



Aan Staatssecretaris

nota

Overname aandelen GKN in MR

TER BESLISSING

Datum

22 december 2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/365421

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir. Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Taakveld Nucleaire Veiligheid
en Stralingsbescherming

Beslistermijn

15 januari 2024

Bijlage(n)

-

Aanleiding

- GKN (Gemeenschappelijke Kernenergiecentrale Nederland) is de vergunninghouder van de reeds in 1997 gesloten Kerncentrale Dodewaard (KCD).
- Op 16 mei van dit jaar heeft u een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarmee werd aangekondigd dat een Term Sheet is ondertekend, met daarin de intentie en procesafspraken om te komen tot een regeling over de beoogde aankoop door de Staat van alle aandelen van B.V. GKN, die in bezit zijn bij B.V. Nederlands Elektriciteit Administratiekantoor (NEA).
- De beoogde transactie houdt mede verband met de gezamenlijke verantwoordelijkheid van u en de minister van Financiën voor de financiële zekerheidsstelling voor de ontmantelingskosten van de KCD.
- Met deze nota wordt aan u gevraagd in te stemmen met het voorleggen aan de Ministerraad van een positief besluit om over te gaan tot een aankoop door de Staat van de aandelen GKN van NEA, en deze aandelen vervolgens direct onder te brengen bij de Centrale Organisatie voor Radioactief Afval (COVRA).

Geadviseerd besluit

- U wordt geadviseerd in te stemmen met het agenderen van het besluit in de Ministerraad over de aankoop van de aandelen GKN door de Staat, waarna de Staat deze overdraagt aan COVRA. Voordat het besluit in de Ministerraad wordt geagendeerd, wordt dit eerst behandeld in het ambtelijke voorportaal en de onderraad (CFL en RFL);
- Hierbij wordt ingezet op een besluit in de Ministerraad van 1 maart 2024.

Kernpunten

- Bij de overname van de aandelen GKN is een aantal aandachtspunten vanuit het oogpunt van IenW van belang:
 - Argumentatie voor de transactie: De reden voor de Staat om de regeling aan te gaan is financieel van aard. De Staat ontvangt bij de transactie immers het totale eigen vermogen van NEA (circa €75 mln.), naast het door GKN opgebouwde vermogen ten behoeve van de financiële zekerheidsstelling. De bijdrage van de Staat voor de ontmanteling van de KCD wordt daardoor sterk verkleind. Zie bijlage 1 voor achtergrond.
 - Dekking financiële risico's: In de Augustusbrief 2017 is na kabinetsbesluit afgesproken dat: *'Voor deze casus wordt bij uitzondering een eventuele rekening voor de overheid te zijner tijd generaal ingepast*

binnen het totale budgettaire beeld, waarbij in eerste instantie wordt gekeken naar per saldo meevallers.' De minister van FIN heeft recent ingestemd om, op voorwaarde van een positief kabinetsbesluit op 1 maart a.s. tot overname van de aandelen GKN, de middelen generaal in te passen als onderdeel van de voorjaarsbesluitvorming 2024 t.b.v. de Ontwerpbegroting 2025. Naar verwachting zal na het besluit in de Ministerraad ca. €114 mln. uit de algemene middelen moeten worden vrijgemaakt voor de ontmanteling. In bijlage 2 wordt dit bedrag nader geduid. De uiteindelijke kosten te zijner tijd zijn nog niet zeker. Indien nodig wordt dit bedrag in de begroting iedere vijf jaar aangevuld op basis van de hoogte van het tekort bij GKN voor de ontmanteling zoals blijkt uit de vijfjaarlijkse geactualiseerde financiële zekerheidsstelling, waarbij telkens een beroep zal worden gedaan op de afspraak dat aanvullende middelen generaal worden ingepast.

- **Garantie GKN:** GKN krijgt na afronding van alle voorbereidingen en besluiten de toezegging van het Rijk dat een toekomstig tekort in de totale beheer- en ontmantelingskosten onder voorwaarden wordt aangevuld door het Rijk. De minister van FIN heeft ermee ingestemd dat deze garantie bij voorkeur door de staatssecretaris van IenW en de minister van FIN gezamenlijk zal worden afgegeven. Met deze toezegging kan GKN blijvend voldoen aan de verplichte goedkeuring voor de financiële zekerheidsstelling van de ontmantelingskosten. Op korte termijn zal er ambtelijk nog gesproken worden over welk departement de garantie verantwoordt op zijn beleidsbegroting. Dit is een technisch vraagstuk wat niet zijn weerslag mag hebben op de bovengenoemde generale afspraak, maar hierover moet wel duidelijkheid zijn voorafgaand aan de Voorjaarsnota 2024.
- **Budgetrecht:** In het proces van de transactie moet ook het budgetrecht van de Staten-Generaal worden geborgd. De Staten-Generaal dient de uiteindelijk gereserveerde middelen voor het tekort te autoriseren. Voorzien is dat dit gebeurt bij de Voorjaarsnota 2024. Pas daarna kan de aankoop van de aandelen definitief worden gemaakt. Voorafgaand aan de definitieve aandelenoverdracht wordt ook een voorhangprocedure opgestart om de Kamer formeel in kennis te stellen over het voornemen tot aankoop. Deze werkwijze is met de Audit Dienst Rijk afgestemd. Wijzigingen in het proces zullen tijdig met de ADR worden besproken. De Algemene Rekenkamer heeft geen formele rol bij de transactie.
- **Overdracht aan COVRA:** Voor de overdracht van de aandelen van de Staat aan COVRA lopen nu gesprekken met COVRA over de voorwaarden. Naar verwachting zullen deze op korte termijn worden afgerond. De overname door de Staat wordt onmiddellijk gevolgd door overdracht aan COVRA. Dit voorkomt dat de (kortstondige) beleidsdeelneming noodzaakt tot het opzetten van een tijdelijke organisatie bij IenW.
- **Staatssteun:** Onzekere factor blijft de staatssteuntoets. FIN en IenW zijn van mening dat de beoogde transactie geen staatssteun betreft. Informeel overleg hierover met de Europese Commissie (EC) dit najaar heeft nog geen uitsluitsel gegeven. Reactie vanuit de EC op het informele overleg wordt voor het eind van het jaar verwacht. Als dat een onverwachte wending oplevert, zal ik u daar onmiddellijk over informeren.

Onze referentie

IENW/BSK-2023/365421

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster B

Aan

Staatssecretaris

Onze referentie
IENW/BSK-2023/365421

Opgesteld door
Bestuurskern
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster B

Aan
Staatssecretaris

Krachtenveld

- IenW is beleidsverantwoordelijk departement voor de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming. Uw ambtsvoorganger Van Veldhoven is meerdere malen geïnformeerd over het dossier GKN, en heeft ingestemd met de gesprekken die tot een overname van de aandelen door IenW namens de Staat zouden kunnen leiden.
- U bent mondeling op de hoogte gebracht van het GKN-dossier in de Staf DGMI van 21 oktober 2022 en u hebt ermee ingestemd dat de Term Sheet op ambtelijk niveau ondertekend kon worden (i.c. de directeur-generaal Milieu en Internationaal). De Term Sheet is op 3 mei 2023 ondertekend. Op 16 mei 2023 heeft u mede namens de minister van FIN het voornemen om de aandelen GKN over te nemen kenbaar gemaakt bij de Tweede Kamer.
- Onzekere factor blijft de staatssteuntoets. FIN en IenW zijn van mening dat de beoogde transactie geen staatssteun betreft. Informeel overleg hierover met de Europese Commissie (EC) dit najaar heeft nog geen uitsluitsel gegeven. Reactie vanuit de EC op het informele overleg wordt voor het eind van het jaar verwacht.
- Over de aankoop van de aandelen GKN is in het kader van rechtmatigheid en ordentelijkheid van het begrotingsbeheer contact geweest met zowel de Algemene Rekenkamer (AR), de Auditdienst Rijk (ADR) en de collega's van Begrotingszaken bij het ministerie van Financiën.
- Uit deze gesprekken is naar voren gekomen dat de AR geen formele rol heeft bij de aandelenoverdracht, omdat er geen sprake is van oprichting van een rechtspersoon (maar overname van een reeds bestaande entiteit).
- Er wordt in gesprek gebleven met ADR en AR om te borgen dat de comptabele regelgeving adequaat wordt toegepast.

Proces

Het proces ziet er als volgt uit:

- Het geheel wordt verder uitgewerkt opdat deze in de voorjaarsbesluitvorming mee kan worden genomen.
- De bedoeling is dat IenW mede namens FIN begin volgend jaar (1 maart 2024) het besluit aan de Ministerraad voorlegt over de overdracht van GKN, via de Staat, naar COVRA voorgelegd.
- Indien het kabinet besluit verder te gaan, zal proces richting Kamer opgestart worden inclusief voorhangprocedure.
- De daadwerkelijk transactie zal op z'n vroegst in de zomer 2024 plaatsvinden.

Internationale/Europese context

- Zie hierboven ten aanzien van de staatssteuntoets.

Politieke context

- De Kamer is eerder structureel geïnformeerd over de casus GKN, de juridische procedure en de onderhandelingen, met daarbij de toezegging de Kamer te informeren indien de onderhandelingen tot resultaat leiden. Dat is met de brief van 16 mei jl. aan de Kamer ingevuld.
- De Tweede Kamer heeft aangegeven dat deze casus niet-controversieel is vanwege de demissionaire status van het huidige kabinet.
- De aankoop van de aandelen GKN zal bij de Kamer tot discussie kunnen leiden of hiermee het principe 'de vervuiler betaalt' wel recht wordt gedaan.

Ook kan de Kamer zich afvragen of de Staat risico loopt dat ook andere vergunninghouders van kerncentrales niet over voldoende middelen beschikken om de ontmanteling te financieren, en hoe de Staat hierop toeziet.

- Sinds 2011 dienen vergunninghouders van een inrichting waarbij kernenergie kan of kon worden vrijgemaakt, te beschikken over een goedgekeurde financiële zekerheidsstelling voor de kosten van ontmanteling. De overige vergunninghouders, die hieraan moeten voldoen (kerncentrale Borssele en de onderzoeksreactoren in Petten en Delft) voldoen hieraan. Ook toekomstige vergunninghouders zullen hieraan moeten voldoen.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Onze referentie

IENW/BSK-2023/365421

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster B

Aan

Staatssecretaris

Bijlagen

1. Achtergrond GKN
2. Financiële onderbouwing

Onze referentie

IENW/BSK-2023/365421

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster B

Aan

Staatssecretaris

Bijlage 1 - Achtergrond casus GKN

- De Kerncentrale Dodewaard (KCD) is in bedrijf genomen in 1969 en stilgelegd in 1997. De KCD is sinds 2005 in 'veilige insluiting'. Dit betekent dat er geen splijtstof meer aanwezig is. Ontmanteling moet op grond van de vergunning gebeuren vanaf 2045.
- GKN is eigenaar en vergunninghouder van de KCD. De aandelen GKN worden voor 100% gehouden door NEA. De aandelen NEA zijn weer in handen van vier energiebedrijven i.c. ENGIE Energie Nederland N.V., N.V. Elektriciteits Productiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ, Uniper Benelux N.V. en Vattenfall Power Generation Netherlands B.V.
- Sinds de invoering van de verplichting tot financiële zekerheid in 2011 heeft GKN twee maal (ic. 2012 en 2017) een aanvraag voor financiële zekerheid ingediend. IenW en Fin hebben deze twee maal afgewezen omdat GKN volgens de Staat niet over afdoende middelen beschikte om de kosten van de ontmanteling te dragen. GKN heeft twee keer bezwaar gemaakt en is in beroep gegaan bij de Raad van State. De Raad van State heeft in beide gevallen de Staat in het gelijk gesteld.
- De Staat heeft overwogen om handhavingsmaatregelen toe te passen t.a.v. GKN (b.v. last onder dwangsom door de ILT), maar dit heeft weinig meerwaarde omdat de KCD al stilligt. Er wordt geen elektriciteit meer geproduceerd en geen inkomsten gegenereerd uit de productie. Een geldboete heeft ook geen toegevoegde waarde, omdat hiermee de beschikbare middelen voor de ontmanteling alleen maar kleiner worden.
- Hierop is in 2018 besloten een juridische procedure te gaan starten waarbij de achterliggende aandeelhouders van GKN zouden worden aangesproken om te gaan bijdragen aan de kosten van de ontmanteling. Voorafgaand aan de procedure heeft de Staat een 'voorlopig getuigenverhoor' geïnitieerd bij de Rechtbank in Arnhem.
- Lopende dit proces hebben NEA en de Staat afgesproken het juridische traject 'on hold' te zetten, en te bezien of in onderhandeling een overeenkomst kon worden bereikt. Voormalig Staatssecretaris Van Veldhoven heeft eerder ingestemd dit te verkennen.
- De regeling die de Staat (i.c. IenW en FIN) heeft getroffen met GKN/NEA en de achterliggende aandeelhouders, gaat over het voornemen de overname van de aandelen GKN door de Staat. Deze regeling is vastgelegd in een zogenoemd Term Sheet en houdt in:
 1. De aankoop van de Staat van de B.V. GKN. Dit betekent concreet de aankoop van de Kerncentrale Dodewaard en daarmee ook de verantwoordelijkheid om deze te ontmantelen. Aankoopbedrag is €1.
 2. De overdracht van het gehele eigen vermogen van NEA aan de Staat. Dit is circa €75 mln. (een deel in contanten en een deel in aandelen);
 3. Een voorbehoud ten aanzien van een 'Due dilligence' - onderzoek, een onderzoek onder meer naar de bouwtechnische staat van het reactorgebouw en mogelijke vervuiling van de grond waarop het reactorgebouw staat;
 4. Een voorbehoud ten aanzien van staatssteun;

5. Een voorbehoud dat er niets definitief is voordat politieke instemming is bereikt (instemming van de MR en 1e en 2e Kamer) en recht is gedaan het budgetrecht van de Staten-Generaal.

Onze referentie
IENW/BSK-2023/365421

Opgesteld door
Bestuurskern
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster B

Aan
Staatssecretaris

Bijlage 2 – Financiële onderbouwing

- In onderstaande tabel treft u een indicatief overzicht aan van de – op dit moment – verwachte kosten voor het beheer van de kerncentrale tot aan 2045 en de daaropvolgende ontmanteling van de kerncentrale. Dit betreffen ramingen. De bedragen kunnen nog fluctueren, mede afhankelijk van de gekozen optie.

Gemiddeld verwachte ontmantelingskosten (raming en prijspeil 2023)	Ca. € 270 mln.
Beheer- en onderhoudskosten (is nog onderwerp van gesprek met COVRA)	Ca. € 46 mln. (Ca. € 2 mln. per jaar. tot 2045)
Totale kosten	€ 316 mln.
Minus: Dotatie eigen vermogen NEA en GKN	ca. €162 mln. GKN: ca. €87 mln. NEA: ca. €75 mln.
Minus: Reservering AP	€40 mln.
Voorzien tekort	ca. €114 mln.