelling voor conventionele faciliteiten binnen de vergunning.
- Neem voor de kostenposten welke minstens tot de reikwijdte van de financiële zekerheidstelling behoren een verwijzing op naar door de International Atomic Energy Agency en/of Nuclear Energy Agency ontwikkelde richtlijnen. Deze richtlijnen zijn internationaal geaccepteerd.
Neem dezelfde verwijzing op voor wat wordt verstaan onder een algemeen aanvaarde methode voor de berekening van de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling.
- Neem een eis op dat kostenberekeningen door een ter zake deskundige moeten zijn uitgevoerd.
- Neem een eis op dat voor de omrekening van de kosten naar de kosten op het moment van buitengebruikstelling en ontmanteling het streefpercentage van de Europese Centrale Bank of hoger wordt gehanteerd. Op langere termijn is dit streefpercentage een logisch percentage om te hanteren en 'of hoger' biedt ruimte voor maatwerk.
- Overweeg om dwingender regels te stellen voor de te hanteren nauwkeurigheid van kostenberekeningen (volgens de Standaard Systematiek Kostenramingen).
- Veranker dat de Nederlandse staat als begunstigde bij alle vormen van financiële zekerheidstelling optreedt – via een pandrecht of vergelijkbaar recht.
- Overweeg dwingender regels te stellen dat met de Nederlandse staat te sluiten overeenkomsten in de Nederlandse taal moeten zijn gesteld.



De in het Besluit *kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen* en de *Regeling buitengebruikstelling en ontmanteling nucleaire inrichtingen* gestelde (nadere) regels vormen zo als het ware een checklist voor de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling. Ze maken duidelijk hoe een bepaalde vorm van financiële zekerheidstelling goed in te zetten. Van belang is daarbij in de toelichting op de actualisatie aandacht te besteden aan de relatie met de tijd tot de start van de buitengebruikstelling en ontmanteling (onzekerheden, beleggingsmandaat).

6.

Schakel bij ingewikkelde financiële of juridische punten in de inhoudelijke beoordeling externe expertise in

Het stellen van financiële zekerheid voor de dekking van de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling van nucleaire inrichtingen is ingewikkeld, net als de berekening van die kosten. Het borgen van kennis en ervaring binnen de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën is essentieel. Maar de aanbeveling is ook om bij ingewikkelde financiële of juridische punten in de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag om goedkeuring financiële zekerheidstelling niet te terughoudend te zijn om externe expertise in te schakelen. De vergunninghouders schakelen vaak ook externe expertise in voor de berekening van de kosten van buitengebruikstelling en ontmanteling of laten zich voor de te sluiten overeenkomsten bijstaan door een advocaat.

7.

Wijs de verantwoordelijkheden voor nieuwe nucleaire inrichtingen binnen de Rijksoverheid duidelijk toe

Voor nieuwe nucleaire inrichtingen is de aanbeveling om de verantwoordelijkheden binnen de Rijksoverheid duidelijk toe te wijzen, in het bijzonder als de Nederlandse staat ook (indirect) aandeelhouder is. Vanuit daar kan het gesprek worden gevoerd over de vorm waarin financiële zekerheid wordt gesteld. En over een al dan niet te treffen voorziening voor het eventuele 'restrisico' als gevolg van de randvoorwaarde dat de kosten voor buitengebruikstelling en ontmanteling voor 100% gedekt moeten zijn vanaf het moment dat de kern van een nieuwe kerncentrale voor het eerst beladen wordt met splijtstof.

Werken met TwynstraGudde betekent samen maatschappelijke transitieën werkend krijgen. Met advies, management en opleidingen helpen we mensen en organisaties bij duurzame veranderingen. Denk aan energie en klimaat, wonen, veiligheid, landbouw, mobiliteit, zorg en onderwijs. Onze kracht ligt in daadkracht. In het creëren van oplossingen die werkbaar zijn én werkbaar blijven. Samen met onze opdrachtgevers - en alle belanghebbenden daaromheen - werken we aan een samenleving die schoon, veilig, gezond en weerbaar is. Zo maken we blijvend impact op morgen.