

Een staatsbedrijf voor kernenergie? Laten we nog eens nadenken

Energiepodium, 25-03-2025

Volgens Pieter Boot is het opmerkelijk dat het ministerie van Klimaat en Groene Groei wel een projectdirectie heeft die de kerncentrales tot stand moet brengen, en geen voor de veel omvangrijkere windenergie. “Als leden van de Tweede Kamer de bouw van een kerncentrale belangrijker vinden dan een betrouwbaar en zo goedkoop mogelijk energiesysteem is dat hun goed recht. Maar beter is het nu eerst goed door te nemen wat er nodig is om zo'n energiesysteem tot stand te brengen en wat in de volle breedte de beste overheidsrol daarbij is. Misschien leidt dat tot meer aandacht voor staatsdeelnemingen: in infrastructuur, waar het niet anders kan bij het aanbod, of zelfs bij de energievraag. Gelukkig denkt de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur hierover na. Laten we eerst dat bredere debat voeren voordat we tot de Staatskerncentrale beslissen.”

Minister Hermans meldde de Tweede Kamer onlangs dat de staat niet kan rekenen op deelname van private partijen aan bouw en exploitatie van twee kerncentrales. Ze bereidt zich erop voor een houdstermaatschappij op te richten die eigendom wordt van de staat, vertegenwoordigd door het ministerie. Daarin komen werkmaatschappijen waarin de kerncentrales worden ondergebracht. Een Staatskerncentrale. In het debat in de Tweede Kamer dat op haar brief volgde was weinig verzet, CDA en VVD hadden het al eerder gesuggereerd. Ik vraag me af of dat terecht is. Het is beter alle voors en tegens nog eens goed te doordenken voordat we in een put vallen die later gedempt moet worden.

In 1996 zette een verre voorganger van minister Hermans, Hans Wijers, de stap in de richting van een geliberaliseerde en meer duurzame energievoorziening. De Europese Unie had hiertoe de aanzet gegeven. De volgende ministers werkten de aanzet uit. Eindresultaat bij de elektriciteitsvoorziening was een model waarin de netten publiek bezit zijn en de opwekking in handen van met elkaar concurrerende bedrijven. Grotendeels zijn deze privaat, maar bijvoorbeeld Vattenfall is in Zweedse staatshanden. Het Beginselprogramma van de partij van minister Hermans en haar collega van Financiën, de VVD, zet goed uiteen wat hiervan de achtergrond is: het ideaal van een economie waarin binnen kaders van regulering private partijen met elkaar concurreren en de overheid zich toelegt op de rol van marktmeester. In dit beginselprogramma gaat de VVD ervan uit dat het onverstandig is deze rollen te vermengen. Toch is dat nu precies wat minister Hermans van plan lijkt te zijn. Waarom lijkt dat onverstandig?

“In de literatuur wordt immers gesproken over de ‘negatieve leercurve’ van kernenergie: ze worden alleen maar duurder”

Om in 2050 een netto-nul emissie energiesysteem te hebben is er meer elektriciteit nodig en moet deze veilig en schoon zijn. Het PBL laat in zijn recente scenariostudie zien dat Nederland dan zes tot achtmaal zoveel CO₂-vrije elektriciteit zal produceren dan nu. Het meeste daarvan is door wind op zee. Afhankelijk van het scenario zal ongeveer 75 procent van deze elektriciteit opgewekt worden door wind op zee, 5 procent door wind op land, 20

procent door de zon en 0 tot 10 procent door kernenergie. In varianten van de scenario's kunnen die cijfers een beetje anders zijn, maar de ordegrotten zijn robuust. Het zal een enorme klus zijn dat voor elkaar te krijgen, voor alle opwekkingsvormen. Niets is makkelijk. Er is natuurlijk ook meer flexibiliteit van het elektriciteitssysteem nodig. Die wordt tot stand gebracht door flexibiliteit van de vraag, interconnectie, elektrolyzers die schone waterstof maken of elektriciteitsopslag. Zo'n systeem met kernenergie is wat robuuster dan zonder, omdat kernenergie immers ook kan produceren als het niet waait en de zon niet schijnt. Maar de variabele kosten van de windturbines en zonnepanelen zijn lager dan van de kerncentrales, dus die centrales zullen niet voltijds draaien. Ze concurreren dus met de belangrijkste opties als wind en zon. Het Internationaal Energie Agentschap (IEA) laat in zijn laatste World Energy Outlook precies hetzelfde zien. In het scenario waarin in de Europese Unie het huidige beleid wordt gecontinueerd heeft de EU al in 2030 bijna anderhalf keer zoveel windenergie als kernenergie en in 2050 ruim driemaal zoveel en tweemaal zoveel door de zon opgewekte elektriciteit. In het scenario waarin netto-nul emissies in 2050 worden gerealiseerd, is het verschil tussen wind- en kernenergie nog wat groter en tussen zonne- en kernenergie wat kleiner; het totale elektriciteitsverbruik is daarin groter. De windturbines op zee draaien 56 procent van de tijd, de kerncentrales 75 procent – alweer in concurrentie met elkaar.

Het probleem van minister Hermans is dat private partijen onzeker zijn of ze geld kunnen verdienen aan kernenergie. Het duurt immers vele jaren om zo'n centrale te bouwen. En wil een volgende regering dat dan niet stoppen? Dat is een reëel risico, maar de staat kan dit contractueel verminderen: als de regels veranderen krijgt de bouwer daarvoor een vergoeding. Dan weten we gelijk hoeveel zo'n wijziging kost. De bouwers zijn ook onzeker over de kosten. In de literatuur wordt immers gesproken over de 'negatieve leercurve' van kernenergie: ze worden alleen maar duurder. Het IEA liet zien hoe – los van de reguliere inflatie - recent gebouwde kerncentrales in de VS bijna driemaal zo duur werden als oorspronkelijk gepland, in Frankrijk ruim driemaal en in Finland en het Verenigd Koninkrijk ongeveer tweemaal. De nieuwste centrales waren duurder dan degene die iets eerder gereedkwamen: in constante prijzen is de Britse Hinkley Point C (laatste schatting omgerekend 55 mrd euro voor een omvang equivalent aan 2 nieuwe Nederlandse kerncentrales) meer dan tweemaal zo duur dan de Finse Olkiluoto 3 die in 2022 gereedkwam. De bouwtijd was 6 tot 12 jaar meer dan gepland. De Koreaanse bouwer doet het relatief goed, maar die heeft zich voor Nederland teruggetrokken. Het kost allemaal zoveel geld dat de Franse Rekenkamer het bedrijf EDF opriep te stoppen met de voorbereiding van nog een nieuwe kerncentrale in het VK en zich eerst maar eens te concentreren op die in Frankrijk zelf. Het antwoord van de industrie op deze kostenoverschrijdingen is dat het in de toekomst minder erg zal worden, omdat dan meer dezelfde centrales zullen worden gebouwd. Standaardisatie. Steeds dezelfde en niet steeds het wiel opnieuw uitvinden. Dat zou mogelijk moeten zijn als de toezichthouders op veiligheid hun eisen beter afstemmen. Ook een klein verschil leidt immers tot een nieuw ontwerp. Maar private bedrijven vertrouwen er onvoldoende op dat dit zal lukken en vragen om grote betrokkenheid van de overheid.

“Het subsidiëren voor een gediversifieerde energievoorziening werkte tot nu toe goed, maar begint in de volle breedte van het elektriciteitssysteem tot problemen te leiden”

Nu is evident dat de financiering van een Staatskerncentrale eenvoudiger en goedkoper zal zijn dan van een (deels) private. De staat leent goedkoper dan een privaat bedrijf. De belastingbetaler neemt het risico over. Minister Hermans vindt dit gerechtvaardigd, omdat het bouwen van een kerncentrale een 'publiek belang' zou zijn. Maar nu zit ze fout. Een duurzame en betrouwbare elektriciteitsvoorziening is een publiek belang. Dit betekent dat het zonder overheidsingrijpen niet tot stand kan komen. Maar een kerncentrale is het niet. Een kerncentrale stoot geen broeikasgasemissies uit, dat waarderen we in de CO₂-prijs. En de flexibiliteit die het levert kan ook een prijs krijgen. Als we dan nog meer willen, bijvoorbeeld om een meer gediversifieerde voorziening te hebben, hebben we daar subsidies voor over. Dat werkte tot nu toe goed, maar begint in de volle breedte van het elektriciteitssysteem tot problemen te leiden. Het IEA indiceert dat, rekening houdend met alle problemen, de totstandkoming van windenergie het lastigst is, nog meer dan zon en kern. Investeerders in nieuwe wind-op-zee parken dreigen niet langer te bieden op Nederlandse tenders, zoals ze eerder in het VK en Denemarken al deden. Oorzaak is ook hier de oplopende kosten, maar vooral onzekerheid over de vraag naar elektriciteit en de elektriciteitsprijs. Dat zal opgelost moeten worden, bijvoorbeeld door meer helderheid te scheppen over de elektriciteitsvraag en een nieuw subsidiesysteem. Voorbeelden van het laatste zijn de Engelse contracts-for-difference dat bandbreedten in de toegekende prijs kent, of de Britse Regulatory Asset Base waarin een toezichthouder berekent welke prijs is toegestaan en de bouwer al betaald wordt voordat de centrale gaat leveren. Let wel: de staat neemt dan risico's over van de markt, en dat gaat geld kosten. Maar als de Nederlandse staat een eigen belang krijgt als eigenaar van kerncentrales neemt de onzekerheid voor investeerders in wind-op-zee parken nog verder toe. De PBL-scenario's laten immers zien dat meer kernenergie uiteindelijk leidt tot minder zonne-energie en uiteindelijk ook windenergie. Het belang dat de Nederlandse staat dan krijgt komt op gespannen voet te staan met het algemeen belang van een betrouwbare en schone elektriciteitsvoorziening. En we weten bij een Staatskerncentrale vooraf niet wat het de belastingbetaler gaat kosten en hoe hij of zij daarvan afkomt.

Aan de voorwaarden voor een verstandige staatsdeelneming in kernenergie is dus niet voldaan: het is geen publiek belang, er zijn alternatieve vormen van ondersteuning denkbaar en het gevaar bestaat dat de staat risico's overneemt (zoals van de bouw) die een private partij beter kan dragen.

Het is opmerkelijk dat het ministerie van Klimaat en Groene Groei wel een projectdirectie heeft die de kerncentrales tot stand moet brengen, en geen voor de veel omvangrijkere windenergie. Als leden van de Tweede Kamer de bouw van een kerncentrale belangrijker vinden dan een betrouwbaar en zo goedkoop mogelijk energiesysteem is dat hun goed recht. Maar beter is het nu eerst goed door te nemen wat er nodig is om zo'n energiesysteem tot stand te brengen en wat in de volle breedte de beste overheidsrol daarbij is. Misschien leidt dat tot meer aandacht voor staatsdeelnemingen: in infrastructuur, waar het niet anders kan bij het aanbod, of zelfs bij de energievraag. Gelukkig denkt de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur hierover na. Laten we eerst dat bredere debat voeren voordat we tot de Staatskerncentrale beslissen.

Pieter Boot

