

Vergaderjaar 2022–2023

28 165

Deelnemingenbeleid rijksoverheid

Nr. 392

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 mei 2023

In eerdere brieven¹ aan en in overleggen met uw Kamer hebben de Minister van Financiën en ik u geïnformeerd over de gesprekken, die gaande zijn sinds 2017, tussen enerzijds B.V. Gemeenschappelijke Kernenergiecentrale Nederland (GKN, de beheerder en vergunninghouder van de in veilige insluiting zijnde kerncentrale Dodewaard), B.V. Nederlands Elektriciteit Administratiekantoor (NEA, de enig aandeelhouder van GKN) en haar vier aandeelhouders, en anderzijds de Staat (vertegenwoordigd door de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën).

GKN zal naar verwachting blijvend niet in staat zijn te voldoen aan de eisen voor de goedkeuring van de financiële zekerheidstelling.² Het verzoek tot goedkeuring is nu tweemaal achtereenvolgens door de Staat afgewezen, welk besluit tot tweemaal toe door de Raad van State in stand is gelaten.³ De Staat heeft daarom in gesprekken met GKN en haar aandeelhouder NEA gezocht naar een uitweg uit deze situatie.

Deze gesprekken hebben geleid tot een ondertekende Term Sheet tussen NEA, haar aandeelhouders en de Staat met daarin de intentie en procesafspraken om te komen tot een minnelijke regeling. De uitgangspunten in de Term Sheet voor de uitwerking van de minnelijke regeling zijn dat de Staat alle aandelen GKN van NEA overneemt en dat NEA daarbij haar totale eigen vermogen zal overdragen aan GKN. Op deze manier zal de Staat de overheidsbijdrage aan de ontmantelingskosten zo laag mogelijk weten te houden, zoals hieronder nader wordt toegelicht.

¹ Kamerstukken 29 697 en 25 422, nr. 41; Kamerstukken 25 422 en 32 645, nr. 206; Kamerstuk 25 422, nr. 162.

² Als bedoeld in art. 15f van de Kernenergiewet.

³ Uitspraken van de ABRvS van 9-3-2016 (ECLI:NL:RVS:2016:649) en 3-11-2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2442).

Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Financiën, over deze Term Sheet en het vervolgproces dat daarin is opgenomen.

Inhoud Term Sheet

In de Term Sheet wordt de intentie vastgelegd om te komen tot een minnelijke regeling waarbij de Staat de aandelen van GKN van NEA overneemt voor € 1,-. NEA doteert daarnaast haar volledige eigen vermogen (circa € 75 mln.) aan GKN, in aanvulling op alle aanwezige middelen in GKN, naar huidige inschatting ca. € 87 mln. Het totaal van deze middelen wordt aangewend voor de bekostiging van de veilige insluiting van de Kerncentrale Dodewaard (KCD) en ontmanteling ervan vanaf 2045. Hiermee zijn de financiële middelen volgens de Staat echter nog niet toereikend. Gelet daarop verwacht de Staat na overname van de aandelen GKN een bijdrage aan de kosten van de ontmanteling te moeten doen. Hoe hoog deze bijdrage zal moeten zijn, wordt bepaald op basis van een schatting van totale kosten versus de beschikbare middelen.

Redenen voor de minnelijke regeling

GKN heeft naar ons oordeel te weinig middelen om vanaf 2045 de kosten voor de ontmanteling te dragen. In de nieuwe aanvraag met betrekking tot de financiële zekerheidsstelling voor de ontmantelingskosten, die GKN in juni 2022 aan ons ter goedkeuring heeft gestuurd, stelt GKN nu ook zelf dat de middelen waarover zij beschikt niet voldoende zijn om de verwachte kosten van de uiteindelijke ontmanteling te dragen.

De KCD is niet meer operationeel, GKN ontvangt geen inkomsten meer uit de (in 1997 gestaakte) bedrijfsvoering en kan dus de door haar gereserveerde middelen voor de ontmanteling niet meer aanvullen. Het is onzeker of via juridische weg de (indirecte) aandeelhouder(s) van GKN met succes kunnen worden aangesproken ter voldoening van de resterende kosten van de ontmanteling.

Dit heeft tot gevolg dat GKN naar verwachting tijdens de ontmanteling in de periode 2045–2055 niet meer aan haar verplichtingen zal kunnen voldoen. In die situatie zullen de verantwoordelijkheid voor ontmanteling en de daarmee gepaard gaande kosten alsnog op de Staat afkomen. Met de hiervoor beschreven minnelijke regeling wordt de benodigde bijdrage van de Staat zoveel mogelijk beperkt omdat NEA als 100% aandeelhouder van GKN haar gehele eigen vermogen overdraagt aan GKN. Zo wordt onder de huidige omstandigheden zo veel als mogelijk recht gedaan aan het principe «de vervuiler betaalt».

Op 19 april jl. heeft de Raad van State uitspraak⁴ gedaan naar aanleiding van een handhavingsverzoek van Stichting Laka over de eerder afgewezen financiële zekerheidsstelling en geoordeeld dat dit beroep gegrond is. De Inspectie voor Leefomgeving & Transport (ILT) als toezichthouder in deze zaak beraadt zich momenteel over vervolgstappen naar aanleiding van deze uitspraak.

De voorgenomen overname van de aandelen GKN, de dotatie van het totale vermogen van NEA aan GKN en de verwachte bijdrage van de Staat aan de ontmantelingskosten zullen er naar verwachting toe leiden dat aan deze situatie in de toekomst een eind wordt gemaakt.

⁴ Uitspraak 202108017/1/R4.

Aandelenoverdracht aan COVRA

Voorafgaand aan de overname van GKN door de Staat is het nodig om zeker te stellen dat GKN wordt ondergebracht bij Centrale Organisatie van radioactief Afval N.V. (COVRA) in Zeeland. COVRA is onder andere verantwoordelijk voor de inzameling, verwerking, opslag en eindberging van radioactief afval in Nederland en derhalve bij uitstek geschikt om het langjarig beheer van de locatie en zorg voor de ontmanteling en opslag en berging van het daarbij ontstane afval op zich te nemen. COVRA is een 100% staatsdeelneming waarvan de aandeelhoudersrol bij het Ministerie van Financiën is belegd.

Parallel aan de voorbereiding van de overname van de aandelen GKN door de Staat wordt daarom, alvorens de transactie kan plaatsvinden, onderzocht onder welke voorwaarden overdracht naar COVRA mogelijk is. Dit betreft, naast het in kaart brengen van het financiële beeld, onder andere ook de vraag of het haalbaar is om de overname door de Staat middels een beleidsdeelneming onmiddellijk te laten volgen door overdracht aan COVRA, waardoor de kortstondige beleidsdeelneming niet noodzaakt tot het opzetten van een tijdelijke organisatie bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Ministerie van Financiën (de aandeelhouder van COVRA) zijn momenteel in gesprek met COVRA over de mogelijke overname van de aandelen GKN. COVRA zou in dat geval daardoor verantwoordelijk worden om de KCD vanaf 2045 te ontmantelen en het beheer tot die tijd op zich te nemen. COVRA zal daartoe een investeringsvoorstel ter goedkeuring aan het Ministerie van Financiën voorleggen voordat de aandelen GKN overgenomen kunnen worden door COVRA. Dit investeringsvoorstel zal worden getoetst aan het beoordelingskader voor investeringen in de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2022.

Het kabinet is terughoudend met het aangaan van deelnemingen. Voor een dergelijke vorm van overheidsingrijpen moeten aantoonbare dringende redenen zijn. Een eventueel besluit om een deelneming aan te gaan, neemt het kabinet daarom mede aan de hand van het afwegingskader in de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2022.⁵ In dit geval wordt niet voldaan aan de criteria van het afwegingskader om een deelneming aan te gaan, onder andere omdat de activiteiten van GKN zich niet lenen voor een vennootschap. GKN is geen klassieke commerciële onderneming die rendement realiseert door het aanbieden van diensten of het verkopen van producten waarvoor een prijs of tarief kan worden gevraagd. De mogelijkheid om van GKN een agentschap of zelfstandig bestuursorgaan te maken is gezien de huidige beperkte activiteiten niet logisch en wenselijk, omdat het niet de taak is van de overheid om kerncentrales te ontmantelen. Een partij als COVRA is daartoe beter geëquipeerd.

Verdere voorbereiding op de transacties

Lopende de procesafspraken uit de Term Sheet zullen de uiteindelijke kosten voor de overdracht van GKN aan COVRA dit voorjaar worden geactualiseerd om te bezien welk deel niet gedekt wordt door de te verkrijgen financiële middelen vanuit GKN en NEA. In aanvulling op deze middelen is tot op heden € 40 mln. gereserveerd voor de ontmanteling op de «Aanvullende Post» bij het Ministerie van Financiën.

⁵ Kamerstuk 28 165, nr. 370.

Relevant voor de uiteindelijke kosten voor de overdracht aan COVRA is de actualisatie van de kosteninschatting voor de ontmanteling van KCD, zoals recent is uitgevoerd door Siempelkamp NIS Ingenieurgesellschaft mbH. Deze kosteninschatting is bijgevoegd bij deze brief. Hieruit valt op te maken dat de ontmantelingskosten voor KCD een bandbreedte kennen van ca. € 243 mln. tot ca. € 334 mln. (prijspeil 2023). Deze actualisatie onderstreept de verwachting van de Staat dat de te verkrijgen financiële middelen vanuit GKN en NEA niet voldoende zullen zijn voor dekking van alle kosten. De betreffende reservering op de «Aanvullende Post» zal op basis van een nadere bepaling van de totale kosten (onder meer operationele kosten en ontmantelingskosten) versus de beschikbare middelen daarop aangepast worden.

De Staat laat ten aanzien van GKN een financieel, fiscaal, juridisch en technisch «due diligence»-onderzoek uitvoeren. Indien de uitkomsten van dit onderzoek hiertoe aanleiding geven, kan de Staat afzien van de minnelijke regeling. Dat onderzoek zal naar verwachting vóór de zomer van 2023 zijn afgerond.

Parallel aan deze onderzoeken wordt de volledige transactiedocumentatie uitgewerkt (waaronder een koopovereenkomst). Bovendien zal een staatssteuntoets worden uitgevoerd. Indien uit voormelde onderzoeken geen belemmeringen zijn opgekomen, wordt uw Kamer alsdan opnieuw geïnformeerd en zal met inachtneming van de Comptabiliteitswet 2016 een voorhangprocedure worden aangevangen.

Tot slot

Alles overziend is het voornemen om GKN over te nemen en onder te brengen bij COVRA de beste manier om tot een gedragen uitkomst in dit dossier te komen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen