



TER BESLISSING

Datum

23 april 2025

Onze referentie

IENW/BSK-2025/96121

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's

Beslistermijn

14-05-2025

Kenmerk

IENW/BSK-2025/96121

Bijlage(n)

2

Aan

Staatssecretaris

nota

Brief Tweede Kamer benchmark Borssele

Aanleiding

In december jl. bent u akkoord gegaan met het stoppen met de Borssele Benchmark Commissie i.r.t. de Kerncentrale Borssele (KCB). Met de bijgevoegde brief informeert u, mede namens de minister van KGG, de Tweede Kamer.

De brief ligt parallel voor bij de minister van KGG.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd akkoord te gaan met het verzenden van de bijgevoegde brief (bijlage 1) aan de Tweede Kamer.

Kernpunten

- In het Convenant Kerncentrale Borssele (2006) hebben de Staat en de aandeelhouders van de kerncentrale afgesproken een benchmarkcommissie op te richten die elke 5 jaar een benchmarkrapport uitbrengt. In 2008 is de commissie ingesteld. Deze heeft in 2013, 2018 en 2023 rapporten opgeleverd.
- In maart 2024 is het derde rapport aan de Tweede Kamer aangeboden. In de brief daarbij heeft uw voorganger aangekondigd dat bekeken zal worden wat de toekomst van de commissie is.
- Sinds de instelling van de benchmarkcommissie is de nationale en internationale systematiek van nucleaire veiligheid aanzienlijk versterkt. Er zijn aanvullende veiligheidsvereisten gekomen en daarnaast worden er meerdere internationale missies en peer reviews bij de kerncentrale uitgevoerd. De benchmark is geen internationaal erkend instrument en zegt niets over de absolute veiligheid.
- De convenantspartijen hebben geconcludeerd dat door deze versterking van de systematiek de meerwaarde van de benchmark is afgenomen. Er is dan ook besloten met de benchmark te stoppen. U bent hiermee akkoord gegaan in december (zie bijlage 2).
- Het afschaffen van de benchmark heeft geen gevolgen voor de strikte veiligheidsvereisten waar de kerncentrale aan moet blijven voldoen. Er blijft scherp naar de veiligheid gekeken worden via toezicht door de ANVS en meerdere internationale missies.
- In de bijgevoegde brief informeert u de Tweede Kamer over de afwegingen zoals die hierboven staan beschreven.

Krachtenveld

Het besluit om te stoppen met de benchmark is gezamenlijk genomen door de Staat (u en de minister van KGG) en de andere convenantspartijen (vergunninghouder EPZ en haar aandeelhouders). De brief is met hen afgestemd en wordt met een gelijkkluidende nota ook aan de minister van KGG voorgelegd. De ANVS is geïnformeerd over het besluit.

De brief is tevens besproken met de regio (gemeente Borssele en de provincie Zeeland). Zij hebben zorgen geuit over hoe het besluit kan vallen; niet zozeer vanwege de inhoud (in stand houden benchmark geen meerwaarde), maar qua eventuele beeldvorming (afschaffen benchmark valt samen met langer in bedrijf houden Kerncentrale Borssele). Daarom is er ook met hen een pro-actieve communicatie-aanpak besproken om eventuele zorgen te adresseren. Vanwege dit overleg heeft er enige tijd gezeten tussen uw besluit van december en deze brief aan de Tweede Kamer.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Toelichting

Zie argumentatie voor het stoppen met de benchmark in eerdere nota (bijlage 2).

Internationale/Europese context

De internationale systematiek van nucleaire veiligheid is sinds de instelling aanzienlijk versterkt. Er is op Europees niveau een set normen voor bedrijfsvoering van kerncentrales en de Regeling Nucleaire veiligheid vastgesteld. Ook zijn er meerdere internationale *peer review* missies en *audits* ontwikkeld die geregeld bij de kerncentrale worden uitgevoerd.

Nationale context

In 2015 is de ANVS opgericht als onafhankelijke toezichthouder. Zij controleert voortdurend of de kerncentrale veilig is.

Communicatie

De brief over de benchmark wordt in verstuurd in samenhang met een brief van de minister van KGG over de nieuwbouw van de kerncentrales. Die brief is gepland voor 16 mei. Doel is om voorliggende brief rond 19 mei te versturen. Ook zal er een bericht over nucleaire veiligheid en de benchmarkcommissie op de website overkernenergie.nl worden geplaatst. In overleg met de regio is daarnaast een aantal Q&A's voorbereid.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Brief aan de Tweede Kamer	Brief namens u en de minister van KGG aan de Tweede Kamer

Leeswijzer bij onderliggende beslisnota's

Datum	Naam beslisnota	Toelichting
--------------	------------------------	--------------------

Datum

23 april 2025

Onze referentie

IENW/BSK-2025/96121

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

2

2 december 2024	Toekomst Borssele Benchmark Commissie	Nota waarin wordt geadviseerd te stoppen met de benchmark commissie
--------------------	--	---

Datum
23 april 2025

Onze referentie
IENW/BSK-2025/96121

Opgesteld door
DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's

Aan
Staatssecretaris

Bijlage(n)
2



TER BESLISSING

Datum

2 december 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/340844

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's

Beslistermijn

09-12-2024

Bijlage(n)

3

Aan

Staatssecretaris

nota

Toekomst Borssele Benchmark Commissie

Aanleiding

In 2006 is met de eigenaren van de Kerncentrale Borssele (KCB) in een convenant afgesproken dat er om de vijf jaar een veiligheidsbenchmark wordt uitgevoerd waarin wordt beoordeeld of de kerncentrale tot de 25% veiligste watergekoelde en watergemodereerde centrales in de Europese Unie, de Verenigde Staten van Amerika en Canada behoort. Dit maakte onderdeel uit van de (politieke) afspraken destijds rond het toenmalige besluit over de bedrijfsduurverlenging van KCB.

Vanwege toenemende twijfel over de toegevoegde waarde van dit proces is bij de publicatie van het derde benchmarkrapport in december 2023 aan de Tweede Kamer gecommuniceerd dat de toekomst van het instrument van de benchmark bekeken zou worden.

Om over de toekomst te besluiten hebben IenW en KGG in samenspraak met de convenantspartijen de werking van de benchmark beoordeeld in het licht van de nationale en internationale ontwikkelingen in de systematiek van nucleaire veiligheid. Op basis daarvan is een advies over de toekomst van de benchmark opgesteld. Deze nota bevat dit advies.

Een gelijkkluidende nota is ook aan de minister van KGG voorgelegd

Geadviseerd besluit

1. U wordt geadviseerd akkoord te gaan om te stoppen met de benchmark.
2. Indien u akkoord bent om te stoppen met de benchmark wordt u geadviseerd om het besluit in de volgende verzamelbrief, mede namens de minister van KGG, aan de Tweede Kamer te melden. Een concepttekst is hiervoor bijgevoegd (bijlage 1). Die tekst zal nog worden afgestemd met KGG en de convenantspartijen. De definitieve tekst wordt in de verzamelbrief aan u voorgelegd.

Kernpunten

Met het oog op de ontwikkelingen op het gebied van de nucleaire veiligheidsvereisten, een mogelijke bedrijfsduurverlenging van de KCB en de noodzaak een nieuwe commissie aan te wijzen indien gekozen wordt voor voortzetten van de benchmark is geconcludeerd dat het nu een geschikt moment is om de benchmarksystematiek te beoordelen.

Uit de beoordeling blijkt dat sinds de instelling van de benchmarkcommissie in 2008 de mechanismen die de veiligheid waarborgen aangevuld en versterkt zijn waarmee de meerwaarde van de benchmark is beperkt:

- Nationaal is de ANVS als onafhankelijke toezichthouder opgericht in 2015. Zij controleert voortdurend of de kerncentrale veilig is.
- De 25% norm is niet wettelijk verankerd en zegt niets over de absolute veiligheid. De benchmark is ook geen internationaal erkend instrument en de ANVS kan niet handhavend optreden als niet voldaan wordt aan de 25% norm.
- Op Europees niveau is een set normen voor bedrijfsvoering van kerncentrales vastgesteld en de Regeling nucleaire veiligheid is opgesteld en geïmplementeerd in 2017.
- Er zijn meerdere internationale peer review missies en audits ontwikkeld, zowel vanuit het Internationaal Atoomenergieagentschap (IAEA), de Europese Commissie als de nucleaire industrie (WANO).
- Het principe van continue verbetering is onderdeel van het regelgevende kader. Dat betekent dat de kerncentrale Borssele de veiligheid continue moet blijven verbeteren.
- Aanvullende veiligheidseisen via een convenant lijken in conflict met de onafhankelijke positie van de ANVS. Eén van de redenen van het bestaan van de ANVS is dat vergunningverlening, toezicht en handhaving onafhankelijk van inmenging van de politiek plaatsvindt.
- Op vragen aan de benchmarkcommissie (bijlage 2) geeft zij zelf aan dat de veiligheid van de kerncentrale niet bepaald wordt door de benchmark, maar door wet- en regelgeving waarop de ANVS toeziet en de versterkte internationale systematiek. Wel heeft zij de indruk dat de 25% eis een versterkte motivatie lijkt te zijn om verbeteringen door te voeren, maar is dat lastig vast te stellen (zie bijlage 3). De benchmarkcommissie geeft ook aan dat het verkrijgen van sommige data voor de uitvoering van de benchmark moeilijker wordt.

Op basis van de bovenstaande analyse en ontwikkelingen is geconcludeerd dat het in stand houden van de benchmark geen meerwaarde meer biedt bovenop de bestaande mechanismen.

Krachtenveld

Het convenant waarin het instrument van de benchmark is opgenomen, is afgesloten tussen het rijk, de vergunninghouder EPZ en haar aandeelhouders. Besluitvorming over de toekomst van de benchmark zal in gezamenlijkheid genomen moeten worden. Het voorstel om met de benchmark te stoppen is met alle partijen besproken en zij zijn het hierover eens. De benchmark staat los van het toezicht op de veiligheid door de ANVS.

Toelichting

Historie

In 2006 is besloten de bedrijfsduur van de kerncentrale Borssele te verlengen tot 31 december 2033. De rijksoverheid, de vergunninghouder en haar aandeelhouders hebben toen een convenant afgesloten met afspraken over deze

Datum

2 december 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/340844

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's

Beslistermijn

09-12-2024

Bijlage(n)

3

verlenging. Tijdens deze gesprekken zijn extra afspraken gemaakt met betrekking tot de veiligheid van de centrale. Dit heeft geleid tot het instellen van een benchmarkcommissie die elke 5 jaar beoordeelt of de kerncentrale tot de 25% veiligste watergekoelde en watergemodereerde centrales in de Europese Unie, de Verenigde Staten van Amerika en Canada behoort. Deze benchmark werd gezien als waardevolle aanvulling op regulier uit te voeren veiligheidsonderzoeken en mogelijke initiator van aanvullende maatregelen.

In december 2023 heeft de commissie die is ingesteld om de benchmark uit te voeren haar derde benchmarkrapport opgeleverd. In dit rapport is geconcludeerd dat de kerncentrale net als in de voorgaande twee benchmarks tot de 25% best scorende kerncentrales behoort. Het rapport is op 27 maart 2024 aan de Tweede Kamer gestuurd. In de bijbehorende brief is aangekondigd dat bekeken zal worden wat de toekomst van de commissie wordt.

Datum

2 december 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/340844

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's

Beslistermijn

09-12-2024

Bijlage(n)

3

Politieke context

Rapporten van de benchmarkcommissie worden aan de Tweede Kamer gestuurd. Bij het toezenden van het meest recente rapport eerder dit jaar is aangekondigd dat de Kamer geïnformeerd zou worden over de toekomst van de benchmark. Een concepttekst om in de volgende verzamelbrief op te nemen is bijgevoegd (bijlage 1). Die tekst wordt nog afgestemd met KGG en de convenantspartijen. De definitieve tekst wordt nog aan u voorgelegd in de verzamelbrief. Het risico bestaat dat ondanks de onderbouwde motivering voor het afschaffen dit negatief geframed kan worden.

Indien besloten wordt om niet met de benchmark te stoppen zal er in 2028 een volgend rapport worden opgeleverd. De gevolgen voor de periode na 2028 zullen afhangen van de besluitvorming over het openhouden van de kerncentrale na 2033.

Financiële/juridische overwegingen

Indien besloten wordt met de benchmark te stoppen, zal bekeken worden op welke manier het bestaande convenant aangepast moet worden. Een aanpassing van het bestaande convenant is slechts mogelijk als alle partijen daarmee instemmen.

Los van het besluit over de benchmark zal het convenant gelet op de beoogde verlenging van de openstelling van de centrale toch al moeten worden gewijzigd.

Indien de benchmarkcommissie in stand gehouden wordt betekent dit dat er een nieuwe commissie moet worden aangewezen (3 tot 4 nieuwe leden) en er geld gereserveerd moet worden voor de uitvoering (ongeveer € 640.000 per 5 jaar).

Strategie

Indien u akkoord gaat met het voorstel voor het stop zetten van de benchmark dan zal de huidige commissie hiervan op de hoogte worden gesteld.

Communicatie

Besluitvorming over de toekomst zal in een volgende verzamelbrief van u, mede namens de minister van KGG, aan de Tweede Kamer worden gemeld. De overige convenantspartijen en de ANVS zullen hier vooraf over worden ingelicht.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Concept passage voor aankomende verzamelbrief	Concepttekst over het besluit om in een volgende verzamelbrief op te nemen.
2	Brief I&W aan benchmarkcommissie	Brief met vragen van I&W namens de convenantspartijen aan de benchmarkcommissie over haar positie en haar toekomst.
3	Antwoordbrief benchmarkcommissie	Antwoorden van de commissie aan de convenantspartijen op de gestelde vragen

Datum
2 december 2024
Onze referentie
IENW/BSK-2024/340844

Opgesteld door
DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Beslistermijn
09-12-2024
Bijlage(n)
3