



Evaluatie aandeelhouderschap Thales Nederland B.V.

Datum Februari 2025

Inhoud

Management samenvatting	4
1 Inleiding	5
2 Over Thales Nederland	8
2.1 Beschrijving activiteiten Thales Nederland	8
2.2 Geschiedenis Thales Nederland	8
2.3 Betrokkenheid van staten is kenmerkend voor de defensiemarkt	8
2.4 Producten en kerncijfers	8
2.5 Governance	9
3 Maatschappelijk en publiek belang	10
3.1 Defensie moet over het juiste materieel beschikken om aan haar hoofdtaken te kunnen voldoen	10
3.2 Het publieke belang van aandeelhouderschap in Thales Nederland is productie van militaire technologie in Nederland en daarmee gepaard gaande invloed	10
3.3 Sterke Nederlandse defensie-industrie draagt bij aan internationale relevantie van Nederland	10
3.4 Informatiedeling is essentieel in de defensiemarkt	11
3.5 De Defensie Industrie Strategie levert een belangrijke bijdrage aan de Defensiecapaciteiten	12
3.6 Deelconclusie	13
4 Wet- en regelgeving	14
4.1 Beschikbare publiekrechtelijke instrumenten , relevante wetgeving en relevante publiek-private samenwerkingsverbanden	14
4.2 Biedt wet- en regelgeving mogelijkheden om de publieke belangen te borgen?	15
4.3 Deelconclusie	15
5.1 Economische geschiktheid voor een vennootschap	16
5.2 Toegevoegde waarde aandeelhouderschap	16
5.3 Alternatieve vorm of invulling van overheidsingrijpen	18
4.4 Deelconclusie	20
5 Conclusie 21	
5.1 Wat zijn de publieke belangen bij de activiteiten van de deelneming?	21
5.2 Is er een staatsdeelneming nodig voor het borgen van de belangen?	21
5.3 Geven bevindingen in punt 1 en 2 aanleiding voor een wijziging in de aandeelhoudersstructuur?	21

Management samenvatting

Inleiding

In dit rapport is het aandeelhouderschap van de staat in Thales Nederland ("Thales") geëvalueerd. Thales is een staatsdeelneming waarvan de staat 1% aandeelhouder is en de Franse Thales Group aandeelhouder van de overige 99%. In de nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 staat beschreven dat er elke zeven jaar een uitgebreide evaluatie van het aandeelhouderschap van alle deelnemingen plaatsvindt. De vorige evaluatie heeft plaatsgevonden in 2017.

De evaluatie is conform het evaluatiemodel uit het 'Handboek Evalueren' uitgevoerd. Hierbij stonden drie vragen centraal: 1) Wat zijn de publieke belangen bij de activiteiten van de deelneming, 2) Is er een staatsdeelneming nodig voor het borgen van de belangen en 3) Geven bevindingen in punt 1 en 2 aanleiding voor een wijziging in de aandeelhoudersstructuur?

Publiek belang

Het publieke belang van aandeelhouderschap in Thales is productie van militaire technologie in Nederland en daarmee gepaard gaande invloed in internationale context, onder andere binnen de NAVO. Een ander onderdeel van het publieke belang is dat de krijgsmacht over het juiste materieel moet beschikken om aan haar hoofdtaken te kunnen voldoen. Hierbij is toegang tot hoogwaardige radartechnologie die Thales produceert van groot belang. Het publiek aandeelhouderschap speelt een belangrijke rol bij het ontwikkelen van radarsystemen in Nederland, omdat Thales afhankelijk is van de bereidheid van buitenlandse overheden om specifieke informatie te delen met Thales. Het ministerie van Defensie geeft aan dat het staatsaandeel essentieel is voor deze bereidheid.

Conclusie

Uit de aandeelhoudersevaluatie blijkt dat het nodig blijft om het staatsaandeel in Thales te handhaven voor het borgen van de publieke belangen zoals hierboven beschreven. Nationale wetgeving in plaats van aandeelhouderschap kan deze publieke belangen niet borgen, omdat informatiedeling staat of valt bij het vertrouwen dat buitenlandse overheden als klant hebben in Thales. Er is geen aanleiding om de omvang van het aandeelhouderschap te wijzigen. Het geïdentificeerde belang wordt geborgd door het feit dat de staat een belang heeft in Thales.

1 Inleiding

Deze evaluatie gaat over het aandeelhouderschap van de staat in Thales Nederland B.V. ("Thales"). De staat oefent via het aandeelhouderschap invloed uit op de koers van Thales met als doel de borging van de publieke belangen die met de activiteiten van Thales gemoeid zijn. Het uitgangspunt van de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 (de Nota) is om deelnemingen eens in de zeven jaar te evalueren, of eerder als daar aanleiding toe is.

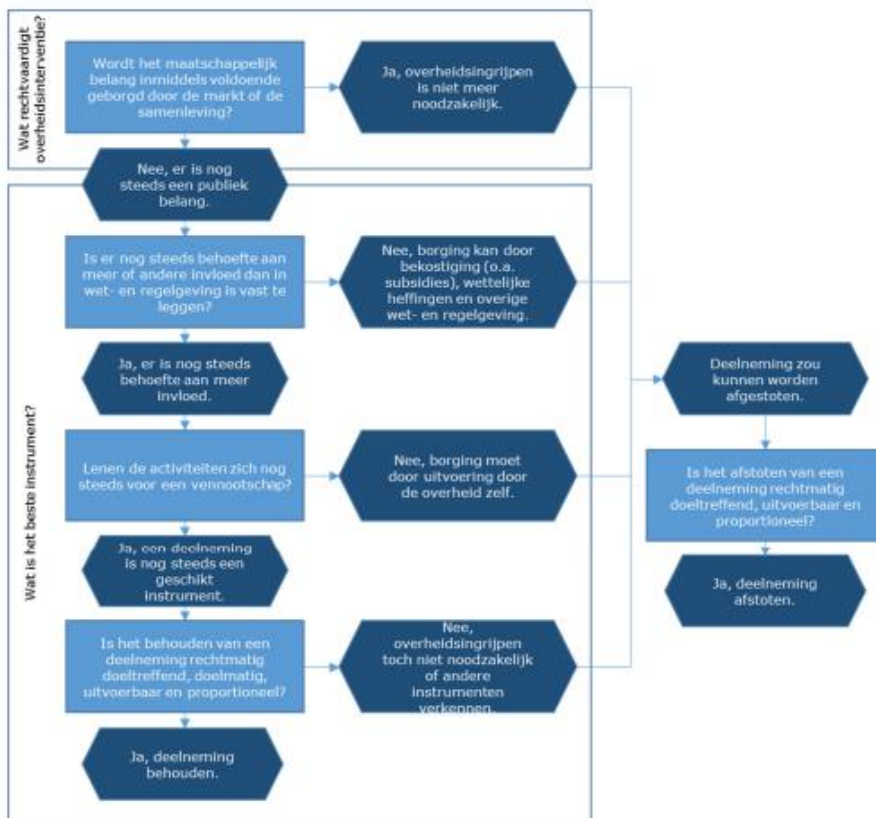
In deze evaluatie staan een aantal vragen centraal:

1. Wat zijn de publieke belangen bij de activiteiten van de deelneming?
2. Is er een staatsdeelneming nodig voor het borgen van de belangen?
3. Geven bevindingen in punt 1 en 2 aanleiding voor een wijziging in de aandeelhoudersstructuur?

Hiervoor gebruiken we het afwegingskader uit de Nota Deelnemingenbeleid 2022 (zie figuur 1), dat ook wordt gebruikt voor het aangaan of afstoten van deelnemingen.¹

De uitkomsten van de evaluatie geven richting aan de toekomst van het aandeelhouderschap in Thales. In principe zijn er twee opties: het behoud van de deelneming of het (op termijn) afstoten ervan. Bij behoud wordt ook gezien of er aanleiding is om de vorm of de omvang van het aandelenbelang te wijzigen.

figuur 1- inhoud hoofdstukken en koppeling met vragen uit het afwegingskader aangaan en afstoten van een deelneming



¹ Kamerstukken II 2021–2022 28 165, nr.

Evalueren vereist dat de uitkomst ook zou kunnen zijn om het belang in Thales af te stoten. Daarom inventariseren we in hoofdstuk 3 eerst welke maatschappelijke belangen met de activiteiten van Thales gemoeid gaan. Heeft de overheid een rol te spelen om deze belangen te borgen? In hoofdstuk 4 wordt deze lijn doorgetrokken. Als de overheid inderdaad een rol heeft, is wet- en regelgeving dan voldoende, of zijn extra instrumenten nodig? In hoofdstuk 5 gaan we nog een stap verder: is een vennootschap een geschikt middel voor extra invloed van de overheid? In dat hoofdstuk toetsen we het aandeelhouderschap ook aan de criteria uit het beleidskompas: rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid. Daarnaast moet overheidsingrijpen ook proportioneel zijn. Tot slot wordt in hoofdstuk 6 bezien of de omvang van het aandeel en de toedeling van de aandeelhoudersrol nog dient te veranderen

Tabel 1- inhoud hoofdstukken en koppeling met vragen afwegingskader

Hoofdstuk	Doel
2. Over Thales Nederland	Lezer informeren aan de hand van informatie die nodig is voor een basiskennisniveau: kengetallen, geschiedenis en markt van Thales
3. Maatschappelijk en publiek belang	Lezer informeren over maatschappelijk belang dat aandeelhouderschap van Thales dient
4. Wet- en regelgeving	Lezer informeren over wet- en regelgeving het maatschappelijke belang kunnen veiligstellen zonder publiek aandeelhouderschap.
5. Rechtmatigheid, doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en proportionaliteit	Beoordelen van publiek aandeelhouderschap aan de hand van criteria rechtmatigheid, doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en proportionaliteit.
6. Conclusie	Samenvatten van voorgaande hoofdstukken en antwoord geven op de onderzoeksvragen

Deze evaluatie is tot stand gekomen aan de hand van dossieronderzoek, publiek beschikbare informatie, gesprekken met stakeholders en interne documentatie van het ministerie van Financiën. Zo is er onder andere gebruik gemaakt van publiek beschikbare documentatie zoals jaarverslagen en de statuten van Thales, de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022, eerdere evaluaties van aandeelhouderschap van andere staatsdeelnemingen en documenten van het ministerie van Financiën over de invulling van het aandeelhouderschap in Thales.

1.1 Reikwijdte onderzoek

De Nederlandse staat heeft een belang van 1% in Thales. De overige 99% is in handen van het Franse Thales S.A. ook wel Thales Group genoemd. Deze evaluatie gaat expliciet over het aandeelhouderschap van de Nederlandse staat in Thales. Om die reden gaan we in deze evaluatie voornamelijk in op Thales en slechts zeer beperkt op de Thales Group en/of haar aandeelhouders.

2 Over Thales Nederland

2.1 Beschrijving activiteiten Thales Nederland

De Thales Group ontwikkelt technologische toepassingen op het gebied van lucht- en ruimtevaart, defensie, cybersecurity en digitale identiteit. Binnen dit concern is Thales gespecialiseerd in de ontwikkeling, productie en integratie van complexe high tech systemen voor de defensie- en veiligheidsindustrie. Deze systemen zien bijvoorbeeld toe op radar, command & control, communicatie systemen en cybersecurity.

In 2023 waren bij Thales 2.278 medewerkers (fte) in dienst. Het hoofdkantoor is gevestigd in Hengelo en daarnaast heeft Thales kantoren in Huizen, Delft en Eindhoven.

2.2 Geschiedenis Thales Nederland

De voorloper van Thales is in de jaren '20 in Nederland opgericht onder de naam NV Hazemeijers fabriek van Signaalapparaten. In 1945 is het vernielde bedrijf in beslag genomen door de Staat der Nederlanden en heropgebouwd. In 1957 is het bedrijf onderdeel geworden van het Philips concern, waarbij de staat een belang behield van 1%. Uiteindelijk heeft Philips haar belang verkocht aan Thomson CSF, de voorloper van Thales Group (momenteel voor ruim 25% in handen van de Franse staat) en is het onderdeel Hollandsche Signaalapparaten uiteindelijk omgedoopt tot Thales Nederland.

2.3 Betrokkenheid van staten is kenmerkend voor de defensiemarkt

Tot 2023 leverde Thales zowel aan de transportsector als aan de defensiemarkt. De transporttak is in 2023 verkocht. Sindsdien is 98% van de omzet van Thales afkomstig uit de defensiemarkt. Binnen deze markt zijn met name bedrijven actief waarvan een overheid (gedeeltelijk) aandeelhouder is. Eén van de redenen waarom binnen die markt veel bedrijven actief zijn waarvan een staat een aandeelhouder is, is omdat overheidsaandeelhouderschap als een blijk van vertrouwen dient richting andere overheden die het defensiematerieel willen kopen.

2.4 Producten en kerncijfers

In 2023 bedroeg de omzet van Thales € 598 miljoen, daarvan komt een significant deel uit export. De totale winst bedroeg € 49,8 miljoen in 2023. Dit vertaalt zich in een rendement op het gemiddeld eigen vermogen van 3,2%. In 2022 en 2023 is dividend uitgekeerd. De staat ontving hiervan 1% (0,5 miljoen in 2023). In 2023 kwam 84% van de omzet van Thales uit export.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de financiële kerncijfers van Thales en de ontwikkelingen van de afgelopen jaren.

Tabel 2 Financiële kerncijfers Thales Nederland

Onderdeel	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017
Totaal activa (€ mln.)	1.084	793	889	733	605	593	578
Eigen vermogen (€ mln.)	295	252	365	341	295	252	210
Vreemd vermogen (€ mln.)	786	541	524	392	310	341	368
Omzet (€ mln.)	598	558	526	460	459	479	488
Winst (€ mln.)	50	10	25	45	39	48	21
Dividend (€ mln.)	50	10	-	-	-	-	-
Ontvangen door staat (€ mln.)	0,5	0,1	-	-	-	-	-
Solvabiliteitsratio (%)	27,3%	31,7%	41,1%	46,5%	48,8%	42,5%	36,3%
Rendement op gemiddeld eigen vermogen (%) ²	18,2%	3,2%	7,1%	14,2%	14,3%	20,7%	10,3%
Pay-out ratio (%)	100%	100%	0%	0%	0%	0%	0%

2.5

Governance

Thales is een besloten vennootschap (BV). Het belang van de Nederlandse staat bedraagt 1%, en daarmee is de staat minderheidsaandeelhouder. De overige 99% van de aandelen is in handen van Thales Group. Aan het belang van 1% dat de staat heeft, zijn de gebruikelijke, maar geen bijzondere aandeelhoudersrechten verbonden. De invloed van de staat als aandeelhouder op Thales is daarmee beperkt.

Het ministerie van Financiën is betrokken vanuit de invulling van de aandeelhoudersrol. Daarnaast zijn nog twee beleidsministeries betrokken bij het belang van de staat in Thales. Het ministerie van Defensie is verantwoordelijk voor het defensiebeleid en daarnaast speelt het ministerie van Economische Zaken een rol bij Thales in verband met het beleid voor topsectoren.

De operationele aansturing van Thales is in handen van de directie onder leiding van de CEO die ook statutair bestuurder is. Een raad van commissarissen met vijf leden houdt toezicht op het bestuur.

² Rendement op gemiddeld eigen vermogen is berekend door de winst te delen door het gemiddelde het eigen vermogen op 31 december van dat jaar (het eigen vermogen van dit jaar) en 1 januari van dat jaar (het eigen vermogen van het vorige jaar)

3 Maatschappelijk en publiek belang

In dit hoofdstuk beschrijven we het maatschappelijk belang dat Thales dient. Daarna beschrijven we welk publiek belang door Thales wordt gediend. In de laatste paragraaf trekken we een deelconclusie. In het tekstvak onderaan het hoofdstuk gaan we in op de economische effecten van Thales. Dit zijn geen directe redenen voor het aandeelhouderschap, maar wel relevant als context.

3.1 **Defensie moet over het juiste materieel beschikken om aan haar hoofdtaken te kunnen voldoen**

Om goed te kunnen begrijpen welke publieke belangen door Thales worden gediend, is het noodzakelijk om eerst naar Defensie te kijken. Defensie heeft drie hoofdtaken:

- i. Bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied;
- ii. Bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit;
- iii. Het leveren van militaire bijstand aan civiele autoriteiten bij de handhaving van de openbare orde en van de rechtsorde, en bij rampenbestrijding en crisisbeheersing.³

Uiteindelijk dragen deze hoofdtaken allemaal bij aan het borgen van de nationale veiligheid. Dit is een verantwoordelijkheid van de overheid. Bij de uitvoering van deze taken is het onder meer cruciaal dat Defensie over het juiste materieel beschikt. Thales draagt als industrie-partner van Defensie hieraan bij.

3.2 **Het publieke belang van aandeelhouderschap in Thales Nederland is productie van militaire technologie in Nederland en daarmee gepaard gaande invloed**

Het door Thales gediende publieke belang is gedefinieerd in de Defensie Industrie Strategie (DIS) en is gericht op het behoud van de ontwikkeling en productie van radartechnologie in Nederland. Daarnaast behoort radartechnologie tot de vijf Defensie innovatie focus gebieden die cruciaal zijn om de oorlog van morgen te winnen en waarin de Nederlandse industrie een belangrijke rol speelt. De komende jaren zal Defensie samen met industrie en andere stakeholders investeren in ecosysteemversterking van onder andere radartechnologie omdat dit essentieel is voor de krijgsmacht. Kortom, radartechnologie is en blijft van groot belang voor de krijgsmacht. Op die manier levert Thales een belangrijke bijdrage aan de nationale veiligheid.

Om deze hoogwaardige technologie in Nederland te blijven ontwikkelen is uitwisseling van strategische informatie afkomstig van andere landen van groot belang. Informatie-uitwisseling is ook van belang voor de koppeling van de door Thales ontwikkelde systemen met andere (sub)systemen die elders ontwikkeld worden. Deze uitwisseling is voor een groot deel op vertrouwen gebaseerd, en dit vertrouwen stoelt grotendeels op de participatie van de staat in de onderneming. Dat is ook een reden dat publiek aandeelhouderschap in de defensiesector wereldwijd gebruikelijk is. Voorbeelden hiervan zijn Airbus (28% eigenaarschap door Frankrijk, Spanje en Duitsland), Naval Group (Frankrijk), Leonardo (30,2% Italië), Navantia (Spanje 100%) en Norinco (China). In deze sector zijn vrijwel alleen bedrijven met overheidsbelangen of bedrijven met een bijzondere relatie met de overheid actief.

3.3 **Een sterke Nederlandse defensie-industrie draagt bij aan de internationale relevantie van Nederland**

Met de aanhoudende Russische agressie op Europees grondgebied is het noodzakelijk dat de krijgsmacht zich voorbereidt op een grootschalig conflict ter voorkoming van

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2024-2025, 36592, nr1

verdere oorlog in Europa. Het vergroten van productie- en leveringszekerheid en de wens voor versterkte samenwerking met de defensie-industrie wordt breed gedragen binnen het NAVO-bondgenootschap.

De Russische invasie van Oekraïne is aanleiding geweest om de DIS in een nieuw geopolitiek daglicht te plaatsen. Het kabinet zet daarom in op versterking, bescherming en (internationale) positionering van de Nederlandse defensie- en veiligheidsgerelateerde technologische industriële basis ("NLDTIB").⁴ Laatstgenoemde wordt hoofdzakelijk bereikt door deelname aan internationale ontwikkelingstrajecten. Dit levert een belangrijke bijdrage aan het behouden van een technologische voorsprong op tegenstanders.

Het feit dat Nederland toegang heeft tot hoogwaardige radartechnologie draagt eraan bij dat Nederland in internationaal overleg – bijvoorbeeld in NAVO-verband – kan participeren op hoog niveau. Door het beschikken over een niche capaciteit die essentieel is in de oorlog van morgen versterkt Nederland en haar krijgsmacht de toegevoegde waarde aan een gezamenlijk optreden binnen het bondgenootschap. Landen die zelf geen duidelijk aanwijsbare militaire bijdrage kunnen leveren, hebben doorgaans minder invloed in dergelijk internationaal overleg. Met de toenemende inzet voor gezamenlijke aanschaf en versterkte interoperabiliteit tussen de krijgsmachten van de bondgenoten is het van belang om deze positie te handhaven en is toegang tot radartechnologie dus ook gewenst. Bovendien kan Nederland hierdoor ook beter met andere landen samenwerken buiten radartechnologie om, bijvoorbeeld op gebied van marinebouw.

Bovenstaande overwegingen geven het publieke belang van toegang tot hoogwaardige radartechnologie weer. Juist op het gebied van die radartechnologie is Thales wereldwijd één van de belangrijkste spelers. Het publieke belang van Thales is vastgelegd in het (defensie)industriebeleid van het kabinet (in de DIS), waarin expliciet is opgenomen dat het behoud van toegang tot radartechnologie een belangrijke prioriteit is. Bovendien betreft dit een innovatie focusgebied, zoals geïdentificeerd in de Uitvoeringsagenda Innovatie & Onderzoek.⁵

3.4

Informatiedeling is essentieel in de defensiemarkt

Vanwege de ontwikkeling en productie van radartechnologie is Thales van groot belang voor de (Nederlandse) krijgsmacht. Daarnaast draagt Thales ook bij aan Research & Development (R&D) in Nederland. Het is daarom van belang dat Thales in Nederland actief blijft en dat de samenwerking met Defensie op het gebied van radartechnologie in stand blijft. De vraag is of hiervoor directe betrokkenheid van de staat als aandeelhouder noodzakelijk is. Defensie geeft hierover aan dat uit de praktijk blijkt dat het zeer wenselijk is dat de staat aandeelhouder is, omdat het anders waarschijnlijk niet goed mogelijk is voor Thales om hoogwaardige producten te ontwikkelen. Om dit antwoord verder te onderbouwen is het van belang om zicht te hebben op de markt waarin Thales opereert.

Vanwege het strategische belang van de informatie zijn bepaalde landen terughoudend met het delen van informatie met bedrijven die in buitenlandse handen zijn. De laatste jaren zijn er internationaal ook enkele aanscherpingen geweest in de wet- en regelgeving op het gebied van informatiedeling. Het staatsaandeel geeft buitenlandse overheden vertrouwen dat informatie met Thales gedeeld kan worden.

⁴ KB DIS in een nieuwe geopolitieke context.

⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023-2024, 31 125, nr. 130.

Zonder toegang tot informatie uit andere landen is het ontwikkelen van radarsystemen en de koppeling daarvan met andere (sub)systemen niet goed mogelijk. De implicatie kan zijn dat Thales niet langer hoogwaardige radartechnologie in Nederland kan ontwikkelen en produceren. De consequenties reiken echter verder dan het bedrijf zelf. Mogelijk bemoeilijkt het verdwijnen van de ontwikkeling van radartechnologie uit Nederland het in stand houden van de bestaande systemen van de krijgsmacht. Op geopolitiek niveau kan Nederland in dat geval minder gemakkelijk een rol van betekenis spelen.

Informatiedeling van buitenlandse overheden met Thales is in principe ook mogelijk als de staat geen aandeelhouder van Thales is. Defensie merkt in de praktijk dat het staatsaandeel een positieve bijdrage levert aan de uitwisseling van essentiële informatie van buitenlandse overheden met Thales. Dit is voor Thales essentieel om producten te ontwikkelen. Daarmee is niet met zekerheid gezegd dat de deling van informatie stopt als de staat zou besluiten het aandeel te vervreemden. Indien de staat besluit het aandeel van de hand te doen, gaat er echter wel een negatief signaal uit richting andere overheden. Het lijkt daarom een onverantwoord risico om het staatsaandeel te vervreemden.

3.5 De Defensie Industrie Strategie levert een belangrijke bijdrage aan de Defensiecapaciteiten

Om de verantwoordelijkheid voor de nationale veiligheid te kunnen borgen is een kwalitatief hoogstaande krijgsmacht een belangrijk instrument. Om dit te bewerkstelligen werkt het ministerie van Defensie onder meer samen met het bedrijfsleven. Deze samenwerking versterkt het innovatieve vermogen van de defensie- en veiligheidssector. In de Defensie Industrie Strategie⁶ van 15 november 2018 is toegelicht dat het ministerie van Defensie met dergelijke samenwerkingsverbanden een bijdrage levert aan de wezenlijke belangen van nationale veiligheid.

⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 2018-2019, 31 125, nr. 92

Naast de defensiedoelen draagt Thales ook bij aan de economie en technologische capaciteiten van NL

De DIS benoemt daarnaast 11 prioritaire technologiegebieden. Dit zijn terreinen waarvan de overheid vindt dat ze van groot belang zijn voor het uitvoeren van de hoofdtaken en de missie van Defensie. Het is daarom van belang om deze technologie in Nederland zelf te kunnen ontwikkelen en produceren. Eén van die prioritaire technologiegebieden is sensortechnologie (waaronder radar). Deze prioriteit wordt nog eens onderstreept door het feit dat defensiesystemen vaak gebruik maken van radartechnologie. Wapensystemen voor ¹vuurleiding hebben bijvoorbeeld radartechnologie nodig. Illustratief voor het belang van radartechnologie, ten opzichte van andere prioritaire technologiegebieden binnen het defensiedomein is het bestaan van 'Nederland Radarland'. Dit is een platform waar bedrijven, kennisinstellingen en overheidspartijen gezamenlijk de beschikbaarheid van de meest geavanceerde radartechnologie voor defensietoepassingen nastreven.

Radartechnologie draagt bij aan inzet in het land-, zee-, lucht- en ruimtedomein. Voor de koppeling van radarsystemen met andere systemen die de Nederlandse krijgsmacht gebruikt, is toegang tot de daarvoor noodzakelijke technologie dan ook van belang.

Thales draagt met het project Polaris bij aan economisch en technologisch leiderschap op het gebied van complexe micro-elektronische 'Radio Frequency' (RF)-systemen voor MRI, radar en telecommunicatie. Dit project waarin Thales met Philips samenwerkt wordt medegefinancierd door het Groeifonds.

3.6

Deelconclusie

Door het uitvoeren van haar hoofdtaken borgt Defensie de nationale veiligheid. Een sterke Nederlandse Defensie-industrie ondersteunt Defensie bij het uitvoeren van deze hoofdtaken. Dat geldt in het bijzonder voor radartechnologie, die in de Defensie Industrie Strategie is aangemerkt als prioritair technologiegebied en behoort tot de vijf innovatie focusgebieden van Defensie, zoals opgenomen in de Uitvoeringsagenda Innovatie & Onderzoek.⁷ De aanhoudende Russische invasie in Oekraïne onderstreept nog eens het belang van een sterke krijgsmacht en een sterke Defensie-industrie ter ondersteuning daarvan. Het belang van de staat in Thales zorgt ervoor dat Nederland door internationale partners wordt vertrouwd en meer zeggenschap heeft op het internationale toneel waar landen samenwerken aan de ontwikkeling van nieuwe wapensystemen waardoor de technologische voorsprong behouden blijft. staatsaandeelhouderschap is een instrument om informatiedeling, die essentieel is voor het functioneren van Thales, te faciliteren. Bovendien zou vervreemding van het staatsaandeel een negatief signaal geven.

⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023-2024, 31 125, nr. 130.

4 Wet- en regelgeving

Uit het voorgaande hoofdstuk volgt dat het specifieke publieke belang van Thales wordt geborgd doordat de staat aandeelhouder is in Thales. Specifieker geeft het staatsaandeel het signaal af aan buitenlandse overheden dat Thales een betrouwbare partij is met wie gevoelige data gedeeld kan worden. Dit hoofdstuk verkent welke wetgeving er is die het publieke belang raakt en of er wetgeving is die het publieke aandeelhouderschap kan vervangen.

4.1 Beschikbare publiekrechtelijke instrumenten , relevante wetgeving en relevante publiek-private samenwerkingsverbanden

Er bestaan een aantal publiekrechtelijke instrumenten die relevant zijn binnen de context van deze evaluatie.

- Er is sectorale wetgeving, de Wet weerbaarheid defensie en veiligheid gerelateerde industrie, opgesteld die van 1 juli 2024 t/m 31 augustus 2024 in internetconsultatie is geweest. Het wetsvoorstel, mits geïmplementeerd, biedt meer handelingsperspectief om de defensie en veiligheid gerelateerde industrie te versterken, beschermen en internationaal positioneren. Echter is de wet momenteel niet geïmplementeerd, dus kan daar op dit moment geen beroep op worden gedaan om de belangen rondom Thales te borgen.
- Daarnaast is Thales onderdeel van het platform Nederland Radarland om verdere kennisopbouw te stimuleren.
- Ten slotte is er beleid omtrent de verlening van exportvergunningen. Het doel hiervan is om ongewenst eindgebruik tegen te gaan. Voor Thales geldt dat meer dan driekwart van de afzet wordt geëxporteerd. Voor alle exporten die Thales doet voor vergunningplichtige zaken moet een vergunning aanwezig zijn, waarover Thales rapporteert aan de staat. Dit kan een beperking vormen voor export, maar is niet een instrument dat het publieke belang kan borgen.
- Er is ook sprake van om de Wet bescherming staatsgeheimen uit te breiden. Daarom loopt het wetsvoorstel voor de Wet weerbaarheid defensie- en veiligheid gerelateerde industrie die in onderstaand tekstvak beschreven staat.

Wetsvoorstel weerbaarheid defensie- en veiligheidsgerelateerde industrie

Door middel van drie verschillende onderdelen binnen dit voorgestelde wetsvoorstel wordt de defensie en veiligheid gerelateerde industrie versterkt, beschermd en beter internationaal gepositioneerd.

1. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om aanwijzingen te geven over bijvoorbeeld de productie en instandhouding van defensiematerieel, maar ook ten aanzien van samenwerking tussen bedrijven, met kennisinstellingen en andere partijen. Denk aan het sturen op strategische voorraden, de bevoorradingketen en het opschalen van productiecapaciteit.
2. Een nieuwe sectorale investeringstoets voor de defensie-industrie voorkomt dat fusies bij, overnames bij en investeringen in (toe)leveranciers tot risico's leiden voor de nationale veiligheid. Hiermee beschermt de Rijksoverheid de Nederlandse defensie-industrie.
3. Het wetsvoorstel regelt daarnaast de mogelijkheid van de Rijksoverheid om geschiktheidsverklaringen af te geven aan Nederlandse bedrijven die mee willen dingen naar buitenlandse defensieopdrachten en -subsidies.

4.2 Biedt wet- en regelgeving mogelijkheden om de publieke belangen te borgen?

Er is geen regelgeving die de publieke belangen van het functioneren van Thales in Nederland kan borgen. Zowel Defensie als Thales zelf geeft aan dat klanten van Thales en bondgenoten van Nederland het belang van de Nederlandse staat in Thales beschouwen als een teken van vertrouwen. Dit vertrouwen vormt de basis voor informatiedeling met Thales, wat essentieel is voor hun bedrijfsvoering. Bovendien wekt het staatsbelang in Thales vertrouwen bij investeerders en geldverstrekkers. Ook onderstreept het staatsbelang het vertrouwen wat de Nederlandse overheid heeft in Thales en haar producten, wat bijdraagt aan de internationale positie van Thales Nederland. Wet- en regelgeving kan dit niet vervangen en kan er dus niet voor zorgen dat staatsaandeelhouderschap in Thales overbodig is.

4.3 Deelconclusie

Het staatsaandeel geeft het signaal af aan buitenlandse overheden dat Thales een betrouwbare partij is met wie gevoelige data gedeeld kan worden. Dit kan niet vervangen worden door eventuele wet- en/of regelgeving en het vertrouwen dat hier vanuit gaat is ook niet contracteerbaar. Wet- en regelgeving kan het aandeelhouderschap niet vervangen om het geïdentificeerde publieke belang te borgen en kan er dus ook niet voor zorgen dat staatsaandeelhouderschap in Thales overbodig is.

5 Rechtmatigheid, doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en proportionaliteit

5.1 Economische geschiktheid voor een vennootschap

Evaluatievraag: *Lenen de activiteiten zich nog steeds voor een vennootschap?*

Een randvoorwaarde voor het aandeelhouderschap in Thales is dat de activiteiten van de deelneming geschikt zijn voor een vennootschap op afstand van de Rijksoverheid. Dit is nog steeds het geval. We kijken hierbij naar drie aspecten die met elkaar samenhangen, die we hieronder verder toelichten:

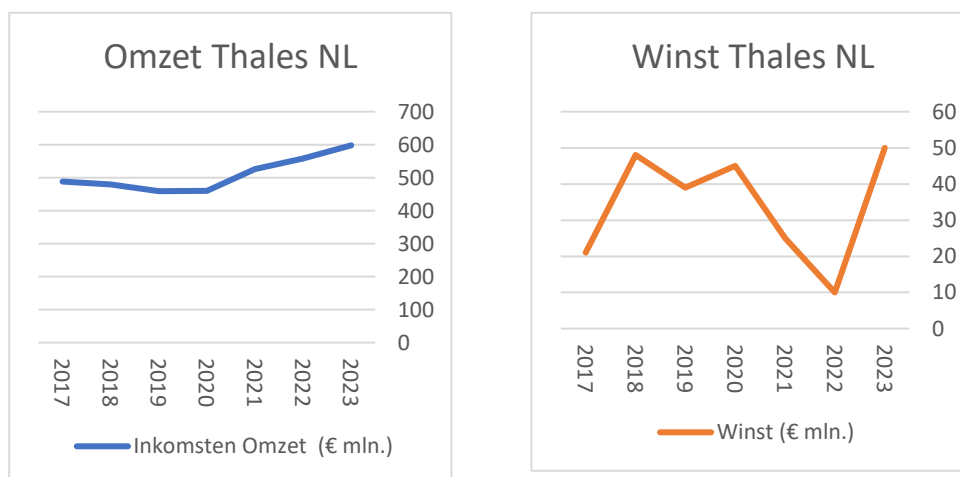
- Een goed afgebakend product;
- Het behalen van voldoende rendement;
- Zelfstandige financiering door een solide financiële positie.

5.2 De activiteiten lenen zich nog steeds voor een vennootschap.

Thales levert voornamelijk radarsystemen. Dit is een goed definieerbaar product waarvoor Thales een prijs rekent richting haar klanten.

Thales behaalt jaar op jaar een rendement en is gedurende de looptijd van de evaluatie (2017-2023) winstgevend geweest. Naar verwachting neemt de vraag naar producten van Thales eerder toe dan af door o.a. het conflict in Oekraïne. Daarnaast laat de omzet van Thales een stijgende lijn zien.

Gedurende de looptijd van de evaluatie is er geen overheidsbijdrage aan Thales geweest. De verwachting is ook niet dat Thales een bijdrage van haar aandeelhouders nodig zal hebben. Indien dit wel nodig zou zijn, ligt voor de hand dat Thales Group deze bijdrage zou doen als meerderheidsaandeelhouder.



5.3 Toegevoegde waarde aandeelhouderschap

Evaluatievraag: *In hoeverre heeft het aandeelhouderschap van de staat toegevoegde waarde gehad bij het borgen van de publieke belangen?*

Het aandeelhouderschap van de staat met 1% beperkt is, maar zorgt het ervoor dat Thales haar producten kan ontwikkelen voor Defensie en buitenlandse overheden, omdat het aandeelhouderschap van de staat vertrouwen uitstraalt richting de klanten van Thales. Door het aandeel van 1% zorgt de staat er daarnaast voor dat de staat een informatiepositie heeft: Thales informeert de staat over aandeelhoudersbesluiten omdat de staat aandeelhouder is. De staat heeft zo ook zicht op wat voor zaken de onderneming aan haar aandeelhouder voorlegt.

1. Wat is de bijdrage van het benoemingsrecht van commissarissen en bestuurders geweest aan het functioneren van de onderneming en een divers en evenwichtig samengestelde raad van commissarissen en raad van bestuur?

De AvA heeft een aantal rechten met betrekking tot benoeming van rvc-leden⁸

- het recht om kandidaten voor vacatures binnen de rvc aan te bevelen – dit heeft de staat de afgelopen jaren niet gedaan.
- het recht om een profielschets voor werving van rvc-leden te bespreken – dit recht heeft de staat gebruikt om aandachtspunten op gebied van o.a. man-vrouw-verhouding aan te kaarten.

De staat heeft in de afgelopen jaren meegelezen in profielschetsen die zijn opgesteld voor de werving van nieuwe rvc-leden. Dit heeft erin geresulteerd dat er in de profielschetsen meer gewicht is gegeven aan maatschappelijk verantwoord ondernemen. Daarnaast is er meer aandacht geweest voor de man-vrouw-balans in de rvc van Thales.

De staat heeft niet het recht om benoemingen te blokkeren, aangezien hier een volstreekte meerderheid (50% van de stemmen plus één stem)⁹ voor nodig is en de staat 1% van de stemrechten heeft.

Als de staat meer invloed wil uitoefenen op Thales kan de staat aansturen op het toevoegen van bijzondere rechten aan het staatsaandeel. Bijvoorbeeld het recht om één commissaris te benoemen in samenspraak met beleidsministerie Defensie. Op dit moment is er geen noodzaak voor dit soort bijzondere rechten. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat er in de toekomst redenen kunnen zijn om dit verder te onderzoeken.

2. Wat is de bijdrage van het beloningsbeleid geweest aan het aantrekken van gekwalificeerde en deskundige bestuurders en commissarissen?

De AvA stelt het bezoldigingsbeleid van het bestuur vast. De staat heeft als 1% aandeelhouder in principe niet de mogelijkheid om besluiten te blokkeren, maar heeft in het verleden gezien het beperkte belang ook geen gesprek gevoerd over het bezoldigingsbeleid met de andere aandeelhouder. Vooralsnog zien we geen reden om hier verandering in te brengen.

3. Wat is de bijdrage van het MVO-beleid van de staat geweest aan de genomen verantwoordelijkheid van de deelneming voor mensen, de maatschappij en het milieu, voor zover deze worden beïnvloed door de activiteiten van de deelneming, en aan de vervulde voorbeeldrol van de deelneming op MVO-gebied in de sector?

Thales informeert de staat jaarlijks over initiatieven op het gebied van MVO en de resultaten die Thales bereikt op dat gebied. Daarnaast rapporteert Thales in het Jaarverslag Beheer staatsdeelnemingen over het percentage vrouwelijke managers en technici ten opzichte van de doelstellingen die Thales Group aan Thales stelt. Thales heeft zich ook in 2023 aangemeld bij het Science Based Targets Initiative (SBTi), waar haar CO2-emissiereductieplannen gevalideerd worden en de voortgang die Thales boekt op gebied van Scope 1-, 2- en 3-emissies. Dit heeft Thales gedaan omdat het een vereiste is van de staat en Thales Group als aandeelhouders. De scope

⁸ Statuten Thales artikel 11 lid 6

⁹ waarbij ten minste tweederde van het geplaatste kapitaal wordt vertegenwoordigd

1 en 2-emissies van Thales zijn in 2023 met 57% afgenomen t.o.v. 2022 en de scope 3-emissies zijn in die periode met 6% afgenomen.

4. *In hoeverre heeft de betrokkenheid van de staat bij de strategie ervoor gezorgd dat de koers van de onderneming in lijn is met het publieke belang, de strategie financieel goed onderbouwd is en er in de strategie aandacht besteed is aan de maatschappelijk verantwoorde uitvoering ervan?*

De staat is door Thales meegenomen in het volledige proces van de strategieherziening in 2021. De staat heeft destijds in overleg tussen de ministeries van Defensie, Economische Zaken en Financiën beoordeeld dat ook in de nieuwe strategie het publieke belang voldoende geborgd bleef en dat de financiële doelstelling voldoende ambitieus waren. In de appreciatie is destijds beschreven dat het MVO-beleid nog niet voldoende uitgekristalliseerd was op landenniveau omdat de strategie voor Thales Group als geheel was opgesteld. Aandachtspunt voor de volgende strategieherziening is dat MVO-doelstellingen ook voor Thales voldoende helder zijn ten tijde van het opstellen van de strategie.

5. *Wat is de bijdrage van het goedkeuringsrecht bij investeringen geweest aan het doen van de juiste investeringen door de deelneming om de activiteiten die ondersteunend zijn aan het publiek belang naar behoren te kunnen uitvoeren en tegelijkertijd de financiële continuïteit van de onderneming te kunnen waarborgen?*

Er zijn de afgelopen jaren geen investeringen aan de aandeelhouder voorgelegd. In de statuten staat dat besluiten van de directie van Thales omtrent investeringen vanaf een bepaalde hoogte aan de goedkeuring van de RvC zijn onderworpen. Hier heeft de AvA dus geen rol op basis van de statuten.

6. *Wat is de bijdrage van het beleid van de staat ten aanzien van financiële positie geweest aan de beschikking van de deelneming over een efficiënte (financiële) bedrijfsvoering, het behalen van voldoende rendement om in haar continuïteit te voorzien en het hebben van een gezonde balans?*

De AvA stelt de jaarrekening vast.¹⁰ Hiervoor is een volstreekte meerderheid nodig. Dit betekent dat Thales Group de jaarrekening zonder goedkeuring van de staat zou kunnen vaststellen. Thales Group en Thales hechten echter wel waarde aan goedkeuring van de staat, gegeven dat Thales opereert in de defensie-industrie. Het ministerie van Financiën beoordeelt namens de staat jaarlijks de jaarrekening van Thales voorafgaand aan de schriftelijke aandeelhoudersvergadering. De staat gebruikt dit moment elk jaar om vragen te stellen en volgt deze vragen ook op in de beoordeling van de daaropvolgende jaarrekening. Hiermee draagt de staat bij aan een gezonde balans en voldoende rendement. Het 1%-aandeel van de staat is het minimum dat nodig is om de staat het recht te geven om onderwerpen aan te mogen kaarten in de AvA.¹¹

Vooralsnog is besloten om vanuit de staat geen doelstelling op gebied van financieel rendement af te spreken met Thales, in verband met het beperkte aandeel dat de staat in Thales heeft.

5.4 Alternatieve vorm of invulling van overheidsingrijpen

Evaluatievraag: Is er aanleiding om een ander instrument te overwegen voor de borging van de publieke belangen?

¹⁰ Artikel 20 lid 1 van de statuten

¹¹ Artikel 16 lid 3 van de statuten

Doelmatig. Is het behouden van een deelneming nog steeds een efficiënte wijze waarop het publieke belang kan worden geborgd?

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat het publieke belang behoud van radar-ontwikkeling en productie in Nederland is. Hiervoor is informatie-uitwisseling met buitenlandse overheden van essentieel belang. Productie en ontwikkeling dragen bij aan de nationale veiligheid en zorgen voor internationale relevantie van Nederland op gebied van defensie. Doordat de staat aandeelhouder is in Thales krijgen buitenlandse overheden het signaal dat Thales een partij is waarmee informatie uitgewisseld kan worden. Eerder is al beschreven dat staatsaandeelhouderschap een voor de hand liggend instrument is om informatie-uitwisseling te faciliteren.

Omdat Thales een winstgevende onderneming is die geen aanvullende financiering van de staat nodig heeft, kost dit de staat beperkt geld en is dit dus een doelmatige oplossing.

Rechtmatig. Zijn er (inter)nationale wettelijke kaders veranderd die bepalen dat de deelneming niet in bezit van de staat kan blijven?

Er zijn geen wetten veranderd die bepalen dat de deelneming niet in bezit van de staat kan blijven.

Proportioneel. staat het overheidsingrijpen in de vorm van een deelneming nog steeds in verhouding tot het publiek belang dat ermee wordt gediend?

Het aandeelhouderschap in Thales zorgt ervoor dat de staat zodanig geïnformeerd moet worden dat zij als aandeelhouder weloverwogen besluiten kan nemen. Door het kleine aandeel van 1%, wat relatief goedkoop is, zorgt de staat ervoor dat de staat een informatiepositie heeft en zorgt de staat ervoor dat Thales informatie kan uitwisselen met klanten (buitenlandse overheden), wat van essentieel belang is voor haar bedrijfsvoering. Daarnaast kan de staat op basis van haar 1% aandeel punten agenderen bij de AvA. We zien dit dus als proportioneel.

Uitvoerbaar. Is het behouden van de deelneming nog steeds uitvoerbaar?

In het vervullen van het aandeelhouderschap van Thales is geen wijziging gekomen, dus dit is nog steeds uitvoerbaar.

Omvang. Is er aanleiding om de omvang van het aandelenbelang te wijzigen?

Het is wenselijk om minimaal 1% aandeelhouder te blijven in Thales in verband met het hebben van een informatiepositie zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven. De staat krijgt naast extra winstrechten, wat geen doel van het aandeelhouderschap is, met de huidige statuten en geldende afspraken pas aanvullende rechten vanaf een aandeel van >50%.

Aandeelhoudersrol. Is er aanleiding om de aandeelhoudersrol bij een ander ministerie of andere instantie te beleggen?

- *In hoeverre geeft het aandelenbelang in combinatie met statutaire bepalingen of overige overeenkomsten met medeaandeelhouders voldoende zeggenschap om het publiek belang te borgen?*
- *Zijn er "strategische partners" of medeoverheden die meerwaarde kunnen hebben om het publiek belang te borgen en/of de (financiële) risico's te delen?*

Het beperkte belang dat de staat in Thales heeft en daarmee de beperkte invloed op het bedrijf, roept de vraag op of het logischer is het aandeelhouderschap bij het beleidsministerie, Defensie te beleggen. Argumenten tegen het overhevelen van het aandeelhouderschap naar Defensie, is dat Defensie ook een belangrijke klant van Thales is¹², en dat er geen ervaring met aandeelhouderschap in bedrijven bij Defensie

¹² Circa 20%-30% van de omzet van Thales NL in 2022 en 2023

is. Daarnaast is het uitgangspunt het centrale model; kennis en expertise over staatsaandeelhouderschap is centraal belegd bij Financiën.

5.5 Deelconclusie

Het uitgangspunt is dat het wenselijk is dat Nederland in internationale context relevant is op het gebied van Defensie. Hieraan draagt in grote mate bij dat in Nederland radartechnologie ontwikkeld en geproduceerd wordt. Vanuit dit startpunt is het aandeelhouderschap in Thales nog steeds doelmatig, proportioneel en uitvoerbaar. Verkleinen van het aandeelhouderschap leidt tot verlies van een informatiepositie. De staat heeft geen extra aandelen van Thales nodig om het publieke belang te borgen. Aankopen van meer aandelen zou dus niet doelmatig zijn. Vergroten van het aandeel is daarnaast ofwel erg duur omdat het staatsaandeel zou moeten stijgen tot meer dan 50% voor aanvullende rechten. Het is dan ook de vraag of de staat hier genoeg voor terugkrijgt. Een kleinere uitbreiding tot een percentage onder 50% leidt niet tot extra rechten en is daarmee per definitie niet doeltreffend en daarmee dus ook niet doelmatig. Aandeelhouderschap van Thales elders bij de overheid beleggen is niet voor de hand liggend omdat Defensie ook klant is van Thales en het uitgangspunt is om aandeelhouderschap centraal te beleggen bij Financiën.

In de praktijk leidt de beperkte zeggenschap ertoe dat de staat als aandeelhouder met name geïnformeerd wordt over bepaalde zaken en dat de staat deze zaken door middel van aandeelhoudersbesluiten accordeert. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vaststellen van de jaarrekening en de benoemingen van commissarissen. Bij de benoeming van een nieuwe commissaris hebben de aandeelhouders wel het recht om een kandidaat aan te bevelen. Van dat recht maakt de staat tot nu toe geen gebruik.

6 Conclusie

De evaluatie gaat in op drie hoofdvragen. Deze beantwoorden we hieronder:

1. Wat zijn de publieke belangen bij de activiteiten van de deelneming?
2. Is er een staatsdeelneming nodig voor het borgen van de belangen?
3. Geven bevindingen in punt 1 en 2 aanleiding voor een wijziging in de aandeelhoudersstructuur?

6.1 Wat zijn de publieke belangen bij de activiteiten van de deelneming?

Het publieke belang van de staat bestaat uit twee onderdelen: Defensie moet toegang hebben tot de hoogwaardige radartechnologie die Thales maakt en het is belangrijk voor de internationale positie van Nederland om een bijdrage te leveren aan de defensie-industrie. De activiteiten van Thales dragen bij aan beide onderdelen. Voor Thales is het essentieel dat de staat een belang heeft in het bedrijf als signaal naar buitenlandse overheden, zodat deze afnemen bij Thales en informatie delen met Thales.

6.2 Is er een staatsdeelneming nodig voor het borgen van de belangen?

Gezien het beperkte belang dat de staat heeft in Thales kan de vraag gesteld worden of en waarom de staat haar belang moet behouden. Er is geen wet- en regelgeving die het belang kan borgen en het is ook niet te contracteren. Daarnaast brengt het vervreemden van het belang risico's met zich mee. Het ministerie van Defensie en het ministerie van Economische Zaken wijzen als betrokken beleidsministeries op de negatieve signaalwerking van vervreemding van het staatsaandeel. Dit hangt sterk samen met het vertrouwen waarop deling van informatie in de defensie-industrie gebaseerd is. De aanwezigheid van de staat als aandeelhouder bij Thales ziet het ministerie van Defensie als beleidsministerie als een factor die het vertrouwen van buitenlandse overheden vergroot. Dit kunnen wij als Financiën volgen. Dit draagt eraan bij dat deze buitenlandse overheden essentiële strategische informatie aan Thales ter beschikking stellen. Het afstoten van het belang wekt de indruk dat de Nederlandse overheid het belang van Thales niet langer onderschrijft. Afstoten lijkt daarom een onverantwoord risico. Hierdoor zouden buitenlandse overheden ook conclusies kunnen trekken over de mate waarin strategische informatie beschermd is bij Thales als de overheid zich terugtrekt uit het bedrijf. Gevolg kan zijn dat informatiedeling met Thales afneemt of zelfs uitblijft, met de consequentie dat de als prioritair technologiegebied aangemerkte radartechnologie niet langer in Nederland voor handen is. Dit is strijdig met het kabinetsbeleid geformuleerd in onder andere de DIS en de Actieagenda Productie- en Leveringszekerheid (2024). Ten slotte staat de rechtsvorm van Thales en de positie ten opzichte van de staat niet ter discussie.

6.3 Geven bevindingen in punt 1 en 2 aanleiding voor een wijziging in de aandeelhoudersstructuur?

Vanwege de minimale invloed die de staat als aandeelhouder heeft en de ogenschijnlijke beperkte gevolgen van het vervreemden van het staatsaandeel is de vraag of behoud van het staatsaandeel opportuun is. Het antwoord op deze vraag is: ja. Het afstoten van het staatsaandeel zou een negatieve signaalwerking kunnen hebben richting andere nationale overheden, waarvan Thales afhankelijk is voor het verkrijgen van informatie om radartechnologie te ontwikkelen en om radarsystemen te kunnen koppelen aan andere (sub)systemen. Ook zou het afstoten van het

staatsaandeel haaks staan op recent beleid, waarin het kabinet juist waarde hecht aan een nationale capaciteit op gebied van onder andere radartechnologie. Het afstoten van het staatsaandeel zou geïnterpreteerd kunnen worden als een gebrek aan vertrouwen, waardoor ook het verkrijgen van opdrachten in het buitenland in het gedrang kunnen komen. Hierdoor zou het behouden van deze prioritaire technologie in gevaar kunnen komen, wat niet overeenkomt met het beleid van het kabinet. Het behouden van het staatsaandeel is dus wenselijk. Het uitbreiden van het aandelenbelang zorgt er niet voor dat het publieke belang meer geborgd wordt dan op dit moment het geval is, waardoor uitbreiding van het staatsaandeel op dit moment niet voor de hand ligt.