

Ministerie van Economische Zaken

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA 's-GRAVENHAGE

**Directoraat-generaal Energie,
Telecom & Mededinging**
Directie Energie en Duurzaamheid

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Factuuradres
Postbus 16180
2500 BD Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ez

Ons kenmerk
DGETM-ED / 13101920

Datum 14 juni 2013
Betreft Schriftelijk overleg inzake besluit tot oprichting Stichting Voorbereiding Pallas-reactor

Geachte Voorzitter,

Op 23 mei 2013 zijn mij vragen en opmerkingen toegezonden van enkele fracties van uw vaste commissie voor Economische Zaken over mijn brief inzake het besluit tot oprichting Stichting Voorbereiding Pallas-reactor, d.d. 22 april 2013 (Kamerstuk 33626-1). Hierbij doe ik u mijn antwoorden toekomen.

Antwoorden op vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

Naar aanleiding van de opmerking dat fase 1 van het Pallas-project de meest risicovolle fase is, vraagt de VVD-fractie naar een inschatting van de kans van slagen van de overige fasen. Voorts horen de leden van de VVD-fractie graag wat er gebeurt als er geen private partijen worden aangetrokken. Zij vragen of er dan geen reactor gebouwd wordt en of gedane investeringen dan voor niets zijn geweest. De eerste fase van het Pallas-project betreft het ontwerp van de reactor, de aanbesteding en de vergunningverlening. Deze zaken zijn van invloed op de kosten van de reactor en daarmee op de business case. Gedurende deze fase zal financiering moeten worden aangetrokken voor de bouw en de exploitatie van de reactor (fasen 2 en 3). Het slagen van fase 2 en 3 staat of valt dus met het slagen van fase 1. Indien fase 1 succesvol is en er voldoende private financiering voor fase 2 en 3 is aangetrokken, dan zullen deze fasen doorgang vinden. Eventuele risico's in fase 2 en 3 zullen worden ingeprijsd door de betrokken marktpartijen. Indien fase 1 niet succesvol is en er geen zicht is op de realisatie van fase 2 en 3 dan kan dit betekenen dat doelrealisatie van de stichting onhaalbaar is en dat de stichting ontbonden zal worden. Dan zal er geen reactor gebouwd worden. In dat geval zal de stichting resterende verplichtingen jegens derden moeten afwikkelen en zal de stichting er niet in slagen de aan haar door de Staat en de provincie verstrekte lening terug te betalen. De risico's hiervan komen dan dus voor rekening van de Staat en de provincie. Gedane investeringen moeten dan als 'sunk costs' beschouwd worden.

De leden van de VVD-fractie vragen een nadere toelichting over waarom er bij het Pallas-project geen sprake is van dwingende redenen om de Staat risicodragend te laten participeren in het project via een deelneming. Dwingende redenen voor de Staat om risicodragend te participeren in een bedrijf hebben zich bijvoorbeeld voorgedaan toen energiebedrijven moesten opsplitsen in een netwerkbeheerder en een handelonderneming. Hierdoor is onder andere elektriciteitstransporteur TenneT aan de deelnemingenportefeuille van de Staat toegevoegd. De overheid is terughoudend in het aangaan van nieuwe deelnemingen. Voor nieuwe deelnemingen geldt een aantal randvoorwaarden, waaronder dat een vennootschap de aangewezen rechtsvorm is. Voor een nieuwe deelneming moet het aantoonbaar zijn dat

andere rechtsvormen niet toereikend zijn en dat de markt de betreffende doelstelling niet oppakt zonder overheidsbetrokkenheid. Bij het Pallas-project is van een dergelijke situatie geen sprake. Gedurende fase 1 zal geen winst gemaakt worden, waardoor een vennootschapsvorm hier niet noodzakelijk is. De nu gekozen vorm van een stichting waaraan het Rijk en de provincie een lening verstrekken, maakt het eveneens goed mogelijk om na afloop van fase 1 afstand te nemen van de entiteit onder vooraf in de leningsovereenkomst vastgestelde financiële voorwaarden. Ik ga ervan uit dat indien private partijen bereid zijn te investeren in de bouw en exploitatie van de Pallas-reactor, zij dat zullen doen in de vorm van een vennootschap en op basis van een eigen analyse dat de bouwkosten en de exploitatiekosten over de functioneringstermijn van de reactor winstgevend terugverdiend kunnen worden. Er is dan voor de Staat en de provincie geen reden om nog verder financieel bij het project betrokken te zijn.

De leden van de VVD-fractie wensen te vernemen hoe de bevoegdheidsverdeling is geregeld tussen de minister van Economische Zaken en de provincie Noord-Holland. Deze leden merken terecht op dat een aantal bevoegdheden ten aanzien van de stichting toekomen aan de minister en de provincie gezamenlijk. Het gaat hierbij, zoals in de Kamerbrief is aangegeven, om belangrijke besluiten die van wezenlijke invloed zijn op de realisatie van Pallas. Zowel het Rijk als de provincie stellen maximaal 40 miljoen euro beschikbaar voor fase 1 van het Pallas-project en delen het gezamenlijke doel om te komen tot een reactor die de Hoge Flux Reactor in Petten op termijn kan vervangen. Het Rijk en de provincie participeren in het Pallas-project op basis van gelijkwaardigheid. Dat betekent dat overeenstemming en coördinatie tussen het Rijk en de provincie noodzakelijk is om bevoegdheden ten aanzien van de op te richten stichting te kunnen effectueren. Bij verschillen van inzicht betekent dit dus dat deze bevoegdheden niet kunnen worden gebruikt totdat overeenstemming is bereikt.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de waarborgen ten aanzien van de onafhankelijkheid van de vergunningverlening in verband met de dubbele verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken. Ik deel de opvatting van de Algemene Rekenkamer dat de onafhankelijkheid van de vergunningverlening gewaarborgd moet worden. Op dit moment gebeurt dat doordat de vergunningverlening en de taken als medefinancier belegd zijn bij afzonderlijke directies van het Ministerie van Economische Zaken met een eigen verantwoordelijkheid. Zoals gemeld ben ik bezig met de voorbereiding voor de vorming van een zelfstandige autoriteit voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming.

Antwoorden op vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid wensen te vernemen wie de risico's draagt indien de Stichting Voorbereiding Pallas-reactor onverhoopt in de financiële problemen zou komen. De Stichting is verantwoordelijk voor de eventuele financiële problemen waarmee het wordt geconfronteerd. De Staat en de provincie dragen hiervoor geen verantwoordelijkheid. Bij een (dreigend) faillissement is het reguliere recht uit het Burgerlijk Wetboek en de Faillissementswet van toepassing. Ondanks dat de Staat en de provincie Noord-Holland niet aansprakelijk zijn voor eventuele financiële risico's dragen ze natuurlijk wel de (politieke) verantwoordelijkheid om de op- en inrichting van de stichting goed te regelen. Er is dan ook voor gekozen om de statuten te voorzien van bevoegdheden voor de Staat en de provincie waarmee onder andere kan worden voorkomen dat de Stichting te grote financiële risico's neemt.

De leden van de PvdA-fractie wensen tevens te vernemen in hoeveel jaar de lening van € 40 mln. (het Rijksdeel) wordt terugbetaald. Dat is op dit moment nog niet bekend. De exacte terugbetalingscondities zullen worden vastgelegd in een leningsovereenkomst tussen het Rijk respectievelijk de provincie en de Stichting. Dat kan pas gebeuren wanneer de Stichting formeel is opgericht en wanneer de Europese Commissie goedkeuring heeft gegeven op grond van de staatssteunregels. Wel kan ik aangeven dat ik voornemens ben de terugbetalingscondities zoveel mogelijk marktconform vast te leggen.

De leden van de PvdA-fractie vragen wanneer het voorstel voor een zelfstandige autoriteit voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming in de Kamer kan worden verwacht, of nu al rekening wordt gehouden met de oprichting hiervan in de structuur en statuten van de Stichting Voorbereiding Pallas-reactor en op welke wijze in de tussentijd onafhankelijk toezicht wordt gewaarborgd. In mijn brief van 19 april 2013 (Kamerstukken II, 32 645, nr. 51) heb ik aangegeven dat ik mijn werk voor de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) zal doen en het uiteindelijke resultaat aan uw Kamer zal voorleggen, zodat uw Kamer daar een opvatting over kan hebben. Ik verwacht uw Kamer in het najaar nader te kunnen informeren. De Stichting Voorbereiding Pallas-reactor en de ANVS hebben beiden hun eigen rol. De Stichting is verantwoordelijk voor de voorbereiding van de Pallas-reactor. Daartoe behoort onder meer het opstellen van een vergunningaanvraag voor de oprichting van de reactor. Deze aanvraag moet worden ingediend bij het bevoegde gezag. Het bevoegd gezag beoordeelt deze aanvraag. Het maakt voor de Stichting in principe niet uit of dat dan de minister van Economische Zaken is of tegen die tijd de ANVS. Er zijn daarom geen redenen om met de structuur en de statuten van de Stichting rekening te houden met de komst van de ANVS. Toezicht op de naleving van de Kernenergiewetgeving bij de Pallas-reactor is pas aan de orde vanaf het moment dat de vergunning voor de oprichting van de reactor is verleend en de vergunninghouder begint met het verrichten van handelingen ter uitvoering van die vergunning. Het kan nog enige jaren duren voordat het zover is. Vooral nog moet ik eerst nog de aanvraag voor die vergunning ontvangen. Overigens wordt het toezicht op de naleving van de Kernenergiewet door de vergunninghouders van nucleaire inrichtingen op de gebruikelijke, onafhankelijke wijze uitgeoefend door de Kernfysische Dienst.

Antwoorden op vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie vragen naar de planning en taken van de Stichting in fase 1. Ook vragen deze leden wanneer het business plan inclusief 'go/no go'-momenten wordt

vastgesteld en of hun inschatting klopt dat op het moment van aanbesteding het leeuwendeel van de verstrekte lening al besteed is. Parallel aan de oprichtingsprocedure van de Stichting loopt momenteel een werving- en selectieprocedure voor het bestuur van de Stichting. Eén van de eerste taken van het bestuur is het opstellen van een gedegen projectplan voor de realisatie van fase 1 en het samenstellen van een projectteam dat voldoende geëquipeerd is om het project tot een succes te maken. Zoals hierboven aangegeven betreft fase 1 het ontwerp van de reactor, de aanbesteding en de vergunningverlening, alsmede het aantrekken van financiering voor de bouw en exploitatie. Hiervoor wordt een periode van 4 jaar uitgetrokken. Ik wil de Raad van Bestuur en Raad van Toezicht van de Stichting de ruimte geven om een eigen projectplan te maken. Ik sluit niet uit dat daarin afwijkingen zullen zitten (bijvoorbeeld in de volgorde of timing van uit te voeren activiteiten) ten opzichte van de oorspronkelijke plannen van NRG. Ik kan daarom nu geen planning en activiteitenoverzicht voor fase 1 geven. Ten aanzien van de 'go/no go'-momenten zal ik samen met de provincie geëigende momenten vastleggen bij het verstrekken van de lening. Overigens behouden het Rijk en de provincie het recht om ook tussentijds 'go/no go'-momenten in te lassen, mochten de omstandigheden daar aanleiding toe geven. Ten aanzien van de bouw wijs ik erop dat er mogelijk verschillende aanbestedingsprocedures zullen worden doorlopen, bijvoorbeeld voor het detailontwerp van de reactor en voor de bouw van de reactor. Het ligt in de rede dat de aanbesteding van de daadwerkelijke bouw aan het eind van fase 1 zal plaatsvinden.

De leden van de SP-fractie vragen naar het toezicht op de uitvoering van het project en de mogelijkheden voor de overheid om bij te sturen en in te grijpen. Het toezicht op de uitvoering van het project is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de Raad van Toezicht, waarvan de leden worden benoemd door het Rijk en de provincie. Conform de statuten wordt de Raad van Toezicht periodiek geïnformeerd door het bestuur, zijn belangrijke besluiten onderhavig aan haar goedkeuring en heeft zij de mogelijkheid om direct in te grijpen wanneer daar aanleiding toe is. Zoals hierboven aangegeven zullen het Rijk en de provincie 'go/no go'-momenten vaststellen en hebben zij de mogelijkheid om die ook tussentijds in te lassen. Een 'go/no go'-besluit houdt in dat het Rijk en de provincie kunnen besluiten om het project te stoppen. Criteria voor de 'go/no go'-momenten zijn: (a) worden de activiteiten conform afspraak en binnen planning en budget uitgevoerd; en (b) is er voldoende perspectief op financiering voor de bouw en exploitatie.

De leden van de SP-fractie vragen op welke momenten de Kamer wordt geïnformeerd. Vanzelfsprekend zal ik de Kamer informeren bij de overgang naar een volgende fase of in het geval er sprake is van substantiële afwijkingen die de voortgang van Pallas bedreigen.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre het volgen van alternatieve technieken, zoals cyclotrons, onderdeel van de businesscase is. Alternatieve technologieën voor de productie van medische radio-isotopen, zoals de ontwikkeling van de cyclotron, zijn een belangrijk onderdeel van de businesscase. Het betreft hier immers potentiële nieuwe spelers in de markt, hetgeen van invloed kan zijn op de afzet en inkomsten van de Pallas-reactor. Ik verwacht dat private partijen hier – terecht – goed naar zullen kijken alvorens zij besluiten in de Pallas-reactor te investeren. De businesscase van Pallas zal dan ook continu moeten worden geüpdate op basis van de laatste marktontwikkelingen.

De leden van de fractie van de SP vragen of en in hoeverre de Nuclear Research and consultancy Group (NRG) investeert en risico draagt in fase 1. Fase 1 wordt volledig voorgefinancierd door de Staat en de provincie Noord-Holland. De Stichting wordt dus niet gefinancierd door NRG. Wel brengt NRG al het tot nu verrichte werk (materiële en immateriële activa) in in de Stichting.

Antwoorden op vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie vragen of verschillende mogelijkheden voor de juridische vormgeving zijn overwogen en waarom voor deze constructie is gekozen. Het Rijk en de provincie willen na fase 1 niet langer als vermogensverstrekker of als eigenaar betrokken zijn bij de Pallas-entiteit. Dit betekent dat gekozen moet worden voor een rechtsvorm die geschikt is om bij de aanvang van fase 2 in de behoefte van private partijen te voorzien. Vanuit deze wens ligt de oprichting van een vennootschap of een stichting het meest voor de hand. Een vennootschap past verder niet binnen het terughoudende beleid van het Rijk om nieuwe deelnemingen aan te gaan. Conform de Nota Staatsdeelnemingenbeleid moeten er aantoonbaar dwingende redenen zijn om de Staat risicodragend te laten participeren in een vennootschap. Van dwingende redenen is bij het Pallas-project geen sprake (zie ook het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie). Gekozen is dus voor een stichting waarbij de middelen worden verstrekt met een subsidie in de vorm van een lening. Als verstrekkers van vreemd vermogen is het voor het Rijk en de provincie bij een stichting eenvoudiger om na afronding van fase 1 afstand te nemen van het project dan wanneer Rijk en provincie als aandeelhouders (en dus als eigenaars) betrokken zouden zijn. Tevens zorgt de vermogensklem ervoor dat het vermogen van de stichting ook na omzetting uitsluitend aangewend kan worden voor het Pallas-project.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie hoe de gekozen opzet zich verhoudt tot de rechtsvorm, de situatie en de gekozen aanpak voor andere (onderzoeks)reactoren. Het Pallas-project is uniek in de zin dat alle andere onderzoeksreactoren voor (bijna) 100% worden gefinancierd met overheidsmiddelen. De gekozen aanpak verschilt gegeven het doel om de Pallas-entiteit door private partijen te laten bouwen en exploiteren dan ook fundamenteel van andere onderzoeksreactoren. Ik hecht eraan hier nogmaals op te merken dat de keuze voor een stichting gericht is op het realiseren van fase 1 van het project. De stichting kan worden omgezet in een vennootschap wanneer private partijen zijn aangetrokken voor de bouw (fase 2) en exploitatie (fase 3). Voor de realisatie van fase 1 wordt de stichting via leningen gefinancierd door de Rijksoverheid en de provincie. De verschillende reactoren hebben verschillende rechtsvormen naar het nationale recht van het betrokken land waarin de reactor gevestigd is.

De leden van de D66-fractie willen weten welke beperkingen gesteld worden aan de leden van de Raad van Toezicht. Uitgangspunt van het kabinet is dat Pallas een volledig privaat gefinancierde, commerciële onderneming wordt. De Raad van Toezicht moet in staat zijn en beschikken over de juiste competenties om toezicht te houden op de ontwikkeling van deze commerciële onderneming. De Raad van Toezicht zal derhalve bestaan uit een mix van personen met kennis en ervaring op het gebied van financiën en economie, aanbestedingen en nucleaire technologie. Gelet op de uitdrukkelijke wens om van Pallas een commerciële onderneming te maken die onafhankelijk van de overheid opereert, ligt het benoemen van ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken en de provincie Noord-Holland niet

voor de hand. Ik zie geen aanleiding om uw Kamer vooraf te informeren over benoeming. Dit vind ik overigens ook niet passen bij de aard van de werkzaamheden. Er is hier immers in de eerste plaats sprake van een commerciële onderneming. Bij andere ondernemingen waarbij de overheid betrokken is, is het niet gebruikelijk de Kamer vooraf te informeren over benoemingen.

De leden van de D66-fractie vragen om de Kamer vooraf te informeren over de besluiten die goedkeuring behoeven van de minister van Economische Zaken. Zoals hierboven aangegeven in reactie op een vraag van de SP-fractie zal ik uw Kamer informeren over de belangrijkste mijlpalen, zoals de overgang naar een volgende fase, om verantwoording af te leggen aan de Kamer. De D66-fractie verwijst echter naar een groot aantal praktische besluiten, zoals bijvoorbeeld het goedkeuren van het jaarplan waaronder het investeringsplan, beëindigen van dienstbetrekkingen van een aanmerkelijk aantal werknemers of ingrijpende wijzigingen in de arbeidsomstandigheden. Gelet op de praktische uitvoerbaarheid en werkbaarheid van het Pallas-project vind ik het niet verstandig en wenselijk om alle besluiten vooraf voor te leggen aan de Kamer. Ik ben daar dan ook niet toe bereid. Ik wijs erop dat Pallas een zelfstandige, commerciële onderneming moet worden. Het is primair de taak van de Raad van Toezicht om toezicht te houden op de uitvoering van het project. Directe sturing vanuit de overheid op details in de uitvoering belemmert een efficiënte en effectieve uitvoering van het project.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre de recente kostenstijging van bestaand radioactief afval in Petten invloed heeft gehad op de besluitvorming over Pallas. Het bestaand radioactief materiaal in Petten staat los van de besluitvorming omtrent Pallas. Het besluit van het kabinet is ingegeven om ook in de toekomst de ongestoorde productie van medische radio-isotopen ten behoeve van onderzoek, diagnose en behandeling van kanker op peil te houden, alsmede de nucleaire kennisinfrastructuur in Nederland te behouden en versterken.

De leden van de D66-fractie vragen wanneer de procedure afgerond is en of er voor die tijd stappen worden gezet die bij een negatieve uitkomst teruggedraaid moeten worden. Er lopen momenteel diverse procedures. Allereerst is er de oprichtingsprocedure van de Stichting Voorbereiding Pallas-reactor. Vanuit het Rijk is deze procedure doorlopen wanneer gehoor is gegeven aan verzoeken om nadere inlichtingen door de Eerste en/of Tweede Kamer. Aan de zijde van de provincie hebben Provinciale Staten op 3 juni jl. ingestemd met de oprichting. Gedeputeerde Staten van Noord-Holland moeten nog definitief besluiten over de oprichting. Dit besluit zal vervolgens moeten worden goedgekeurd door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Parallel aan de oprichtingsprocedure loopt momenteel een procedure bij de Europese Commissie ter goedkeuring van de financiering van het Rijk en de provincie voor Pallas. Voor afronding van deze procedures worden geen stappen gezet die bij een negatief besluit teruggedraaid moeten worden.

De leden van de D66-fractie vragen de minister of hij bereid is de Algemene Rekenkamer na oplevering van het juridische advies en de eventuele besluiten naar aanleiding daarvan, opnieuw te vragen om naar de (eventueel vernieuwde) vormgeving van toezicht en vergunningverlening te laten kijken. De Algemene Rekenkamer constateert dat de minister van Economische Zaken zowel medefinancier is voor de stichting en ook vergunningverlener op grond van de Kernenergiewet. De Algemene Rekenkamer heeft gewezen op het belang

van onafhankelijke vergunningverlening. Momenteel wordt gewerkt aan een verkenning naar de oprichting van een zelfstandige autoriteit voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming. Daarmee wordt onder meer beoogd meer expliciet zichtbaar uitvoering te geven aan de vereisten van onafhankelijkheid. De wijze waarop de vergunningverlening bij de overheid is georganiseerd, doet voor de inrichting en vormgeving van Stichting Voorbereiding Pallas-reactor niet ter zake. Voor de Stichting Voorbereiding Pallas-reactor beschouw ik, net zoals de Algemene Rekenkamer in haar advies zelf ook aangeeft, het overleg op grond van artikel 34 en 96 van de Comptabiliteitswet 2001 als afgerond.

(w.g.) H.G.J. Kamp
Minister van Economische Zaken