

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

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

Datum 17 oktober 2025
Betreft Oprichting Nucleaire Energie Organisatie Nederland B.V.

Geachte Voorzitter,

In deze brief informeert het kabinet de Staten-Generaal over de voorgenomen oprichting van de beleidsdeelneming Nucleaire Energie Organisatie Nederland B.V. (NEO NL) onder het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) en de daarbij horende kapitaalstorting. Hiermee wordt invulling gegeven aan de vereiste informatievoorziening in het kader van de voorhangprocedure conform artikel 4.7, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016 (CW). De Tweede Kamer is meerdere keren geïnformeerd over deze voorgenomen oprichting. In deze brief worden deze voorgenomen oprichting en de overwegingen daarbij in samenhang toegelicht.

De volgende bijlagen bij deze brief bevatten gedetailleerde informatie over de voorgenomen oprichting en de daarbij behorende kapitaalstorting: het advies van de Algemene Rekenkamer, de conceptstatuten, deze versie van het governanceplan, de conceptkapitaalstortingsovereenkomst, een conceptsubsidieaanvraag, een conceptsubsidiebeschikking en een daarbij behorende conceptleningsovereenkomst.

Voornemen tot oprichting

Op 28 maart 2024¹ is de Tweede Kamer geïnformeerd over de opties voor de oprichting van een deelneming voor de voorbereiding, bouw, exploitatie en ontmanteling van kerncentrales. Hiermee werd feitelijk uitvoering gegeven aan de voorgestelde motie van het lid Erkens². Ook in de brief van 22 november 2024³ is kort over de oprichting van een dergelijke deelneming gereflecteerd. Tijdens de behandeling van de begroting Klimaat en Groene Groei op 6 november 2024 is toegezegd de Tweede Kamer in het eerste kwartaal van 2025 te informeren over de voortgang om tot een deelneming te komen en welke structuur de voorkeursoptie heeft. In de brief van 5 februari 2025⁴ heeft het kabinet met de Tweede Kamer het voornemen gedeeld om de deelneming voor kernenergie op te richten. Dit voornemen is daarop besproken in het Commissiedebat van de Tweede Kamer over kernenergie op 12 februari 2025. Vervolgens is in de brief aan de Tweede Kamer van 16 mei 2025 over het voornemen geïnformeerd om de projectorganisatie voor nieuwbouw in de vorm van een beleidsdeelneming vorm te geven. De verwachting daarbij was dat deze deelneming binnen een jaar opgericht

¹ Kamerstukken II 2023/24, 32645 nr. 420

² Kamerstukken II 2023/24, 32813 nr. 1327

³ Kamerstukken II 2024/25, 32645 nr. 132

⁴ Kamerstukken II 2024/25 32645 nr. 137

wordt. Met de oprichting van deze deelneming zet het demissionaire kabinet de besproken voorbereiding op de bouw en ingebruikname van de kerncentrales voort.

Bouw van kerncentrales

Het kabinet zet in op het vergroten van het aandeel van kernenergie in de energiemix zodat de uitstoot van fossiele CO₂ in de elektriciteitsproductie gereduceerd kan worden. Voorts helpt kernenergie het elektriciteitssysteem te diversifiëren waardoor internationale onafhankelijkheid en autonomie toenemen, en het systeem robuuster wordt voor onder andere fluctuaties in de productie uit wind- en zonne-energie. Het kabinet zet daarom onder andere in op het bouwen van nieuwe kerncentrales.

De bouw van kerncentrales is een gecompliceerde en langdurige opgave. Op basis van internationale ervaring en de richtlijnen van het Internationaal Atoomenergieagentschap (IAEA) is er in deze opgave een centrale rol voorzien voor de rechtspersoon die de opdracht tot de bouw geeft, eigenaar van de centrale is en de exploitatie op zich neemt. Het IAEA noemt deze partij de *owner/operator*.

Een deelneming als projectontwikkelaar en exploitant

In een geliberaliseerde en goeddeels geprivatiseerde energiemarkt zouden private marktpartijen deze rol op zich kunnen nemen. Uit verschillende (internationale) marktconsultaties blijkt echter dat private partijen slechts bereid lijken te participeren indien vrijwel alle risico's in de fase van ontwikkeling en bouw van een kerncentrale worden opgevangen door de staat. Dit heeft mede te maken met het aantal onzekerheden in deze fase en de langdurige doorlooptijden van dit project. Hierdoor ligt het voor de hand dat een organisatie die in handen is van de overheid deze centrale rol op zich neemt. Hiernaast biedt deze betrokkenheid aan andere belanghebbenden het vertrouwen dat de keuze voor kernenergie een robuuste beleidskeuze is.

Het meest geëigende type organisatie voor de toekomstige rol van *owner/operator* is een deelneming met de staat als (enig) aandeelhouder in de vorm van een privaatrechtelijke rechtspersoon, te weten een besloten vennootschap. Dit vanwege het bedrijfsmatige karakter van de opgave. Een staatsdeelneming van de minister van Financiën is niet mogelijk omdat op basis van geldende wet- en regelgeving enerzijds elektriciteitstransport en anderzijds elektriciteitsproductie en -handel niet in één hand mogen zijn. Om die reden wordt niet voor een staatsdeelneming, die onder het ministerie van Financiën ressorteert, maar voor een beleidsdeelneming gekozen, die ressorteert onder het ministerie van KGG.

Deze overwegingen hebben geleid tot het voornemen om een beleidsdeelneming in de vorm van een besloten vennootschap voor kernenergie op te richten. In de brief van 5 februari 2025⁵ heeft het kabinet met de Tweede Kamer dit voornemen gedeeld. Hierin is deze afweging uitgewerkt, mede aan de hand van het hiervoor geldende afwegingskader uit de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022. Deze afweging is verder uitgewerkt in het bijgaande Governanceplan.

Doelstelling deelneming

⁵ Kamerstukken II 2024/25 32645 nr. 137

De beleidsdeelneming NEO NL krijgt als statutaire doelomschrijving o.a. het (doen) bouwen en (doen) exploiteren van kerncentrales en kernreactoren in Nederland, alsmede de voorbereiding daarvan, onder meer ten bate van het publieke belang van de energievoorziening in Nederland. In bijgevoegde concept statuten is de doelomschrijving opgenomen.

Structuur deelneming

De aan de staat als (enig) aandeelhouder toekomende rechten (en plichten) zijn neergelegd in bijgevoegde conceptstatuten en voorts in vigerende wet- en regelgeving zoals die op Nederlandse besloten vennootschappen van toepassing is. De governancestructuur is ingericht op basis van de werkwijze die binnen het ministerie van KGG wordt gehanteerd ten aanzien van beleidsdeelnemingen. Deze werkwijze zoekt nauw aansluiting bij de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 en wordt waar nodig toegespitst op de eisen die dit specifieke project stelt. Nadere afspraken over verantwoording, beheer en controle van de bouw van de nieuwe kerncentrales worden daarnaast in onder andere financieringsovereenkomsten tussen de staat en de deelneming vastgelegd.

Het kabinetsbeleid is gericht op het vergroten van het aandeel van kernenergie in de energiemix. Het voornemen tot de bouw van nieuwe kerncentrales, gecombineerd met de beoogde bedrijfsduurverlenging van de bestaande kerncentrale in Borssele, leidt tot meerdere projecten die weliswaar bedrijfsmatig gescheiden zijn maar ook onderlinge relaties kunnen hebben. Om wendbaar te zijn voorziet het kabinet op termijn een houdstermaatschappij waarin kerncentrales en nieuwbouwprojecten in afzonderlijke werkmaatschappijen kunnen worden ondergebracht. Een dergelijke werkmaatschappij wordt (op termijn) voorzien voor de twee kerncentrales waarvan de nieuwbouw inmiddels wordt voorbereid.

In het bijgevoegde Governanceplan wordt op basis van de huidige beschikbare informatie de opzet voor deze op termijn beoogde *checks and balances* verder toegelicht. Het Governanceplan zal aan de hand van voortschrijdend inzicht actueel gehouden worden en worden geïmplementeerd.

Na het moment van oprichting van de deelneming worden de activiteiten die nu worden uitgevoerd door de projectorganisatie binnen het ministerie van KGG voortgezet in de deelneming. De voorbereidingen hiertoe zijn in volle gang. Zo zijn voor de inrichting van een in de basis volwaardige onderneming onder andere een kantoorpand, arbeidsvoorwaarden, ICT-systemen, werkprocessen en een bankrekening nodig. Dit dient voorafgaand aan de oprichtingsdatum van de deelneming te zijn geregeld. Hierbij staat voor mij de continuïteit van de primaire werkzaamheden van de beleidsdeelneming voorop. Om dit te kunnen borgen, heeft het kabinet oog voor een gecontroleerde landing van de onderneming. Zo nodig en waar mogelijk, biedt het kabinet daarvoor de continuïteit van bepaalde dienstverlening van het ministerie van KGG aan gedurende een overdrachtsperiode na oprichting.

Bestuur

Voor de startfase van NEO NL is het kabinet voornemens om eerst twee (statutair) bestuurders te benoemen, een Chief Executive Officer (CEO) en een Chief Financial

Officer (CFO), die leiding zullen geven aan de onderneming in collegiaal bestuur. De werving met behulp van een executive searchbureau is intussen gestart. In lijn met de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 is ook de instelling van een Raad van Commissarissen op korte termijn na oprichting voorzien, evenals op termijn een uitbreiding naar een driekoppig bestuur wanneer de organisatie verder groeit. Op deze manier wordt de onderneming van een solide bestuurlijke basis voorzien, die kan meegroeien op een wijze die aansluit bij een nucleair traject van deze omvang.

Financiering van de deelneming

Bij oprichting van de beleidsdeelneming NEO NL zal de staat, vertegenwoordigd door de minister van KGG als enig aandeelhouder, eigen vermogen in de vorm van aandelenkapitaal inbrengen. Het voornemen is dat dit initieel € 45 miljoen zal bedragen. Dit komt ten laste van de begroting van het ministerie van KGG voor 2026 uit eerder verstrekte middelen uit het Klimaatfonds. Deze initiële vorm van financiering is bestemd voor de voorbereidende werkzaamheden van de beleidsdeelneming in de jaren 2026 en 2027. De conceptfinancieringsdocumenten zijn in verband met staatssteunaspecten ter voorafgaande goedkeuring aan de Europese Commissie (EC) voorgelegd. Het kabinet heeft de EC gevraagd om € 222 mln. aan staatssteun te mogen verlenen voor deze periode. Het gaat hierbij om de maximale steun die de staat op dit moment aan NEO NL mag verstrekken, dit wil niet per se zeggen dat deze ruimte ook ten volle zal worden benut. Dit bedrag is mede gebaseerd op de door NEO NL (als projectorganisatie) opgestelde subsidieaanvraag als onderdeel van een breder proces rondom de verzelfstandiging. De goedkeuring van de EC wordt voor het einde van 2025 verwacht. Het kabinet zal de definitieve financiering van NEO NL verder vormgeven en via de reguliere begrotingsprocessen aan beide Kamers voorleggen.

Het perspectief voor de financiering na deze periode is dat een zogenoemd Government Support Package (GSP) de bouw en exploitatie van de nieuwe kerncentrales financieel mogelijk maakt. Het kabinet werkt dit pakket momenteel uit. De Tweede Kamer wordt hierover per separate brief gelijktijdig met deze brief geïnformeerd.

Advies Algemene Rekenkamer

Conform artikel 4.7, vierde lid, van de CW heeft overleg plaatsgehad met de Algemene Rekenkamer (AR). Naar aanleiding hiervan heeft de AR in bijgaande brief haar visie gedeeld.

De AR geeft in overweging om de motivatie om NEO NL op de korte termijn op te richten explicieter in het voorstel op te nemen inclusief de noodzaak om de deelneming aansluitend op de voorhang op te willen richten.

Deze noodzaak komt voort uit de volgende overwegingen. De vennootschap zal een voldoende deskundige partij moeten zijn bij het aangaan van het contract met de technologieleverancier en ook al bij de daaraan voorafgaande onderhandelingen. Het is dan ook nodig dat de vennootschap zelf deze deskundigheid opbouwt, lang voor het contract voor de bouw wordt aangegaan en de bouw start. Een tijdige verzelfstandiging van organisatie maakt dit mogelijk. De richtlijnen van het Internationaal Atoomenergieagentschap (IAEA) schrijven voor dat de uiteindelijke exploitant ('operator') van een kerncentrale al in de ontwerp- en bouwfase betrokken is. Ook voor de vergunningverlening is het nodig dat dezelfde zelfstandige organisatie die de

vergunningen zal aanvragen tijdig met de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming in gesprek kan treden.

Hiernaast plaatst de AR een aantal opmerkingen bij de parlementaire betrokkenheid, de financiering, het publiek belang en het beheer van de deelneming. Op deze opmerkingen wordt ingegaan in toelichting bij deze brief.

In verband met de voorgenomen oprichting van de beleidsdeelneming Nucleaire Energie Organisatie Nederland B.V. en de kapitaalstorting informeert het kabinet beide Kamers, voorafgaand aan de feitelijke effectuering van de oprichting en kapitaalstorting, op grond van de voorhangprocedure conform artikel 4.7, eerste lid, van de CW. Na het afronden van de voorhangprocedure bij beide Kamers en goedkeuring van de Europese Commissie voor de voorgenomen financiering, wordt de beleidsdeelneming opgericht en de kapitaalstorting geëffectueerd.

Sophie Hermans
Minister van Klimaat en Groene Groei

Toelichting. Reacties op de opmerkingen van de AR.

Parlementaire betrokkenheid

Opmerking

De AR geeft de overweging mee om zo snel mogelijk met het parlement in gesprek te gaan over een uitgewerkt besluitvormingsproces, waarbij duidelijk is wat de rol van het parlement is bij de besluiten voor overgang naar verschillende fases en er in de gehele planning rekening wordt gehouden met het parlementaire proces.

Reactie

Conform de huidige manier van het betrekken van de Kamers is het kabinet voornemens om via voortgangsbrieven over kernenergie het parlement op de hoogte te houden over besluiten en overgang naar een volgende fase. Ook door middel van het budgetrecht van de Kamers is het parlement betrokken. Bij publicatie van het Jaarverslag Deelnemingen zal ook NEO NL hierin worden opgenomen.

Financiering

Opmerking

De AR beveelt aan om bij het bekendmaken van het voornemen aan het parlement de keuze van de financieringsinstrumenten en de omvang ervan in relatie tot de verwachte kosten in de eerste twee jaar nader toe te lichten.

Reactie

Bij oprichting wordt de vennootschap gefinancierd met een kapitaalstorting op de aandelen. Hiernaast is het voornemen om een subsidie in de vorm van een converteerbare lening te verstrekken. De subsidie in de vorm van een lening biedt, naast een terugbetalingsverplichting, de mogelijkheid om middelen terug te vorderen als de activiteiten niet uitgevoerd worden (doelmatigheid). Tegelijkertijd behoudt de staat met de conversiemogelijkheid de optie om de lening om te zetten in kapitaal in plaats van terugbetaling van de lening te vorderen. De te subsidiëren activiteiten staan in het bijgevoegde concept van de subsidieaanvraag van NEO NL die is opgesteld door de projectorganisatie NEO NL. Via de reguliere begrotingsprocessen (Voorjaarsnota 2026) worden de benodigde middelen voor deze activiteiten in de eerste twee jaar aan beide Kamers voorgelegd.

Opmerking

De AR acht het van belang dat het parlement op het moment van de voorhang inzicht krijgt in de verwachte kosten van de gehele voorbereidende fase en in de inzichten in de algehele haalbaarheid en scenario's van de business case, omdat de gehele voorbereidende fase financiering behoeft.

Reactie

Kernenergieprojecten kenmerken zich in de eerste fasen door onzekerheid. Dit komt door de grote omvang en complexiteit van deze projecten en doordat kernenergieprojecten niet eenvoudig te vergelijken zijn met eerdere projecten. Dit is ook het geval bij de voorbereidende activiteiten. Daarom is gekozen om de komende twee

jaar deze voorbereidende activiteiten waarin geen onomkeerbare stappen worden gezet, afzonderlijk te financieren. In deze twee jaren jaar wordt het GSP opgesteld en de verdere financiering van het gehele project uitgewerkt. Op dat moment wordt een beter beeld verwacht van de verdere voorbereidende activiteiten en van de business case.

Opmerking

De AR adviseert, zolang er nog geen besluitvorming is geweest over de vervolgfianciering, terughoudendheid bij het aangaan van meerjarige verplichtingen door NEO NL.

Reactie

NEO NL kan vanaf moment van oprichting langjarige contracten aangaan. Tegelijkertijd moet NEO NL daarvoor voldoende budget hebben om deze verplichtingen aan te kunnen gaan. De inzet is om aan NEO NL financiering te verstrekken voor het aangaan van verplichtingen voor het verrichten van nader gespecificeerde voorbereidende activiteiten. Mogelijk kunnen deze verplichtingen langer in tijd doorlopen, maar de mogelijke omvang (de som van alle verplichtingen tezamen) wordt begrensd door het gestorte kapitaal en de beschikbaar gestelde subsidie in de vorm van een lening, beide met bijhorende voorwaarden. Op grond van de statuten is de goedkeuring van de Algemene Vergadering (de aandeelhouder) vereist voor onder andere het aangaan van aanzienlijke verplichtingen.

Publiek belang

Opmerking

De AR adviseert (i) het publieke belang ook explicieter in de statuten op te nemen, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en veiligheid en (ii) daarnaast ook de toekomstige ontmanteling van de kerncentrales in de statutaire doelstellingen op te nemen.

Reactie

(i) De beleidsdeelneming NEO NL is een beleidsinstrument om bij te dragen aan het publieke belang van de energievoorziening in Nederland door onder meer het doen exploiteren van een of meer kerncentrales. Dat publieke belang is expliciet en met zoveel woorden in de statuten opgenomen. De identificatie en borging van dit publieke belang is de verantwoordelijkheid van het kabinet dat hierover verantwoording aflegt aan de Kamers. Het publieke belang dat met de op te richten vennootschap verbonden is, wordt ook en niet op de laatste plaats geborgd door de op de vennootschap en de met haar verbonden onderneming toepasselijke wet- en regelgeving. Het exploiteren van een kerncentrale is, naast de wet- en regelgeving op het gebied van energie- of elektriciteitsproductie, onderworpen aan regelgeving op het gebied van veiligheid, milieu en duurzaamheid. Binnen de Nederlandse rechtsorde geldt het uitgangspunt, dat een privaatrechtelijke bevoegdheid niet mag worden uitgeoefend in strijd met geschreven of ongeschreven regels van het publiekrecht. De borging van het publieke belang van de vennootschap is ingebed in de bredere politiek-bestuurlijke raamwerken waarin het door de Kamers gecontroleerde deelnemingenbeleid van de minister wordt vormgegeven en waarbij onder meer de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 een uitgangspunt vormt.

(ii) De ontmanteling van kerncentrales is vastgelegd in publiekrechtelijke wet- en regelgeving waar ook de deelneming aan is onderworpen. Een vergunning voor het bouwen en exploiteren van een kerncentrale zal enkel worden afgegeven indien de ontmanteling daarvan aan deze voorschriften beantwoordt. Het is daarmee niet nodig om deze ontmanteling ook expliciet in de statuten op te nemen.

Beheer deelneming

Opmerking

De AR geeft in overweging om het parlement expliciet te betrekken bij de keuze welke minister de rol van aandeelhouder vervult en om deze keuze en de risico's daarvan nader toe lichten. Dit vanwege de grote risico's en (financiële) onzekerheden die gepaard gaan met de bouw van kerncentrales.

Reactie

Het kabinet kiest ervoor om het aandeelhouderschap bij de minister van Klimaat en Groene Groei te beleggen. Eerder in deze brief is toegelicht waarom het aandeelhouderschap niet bij het ministerie van Financiën belegd kan worden. In bovengenoemde Kamerbrief van 5 februari 2025 heeft het kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd over de onderliggende overwegingen die tot deze keuze leiden en de alternatieven die het kabinet heeft onderzocht. Deze alternatieven betroffen het onderbrengen van de nieuwbouw van kerncentrales bij bestaande deelnemingen op energiegebied of op het gebied van nucleaire technologie. Deze vallen af omdat er op bestuursniveau van de deelneming genoeg focus op de kernenergieprojecten moet zijn of omdat de verantwoordelijkheid voor de kernenergieprojecten moet passen bij de portefeuilleverdeling van de ministers. Deze alternatieven staan verder toegelicht in een bijlage bij de genoemde Kamerbrief van 5 februari 2025. Bij andere energie producerende deelnemingen is het opdrachtgeverschap en aandeelhouderschap ook bij de minister van Klimaat en Groene Groei belegd. Door eenzelfde verdeling voor NEO NL te hanteren is er consistentie in de wijze waarop de staat zijn energiedeelnemingen beheert en aanstuurt.

Opmerking

Er is geen bepaling opgenomen dat de algemene vergadering algemene of concrete aanwijzingen kan geven aan het bestuur. De AR beveelt aan om toe te lichten aan het parlement welke afwegingen zijn gemaakt om mogelijke bevoegdheden voor de aandeelhouder niet op te nemen in de statuten.

Reactie

De statuten sluiten op het punt van het instructierecht aan bij het beleid dat de minister van Financiën voor de staatsdeelnemingen hanteert, te weten dat voor de aandeelhouder geen expliciet instructierecht in de statuten wordt opgenomen. De AR geeft daarbij in zijn brief eveneens aan dat de minister in diens aandeelhoudersrol over verschillende andere instrumenten beschikt om zicht en sturing te houden op de door het bestuur geleide activiteiten van de deelneming. Daarmee beschikt de minister over voldoende instrumenten om de publieke belangen te borgen.

Opmerking

De AR geeft in overweging om bij de oprichting van NEO NL maatregelen te nemen om de scheiding van rollen en verantwoordelijkheden te borgen. Bijvoorbeeld door duidelijk vast te leggen welke beheersmatige belangen door de minister als aandeelhouder worden behartigd en welke belangen als beleidsverantwoordelijke minister.

Reactie

Het kabinet deelt de overweging van de AR om maatregelen te nemen om de scheiding van rollen en verantwoordelijkheden te borgen. Bij de energiedeelnemingen is binnen KGG ervaring opgedaan met de verschillende rollen als eigenaar en beleidsverantwoordelijke. Deze scheiding van rollen heeft plaats op het hoogst ambtelijke niveau binnen het ministerie. Het ministerie geeft invulling aan zowel de rolscheiding als aan de samenwerking tussen de aandeelhouder en het beleidsverantwoordelijke Directoraat-generaal in overeenstemming met paragraaf 3.2.1 van de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022. Ook het Governanceplan behandelt deze rolscheiding bij de belangenbehartiging.

Opmerking

De AR vraagt aandacht voor het borgen van relevante kennis en ervaring binnen het ministerie bij zowel de afdeling die belast is met het aandeelhouderschap als het beleid, specifiek op beslistmomenten in de ontwikkeling van de kerncentrales.

Reactie

De Directie Toezicht Economische Veiligheid en Eigenaars- en Aandeelhoudersadvisering (TEVEA) heeft relevante kennis en ervaring ter invulling van de aandeelhoudersrol en breidt deze verder uit. De formatie van deze afdeling is hiertoe uitgebreid. Het Directoraat-generaal Klimaat en Energie is het beleidsverantwoordelijke organisatieonderdeel. Dit beschikt over een directie Kernenergie waar sinds ruim drie jaar relevante kennis wordt opgebouwd. Naast eigen deskundigheid komt specialistische kennis onder andere beschikbaar via een langetermijncontract met een ingenieursbureau. Dit bureau werkt vooralsnog voor zowel het ministerie als voor het organisatieonderdeel dat na oprichting verder gaat als NEO NL. Het voornemen is dat op termijn een ander ingenieursbureau langdurig door het ministerie gecontracteerd wordt om de ontwikkeling van de kerncentrales vanuit de beleidsrol en als aandeelhouder te kunnen beoordelen en bijsturen. Niettegenstaande de verschillende rollen als aandeelhouder en beleidsdirectie wordt samengewerkt om versnippering te voorkomen.