

33 626

Pallas-reactorproject

Nr. 30 Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 mei 2025

Met deze brief bied ik u de tweede voortgangsrapportage van het PALLAS-nieuwbouwprogramma aan en informeer ik u de over de actuele ontwikkelingen rondom het PALLAS-nieuwbouwprogramma. NRG PALLAS is bezig met het afronden van baseline 9. Met baseline 9 wordt een inschatting gemaakt van de totale kosten en de tijd die nodig zijn om het programma te realiseren. Ook zijn de belangrijkste risico's geactualiseerd en hiervoor zijn financiële buffers opgenomen. De baseline wordt getoetst door een extern bureau.

De voorlopige uitkomsten van baseline 9 laten een sterke kostenstijging zien. Desondanks is nog steeds sprake van een positieve business case: aflossing van de leningen door NRG PALLAS zal plaatsvinden ruim voor het einde van de levensduur van de PALLAS-reactor.

Hoewel het PALLAS-nieuwbouwprogramma een groot, langdurig en complex programma is en onvoorziene omstandigheden en hiermee samenhangende kostenstijgingen niet zijn uit te sluiten, wordt de kans op onverwachte kostenstijgingen aanzienlijk beperkt door de grondige wijze waarop baseline 9 wordt opgesteld en getoetst.

Wanneer baseline 9 afgerond is, zal uw Kamer hierover worden geïnformeerd. De nieuw op te stellen basisrapportage conform de Regeling Grote Projecten¹ zal hierop zijn gebaseerd en wordt conform de huidige planning in oktober 2025 aan uw Kamer aangeboden. Aangezien baseline 9 nog niet volledig is afgerond, is de bijgevoegde voortgangsrapportage gebaseerd op baseline 8 uit 2021. Deze rapportage gaat in op de voortgang van het

¹ Kamerstuk 33 626, nr. 24, Op 13 mei 2024 heeft mijn ambtsvoorganger de basisrapportage van het PALLAS-nieuwbouwprogramma aangeboden. Daarbij is aangegeven dat u middels halfjaarlijkse voortgangsrapportages wordt geïnformeerd over de voortgang. Hiermee wordt aangesloten op de Regeling Grote Projecten.

nieuwbouwprogramma over de periode van 1 juli tot en met 31 december 2024.

Hoofdpunten voortgangsrapportage van 1 juli tot en met 31 december 2024

NRG PALLAS is samen met hoofdaannemer FCC en reactorontwerper ICHOS, bezig geweest om de zogenaamde Joint Delivery Organisation gereed te maken voor de uitvoeringsfase. Daarnaast heeft NRG PALLAS samen met haar partners verder gewerkt aan het detailed design (detailontwerp). De verwachting is dat het detailed design aan het einde van tweede kwartaal zover is gevorderd dat dan gestart kan worden met de uitvoeringsfase (in de eerste voortgangsrapportage werd ervan uitgegaan dat de start van de bouw in het eerste kwartaal van 2025 zou plaatsvinden).

Voordat NRG PALLAS mag starten met de uitvoeringsfase van de PALLAS-reactor, moet NRG PALLAS de gate review succesvol afronden. Het doel van de gate review is om een onafhankelijk advies in te winnen over de gereedheid van de programmaorganisaties van het ministerie van VWS en NRG PALLAS om aan de uitvoeringsfase te beginnen. Deze toets is gebruikelijk bij grote bouwprojecten en is een essentieel middel om de risico's van een dergelijk groot, complex en langdurig programma goed te beheersen, voordat er met de uitvoeringsfase wordt gestart. Ook moet er een actualisatie worden opgeleverd van de planning en kostenraming van het PALLAS-nieuwbouwprogramma (baseline 9).

Actuele ontwikkelingen

Hieronder wordt ingegaan op de volgende actuele ontwikkelingen: de voorlopige uitkomsten van baseline 9, de benodigde financiële impuls voor NRG om de liquiditeitspositie van NRG te handhaven, de Voorjaarsbesluitvorming 2025, staatssteun en de oprichting van de beleidsdeelneming NRG PALLAS.

Voorlopige uitkomsten baseline 9

Op basis van een probabilistische (op kansberekening gebaseerde) kostenraming, gebaseerd op *baseline 8* uit 2021, werd verwacht dat de totale kosten voor het PALLAS-nieuwbouwprogramma binnen een bandbreedte van 1.801 M€ tot 2.399 M€ zouden liggen. In Q1 2025 verschenen de voorlopige uitkomsten van baseline 9. Deze wijzen op een kostenstijging van 400 M€, waardoor de prognose eindstand toeneemt van 2.000 M€ tot 2.400 M€. Vanwege de kosten om het in 2024 ontstane tekort van 21 M€ ongedaan te maken bedragen de totale meerkosten van het PALLAS-nieuwbouwprogramma 421 M€. Daarnaast laten de voorlopige

uitkomsten van baseline 9 zien dat de PALLAS-reactor in 2032 commercieel in bedrijf wordt genomen in plaats van in 2031.

Voor de stijging van de kosten van de PALLAS-reactor zijn drie hoofdoorzaken aan te wijzen:

1. *Hogere kosten detailontwerp*: het PALLAS-nieuwbouwprogramma is een 'one of a kind'-project in Nederland. Sinds de oplevering van de Kerncentrale Borssele in 1973 is in Nederland geen nieuwe kernreactor gebouwd. Het gevolg hiervan is dat bepaalde procedures en besluitvormingsprocessen langer duren dan verwacht, omdat alle betrokken partijen, waaronder ook vergunningverlenende en toezichthoudende instanties, niet kunnen putten uit jarenlange ervaring. Om te voldoen aan vereisten ten aanzien van review en aantoonbaarheid van het ontwerp, en specifiek de nucleaire veiligheid, zijn meer ontwerpinspanningen nodig gebleken dan oorspronkelijk geraamd. Daarnaast bleek de integratie van het nucleaire ontwerp met eisen voor productie, stralingsbescherming, beveiliging en human factors complex. Gezamenlijk gaf dit aanleiding tot spanning op de planning en een toename van de benodigde manuren voor het detailontwerp.
2. *Input van hoofdaannemer FCC op inkoop en constructie*: een belangrijk deel van de kosten van het PALLAS-nieuwbouwprogramma komt door de kosten voor FCC (inkoop en constructie). Met het contracteren van FCC eind 2023 als hoofdaannemer is de eerdere raming voor inkoop en constructie vervangen door een gevalideerde begroting van FCC (met hogere, maar meer voorspelbare kosten).
3. *Prijsstijgingen groter dan indexatie*: de geopolitieke en economische situatie in de wereld is sinds 2021 veranderd. Dit heeft ertoe geleid dat prijzen van grondstoffen, materialen en werkzaamheden (arbeid), die nodig zijn voor het ontwerp, de bouw en in gebruikstelling van nucleaire reactoren wereldwijd, meer zijn gestegen dan de indexatie die van toepassing is. Zo is de gecontracteerde waarde van kritieke componenten en andere onderdelen substantieel hoger uitgevallen dan eerder ingeschat.

Instandhouding liquiditeitspositie NRG

Op 20 september 2022 heeft mijn ambtsvoorganger, minister Kuipers, uw Kamer geïnformeerd over het kabinetsbesluit om middelen te reserveren voor het PALLAS-nieuwbouwprogramma. In deze brief en in de achtergrondanalyse² ten behoeve van dit kabinetsbesluit is aangegeven dat NRG een balansversterking van 32 M€ nodig heeft, onder andere om te kunnen voldoen aan

² Bijlage bij Kamerstuk 33 626, nr. 21

voorwaarden zoals gesteld in de Kernenergiewet. Daarbij is aangegeven dat het daadwerkelijke bedrag afhangt van de situatie ten tijde van het omzetten van het gefuseerde NRG PALLAS in een beleidsdeelneming. Als gevolg van met name relatief hoge instandhoudingsinvesteringen in de bestaande infrastructuur in Petten en ongeplande stilstanden van de Hoge Flux Reactor in de afgelopen drie jaar is een financieringsbehoefte ontstaan van 76 M€ om de liquiditeitspositie van NRG in stand te houden en daarmee een voldoende solide toekomstige financiële positie te borgen.

Voorjaarsbesluitvorming 2025

De hiervoor genoemde meerkosten voor de realisatie van het PALLAS-nieuwbouwprogramma, de financiële impuls om de liquiditeitspositie van NRG in stand te houden en de kosten om het tekort uit 2024 op te lossen, zijn verwerkt in de eerste suppletoire begroting 2025.

Staatssteun

Eind juli 2024 heeft de Europese Commissie het besluit genomen dat de steun, die Nederland verleent en tot nu toe verleend heeft aan het PALLAS-programma, geoorloofd is. Momenteel wordt bekeken of, vanwege de bovengenoemde meerkosten voor de realisatie van het PALLAS-nieuwbouwprogramma en de instandhouding van de liquiditeitspositie van NRG, aanvullende staatssteungoedkeuring nodig is.

Oprichting beleidsdeelneming NRG PALLAS

Zoals in de vorige voortgangsrapportage is aangekondigd zijn de stichting NRG en stichting PALLAS op 31 december 2024 gefuseerd. Hierop heeft de stichting NRG PALLAS toestemming gevraagd aan de rechter voor de omzetting van deze stichting naar een besloten vennootschap. Deze toestemming is inmiddels verkregen en daarmee kan de omzetting naar besloten vennootschap per 1 mei 2025 plaatsvinden. Hiermee wordt een belangrijke stap gezet in het verder vormgeven van de voorgenomen governance rond NRG PALLAS³.

Tot slot

De afgelopen jaren heeft het programma grote veranderingen doorgemaakt. De transitie van private naar publieke financiering, de fusie tussen NRG en PALLAS, de overgang van een stichting naar een beleidsdeelneming, het vertrek van de bouwende partij uit het

³ Kamerstuk 33 626, nr. 21

consortium ICHOS in 2020 en het opnieuw aanbesteden van de bouwwerkzaamheden in 2023, evenals de herstructurering van de programmaorganisatie in lijn met de uitvoeringsstrategie, zijn ingrijpende ontwikkelingen geweest. Dit leidt tot een langere voorbereidingsfase, maar juist door de maatregelen die we daarin hebben getroffen heb ik het volste vertrouwen in een goede start van de uitvoeringsfase.

Met de bouw van de PALLAS-reactor wordt de voorzieningszekerheid van medische isotopen voor patiënten in Nederland en Europa gewaarborgd. Met deze reactor behoudt de EU, en daarmee Nederland, haar strategische positie op de wereldmarkt voor isotopen en wordt niet verder afhankelijk van monopolistische tendensen van farmaceutische bedrijven of niet-Europese statelijke actoren.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. Agema