Staten-Generaal

1/2

Vergaderjaar 2023–2024

33 626 Oprichting Stichting Voorbereiding Pallas-reactor

E/ Nr. 21

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 19 september 2023.

De wens om over de voorgenomen privaatrechtelijke rechtshandeling nadere inlichtingen te ontvangen kan door of namens één van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 19 oktober 2023.

De privaatrechtelijke rechtshandeling kan niet eerder worden gedaan dan op 20 oktober 2023 dan wel binnen veertien dagen na het verstrekken van de in de vorige volzin bedoelde inlichtingen.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2023

In mijn brief van 20 september 2022 heb ik uw Kamer geïnformeerd over het besluit om middelen te reserveren voor het PALLAS-project.[1] Met het voornemen tot de bouw van de PALLAS-reactor in Petten, zet het kabinet in op het borgen van de toekomstige voorzieningszekerheid van medische isotopen en de ontwikkeling van nucleaire geneesmiddelen.

Aan het kabinetsbesluit uit september 2022 om middelen te reserveren voor het PALLAS-project heeft een uitgebreide analyse ten grondslag gelegen waaruit blijkt welke publieke belangen er met het PALLAS-project worden geborgd. In deze analyse wordt ingegaan op het belang van de investering in het licht van de voorzieningszekerheid van medische isotopen, de ontwikkeling van innovatieve (kanker)therapieën en het uitvoeren van nucleair (energie)onderzoek en welke kosten en risico's er met de bouw van een nieuwe reactor gepaard gaan. Deze achtergrondanalyse is gelijktijdig met het versturen van mijn brief van 20 september 2022 met het kabinetsbesluit openbaar gemaakt.[2]

In deze brief heb ik aangegeven dat voor definitieve voortzetting van het project aan een aantal voorwaarden moet zijn voldaan, namelijk:
1. Volledige dekking van de benodigde investering in het project;
2. Het succesvol doorlopen van de staatssteunprocedure bij de Europese Commissie;
3. Het succesvol doorlopen van de wettelijke procedures voor het oprichten van een deelneming, en
4. Een uitgewerkt plan voor de governance van het bouwproject, in gezamenlijkheid met de ministeries die kennis en expertise hebben

[1] Kamerstuk 33 626, nr. 16.
[2] Achtergrondanalyse ten behoeve van de besluitvorming over de PALLAS-reactor.

kst-33626-21
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

ontwikkeld (of aan het opbouwen zijn) voor vergelijkbare grootschalige (nucleaire) bouwprojecten en deelnemingen.

Aan de eerste voorwaarde (de dekking) is op de volgende manier invulling gegeven. Voor de nog benodigde publieke investering in het PALLAS-project van € 1,68 miljard[3], is in september 2022 € 1,29 miljard gereserveerd (aangepast naar prijspeil 2023 is dit € 1,36 miljard). Voor het resterende bedrag van € 320 miljoen is de dekking opgenomen in de VWS-begroting 2024[4]. Voor de tweede voorwaarde (staatssteunprocedure) geldt dat in juli 2022 de prenotificatie voor het staatssteuntraject bij de Europese Commissie is gestart. Naar verwachting start de formele notificatie in het najaar 2023. De Kamer zal hiervan op de hoogte worden gehouden.

In voorliggende brief ga ik nader in op de derde en vierde voorwaarde, namelijk het doorlopen van de wettelijke procedures voor het oprichten van een deelneming en de governance van het bouwproject. Artikel 4.7, eerste lid, onder a respectievelijk b, van de Comptabiliteitswet 2016 vereist dat ik het voornemen tot het oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon en het voornemen tot het verstrekken van eigen vermogen aan een privaatrechtelijke rechtspersoon eerst schriftelijk aan beide Kamers ter kennis breng. De Staat wordt 100% aandeelhouder van deze privaatrechtelijke rechtspersoon met als werknaam NewCo B.V. (hierna: NewCo). Hiermee is de in de Comptabiliteitswet 2016 voorziene voorhangprocedure gestart.

Hieronder zal ik eerst ingaan op de historie van het PALLAS-project, om vervolgens in te gaan op de oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Daarna beschrijf ik de toedeling van de aandeelhoudersrol, de beleidsverantwoordelijkheid van het PALLAS-project. Ook beschrijf ik de governance die hierbij hoort, waarmee invulling wordt gegeven aan de vierde voorwaarde. Vervolgens ga ik in op de kaders van de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 en tot slot schets ik kort de vervolgstappen waaronder de invulling van de andere voorwaarden.

Historie

In 1961 is de Hoge Flux Reactor (hierna: HFR) in Petten in gebruik genomen. De HFR is gebouwd mede op het initiatief van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) en de Europese Commissie is nog steeds de eigenaar van de HFR. Aanvankelijk diende deze reactor alleen voor nucleair technologisch onderzoek. Vanaf midden jaren '90 is de reactor steeds meer ingezet voor de productie van medische isotopen. Zodoende is de huidige gebruiker van de HFR, *Stichting Nuclear Research and consultancy Group* (hierna: Stichting NRG), uitgegroeid tot een organisatie die ongeveer 30% van de wereldbehoefte aan medische isotopen produceert en zo een belangrijke bijdrage levert aan de diagnose en behandeling van patiënten.

Mede vanwege de ouderdom van de HFR en de door onderhoudsintervallen afnemende betrouwbaarheid werd duidelijk dat de reactor vervangen moet worden. Om hier invulling aan te geven hebben het Ministerie van Economische Zaken en de Provincie Noord-Holland in 2013 het initiatief genomen voor de oprichting van de Stichting Voorbereiding

---

[3] De bandbreedte voor de totale investeringskosten van het nieuwbouwprogramma die NRG-PALLAS hanteert loopt van € 1,66 miljard tot € 2,20 miljard. In het basisscenario wordt uitgegaan van investering van € 1,84 miljard, waarvan een deel in het verleden al in leningen verstrekt is aan PALLAS.

[4] Kamerstuk 36 410, nrs. 1 en 2.

Pallas-reactor (hierna: Stichting Pallas). De Provincie Noord-Holland en de Staat hebben leningen verstrekt aan Stichting Pallas, zodat Stichting Pallas de eerste stappen kon zetten voor het ontwerpen en realiseren van een nieuwe reactor. Daarnaast moest Stichting Pallas private financiers aantrekken om het PALLAS-project verder te kunnen financieren.

Stichting NRG en Stichting Pallas vormen sinds 2020 een personele unie op het niveau van zowel de directies als de raden van toezicht met als doel om te komen tot een betere samenwerking en afstemming zodat er een gedeelde toekomststrategie kon worden geformuleerd alsmede een gezamenlijk investeringsvoorstel kon worden uitgewerkt ten behoeve van mogelijke private financiers.[5] Bij het uitwerken van het investeringsvoorstel werd in het najaar van 2020 duidelijk dat private financiering niet haalbaar was. Dit komt onder meer doordat het project bestaat uit een mix van risico's die samenhangen met een groot, complex (nucleair) bouwproject in combinatie met nog onzekere omzetverwachtingen. Private financiering bleek alleen mogelijk als de overheid vergaande garanties zou verstrekken. Dit zou de onwenselijke situatie opleveren waarin private partijen de zeggenschap hebben, terwijl aanzienlijke risico's bij de overheid blijven liggen.[6]

Als gevolg hiervan werd een publieke investering door de Staat, vanuit het maatschappelijk belang van de voorzieningszekerheid van medische isotopen voor patiënten, de ontwikkeling van innovatieve (kanker)therapieën en het uitvoeren van nucleair technologisch onderzoek, in het PALLAS-project overwogen. Mijn ambtsvoorganger informeerde uw Kamer destijds dat een eventuele publieke financiering van het PALLAS-project nog omgeven werd door onzekerheden en risico's. Om een deel van deze risico's en onzekerheden weg te nemen zijn Stichting Pallas en Stichting NRG gevraagd om een goed onderbouwd investeringsvoorstel voor de Staat uit te werken.

In december 2021 hebben de stichtingen dit voorstel ingediend. In het voorstel wordt er vanuit gegaan dat de investering van de Staat op termijn terugverdiend kan worden met de inkomsten die worden gegenereerd uit het produceren en leveren van medische isotopen. De bouwkosten worden in het basisscenario geschat op € 1,84 miljard. De bandbreedte die de stichtingen daarbij hanteren loopt van € 1,66 miljard tot € 2,20 miljard. De financiering van de bouwkosten bestaat uit een combinatie van zowel eigen vermogen (60% aandelenkapitaal) als vreemd vermogen (40% rentedragende leningen). Op de beoordeling van dit voorstel ben ik in de eerder genoemde brief van 20 september 2022 en de bijgevoegde achtergrondanalyse aan uw Kamer ingegaan.[7]

Oprichting privaatrechtelijke rechtspersoon NewCo

Onderdeel van het voorstel van Stichting Pallas en Stichting NRG is om de samenwerking tussen de twee stichtingen verder vorm te geven door beide organisaties samen te voegen. Hiervoor zullen de twee bestaande stichtingen fuseren tot één nieuwe stichting.

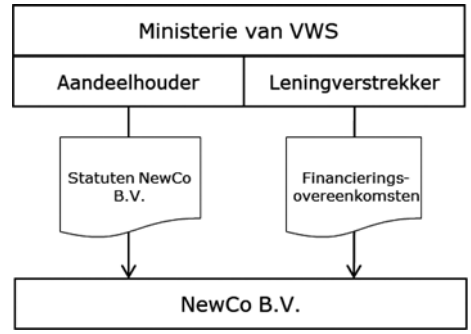
[5] Kamerstuk 33 626, nr. 12.
[6] Kamerstuk 33 626, nr. 13.
[7] Kamerstuk 33 626, nr. 14.

Figuur 1 – versimpelde weergave oprichting NewCo

De rechtsvorm van een stichting geeft de Staat echter weinig effectieve sturingsmogelijkheden. Aangezien ik dit mede gezien de maatschappelijke belangen en de grote publieke investering van de Staat in het PALLAS-project van cruciaal belang acht, wordt de gefuseerde stichting omgezet in een kapitaalvennootschap. Deze rechtsvorm past ook beter bij de bedrijfsmatige activiteiten van de toekomstige onderneming. Bovendien biedt de vorm van een kapitaalvennootschap de mogelijkheid om behaalde winsten als dividend aan de aandeelhouder uit te keren, wat bij een stichting niet mogelijk is. De commerciële activiteiten van Stichting Pallas en Stichting NRG zijn de belangrijkste reden waarom het onderbrengen van deze activiteiten in een overheidsdienst (bijvoorbeeld in de vorm van een Zelfstandig Bestuursorgaan of agentschap) niet passend is.

Om deze redenen is het voornemen om deze nieuwe stichting om te zetten in een kapitaalvennootschap (B.V.), waar de Staat 100% aandeelhouder van wordt (figuur 1). Het doel en de aansturing van de vennootschap, alsmede de bevoegdheden van de Staat als aandeelhouder, worden conform het vennootschapsrecht en de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 vastgelegd in de statuten van NewCo.[8] Daarmee zijn de statuten van NewCo in lijn met de standaard van de statuten die bij andere deelnemingen wordt gehanteerd.

Figuur 2 – toekomstige rollen VWS t.o.v. NewCo B.V.



Gelet op het feit dat de onderneming beperkte middelen heeft om mogelijke kostenoverschrijdingen op te vangen zal de onderneming niets anders kunnen dan proberen de consequenties van deze overschrijdingen bij de Staat neer te leggen (zie bijlage 1 voor een overzicht van de financiële positie van de beide stichtingen en de toekomstige deelneming). Om deze reden zal ik, naast de sturingsmogelijkheden die de Staat krijgt als enig aandeelhouder van NewCo, aanvullende afspraken vastleggen in financieringsovereenkomsten waarvan het voornemen is dat die tussen de Staat en NewCo zullen worden gesloten.

Hierin zal onder andere bepaald worden onder welke voorwaarden de getrancheerde financiering ten behoeve van de bouw van het PALLAS-project verstrekt wordt en welke rapportageverplichtingen op kwartaal- en maandbasis NewCo heeft. Voorts zullen de financieringsovereenkomsten bepalingen bevatten over de mogelijkheid voor de Staat om audits uit te (laten) voeren en in welke gevallen er goedkeuring van de Staat vereist is voor onder meer eventuele wijzigingen in de uitvoering van het PALLAS-

[8] Kamerstuk 28 165, nr. 370.

project. De aanvullende afspraken in de financierings- overeenkomsten dragen bij aan het mitigeren van risico's die inherent zijn aan een complex en omvangrijk bouwproject als PALLAS.

Toedeling aandeelhoudersrol

Het aandeelhouderschap wordt belegd bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en niet bij het Ministerie van Financiën. Dit betekent dat het Ministerie van VWS, als verantwoordelijk beleidsdepartement, ook de rol van aandeelhouder namens de Staat zal vervullen. De keuze voor een beleidsdeelneming in plaats van een staatsdeelneming heeft twee redenen. Ten eerste, zorgt de mix van risico's die samenhangen met een groot, complex (nucleair) bouwproject in combinatie met de nog onzekere omzetverwachtingen en huidige beperkte middelen van de onderneming ervoor dat het verstrekken van aanvullende financiering niet uit te sluiten valt. Ten tweede, is de beleidsmatige en sectorale kennis van het verantwoordelijke beleidsdepartement van toegevoegde waarde voor de verdere ontwikkeling van NewCo.

In de toekomst zou kunnen blijken dat een deelneming in overheidshanden niet nodig is om de publieke belangen te borgen en dat de borging via bijvoorbeeld wet- en regelgeving beter is. Dit is een afweging voor een toekomstig kabinet, op basis van de toekomstige situatie en ontwikkelingen. Conform de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 zal er elke zeven jaar (of eerder als daar aanleiding toe is) na het oprichten van de deelneming een evaluatie plaatsvinden waarbij wordt gekeken naar de toegevoegde waarde van het aandeelhouderschap.[9]

Beleidsverantwoordelijkheid

De toekomstige aandeelhouders- en beleidsrol wordt bij het Ministerie van VWS belegd. Daarmee draagt het Ministerie van VWS de beleidsverantwoordelijkheid en de financiële verantwoordelijkheid voor zover dit de Rijksbegroting raakt voor het PALLAS-project. De beleidsverantwoordelijkheid die het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) in de huidige situatie heeft ten aanzien van de Stichting NRG, wordt overgedragen aan het Ministerie van VWS. Het Ministerie van EZK blijft beleidsverantwoordelijk voor het historisch afval en de subsidiering van energieonderzoek in de huidige en nieuwe reactor.

Tot de portefeuille van het Ministerie van EZK blijft in ieder geval behoren de subsidieverstrekking aan NewCo zoals het PIONEER-programma.[10] De Europese Commissie blijft eigenaar van de HFR en heeft zich garant gesteld voor de ontmantelingskosten van deze reactor. NewCo wordt (ook) vergunninghouder van de HFR en moet op grond van de Kernenergiewet financiële zekerheid stellen voor de kosten van de buitengebruikstelling en ontmanteling. De beleidsverantwoordelijkheid voor Stichting Pallas is al in 2018 overgedragen van het Ministerie van EZK aan het Ministerie van VWS, vanwege de bijdrage die de PALLAS-reactor kan leveren aan de voorzieningszekerheid van medische isotopen.[11]

---

[9] Er wordt gekeken naar de bijdrage van de onderneming aan de borging van de publieke belangen.

[10] De doelen van het PIONEER onderzoeksprogramma zijn: (1) waarborgen en continu verbeteren van de nucleaire veiligheid, (2) oplossingen vinden voor radioactief afval en de ontmanteling van installaties, (3) bescherming van mens en milieu tegen ioniserende straling, (4) een koolstofarme energievoorziening tot stand brengen.

[11] Kamerstuk 33 626, nr. 9.

Governance

Om de beleidsverantwoordelijkheid van het Ministerie van VWS goed te kunnen invullen, is de governance van het PALLAS-project nader uitgewerkt om zo tot een adequate risicobeheersing te komen. Het gaat zowel om de governance rondom het aandeelhouderschap van NewCo als de governance van het PALLAS-nieuwbouwprogramma. Dit governanceplan is opgesteld in gezamenlijkheid met ministeries die kennis en expertise hebben ontwikkeld (of aan het opbouwen zijn) voor vergelijkbare grootschalige (nucleaire) bouwprojecten en deelnemingen en is mede op verzoek van het Ministerie van Financiën extern getoetst. Het governanceplan wordt ter informatie met deze brief aan uw Kamer meegestuurd.

Het Ministerie van VWS heeft om goed invulling te kunnen geven aan haar rol in de governance, met name binnen de bestaande Programmadirectie Medische Isotopen, het afgelopen jaar relevante expertise op het gebied van deelnemingen, nucleaire technologie, contractmanagement, omvangrijke bouwprojecten, projectmanagement- en governance, financieel beheer alsmede juridische expertise opgebouwd. De programmadirectie wordt extern ondersteund door onder meer adviseurs van KPMG (financieel), Mott MacDonald (technisch), Rijkswaterstaat (complexe bouwprojecten) en de Landsadvocaat (juridisch).

Kaders Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022

Mijn voornemen tot het oprichten van de deelneming past binnen de kaders van de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022. Hierbij heb ik ook rekening gehouden met de uitgangspunten uit het Besliskader privatisering en verzelfstandiging.[12] Zoals eerder aangegeven zijn private partijen niet bereid om zonder vergaande garanties van de overheid de financiering voor het PALLAS-project op zich te nemen[13] en dat zonder overheidsingrijpen het vraagstuk van het borgen van voorzieningszekerheid van medische isotopen onvoldoende wordt opgepakt. Ook zijn er onvoldoende mogelijkheden om met behulp van wet- en regelgeving dit vraagstuk aan te pakken. Zoals aangegeven passen de activiteiten van NewCo het beste in een kapitaalvennootschap mede gelet op de bedrijfsmatige activiteiten van de toekomstige onderneming. In bijlage 3 vindt u een verdere uitwerking van het afwegingskader voor het aangaan van een deelneming uit de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022. In de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 is aangegeven dat voor de beoordeling van de doeltreffendheid, doelmatigheid en proportionaliteit van de inzet van een deelneming rekening gehouden moet worden met de relevante bepalingen uit artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016.

Overleg Algemene Rekenkamer

Over het voornemen tot het oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon heb ik, conform artikel 4.7 lid 4 van de Comptabiliteitswet 2016, overleg gevoerd met de Algemene Rekenkamer. Het overleg stelt de Algemene Rekenkamer in de gelegenheid om te beoordelen of door de oprichting van een nieuwe rechtspersoon haar controletaak en- bevoegdheden wijzigen. Daarnaast dient de procedure om vooraf te kijken of er lacunes zijn in de structuur van controle, verantwoording en toezicht die het ministerie voorstelt. Een goede inrichting hiervan is nodig om te waarborgen dat de betrokken Minister voldoende geïnformeerd wordt over de rechtmatige en doelmatige inning en besteding van publieke

[12] Kamerstuk C-B.
[13] Kamerstuk 33 626, nr. 13.

middelen en over de wettelijke taakuitvoering en eventueel kan ingrijpen als dat nodig mocht zijn. De Algemene Rekenkamer spreekt zich niet uit over de wenselijkheid van de voorstellen, maar alleen over de invulling ervan.

De Algemene Rekenkamer heeft geen opmerkingen bij de voorgestelde inrichting van de nieuwe rechtspersoon. De Algemene Rekenkamer doet een aantal aanbevelingen die gaan over betere onderbouwing voor de keuze van een beleidsdeelneming, verduidelijking van het publiek belang, de betrokkenheid van het parlement, de financiële positie van de stichtingen en een mogelijke aanscherping van de statuten. De aanbevelingen zijn verwerkt in deze brief en zullen meegenomen worden bij de verdere uitwerking.

Vervolgstappen

Zoals aangegeven aan het begin van mijn brief kan het PALLAS-project pas definitief worden voortgezet nadat aan alle vier genoemde voorwaarden is voldaan. Nu er dekking is gevonden voor de resterende financieringsbehoefte van het PALLAS-project en het governanceplan voor het bouwproject gereed is, rest het volledig doorlopen van de wettelijke procedure voor het oprichten van de deelneming en de staatssteunprocedure bij de Europese Commissie. Het PALLAS-

project zal pas definitief worden voortgezet na een positieve uitkomst van beide trajecten. De fusie van beide stichtingen en de omzetting naar een deelneming zal ook pas hierna plaatsvinden.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
E.J. Kuipers