

Vergaderjaar 2012–2013

33 626

Oprichting Stichting Voorbereiding Pallas-reactor

A/ Nr. 1

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 23 april 2013.

De wens over de voorgenomen rechtshandeling nadere inlichtingen te ontvangen kan door of namens een van beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk 10 juni 2013.

Het oordeel dat de voorgenomen rechtshandeling een voorafgaande machtiging bij de wet behoeft kan door een van beide Kamers worden uitgesproken uiterlijk op 10 juni 2013 dan wel binnen veertien dagen na het verstrekken van de in de vorige volzin bedoelde inlichtingen.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

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

Den Haag, 22 april 2013

In onze brief van 20 januari 2012 hebben de staatsecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en ik u geïnformeerd over het besluit van het kabinet en de provincie Noord-Holland tot het doen van een investering om te komen tot een nieuwe onderzoeksreactor in Petten, genaamd Pallas.¹ De Pallas-reactor is bestemd voor de productie van medische en industriële radio-isotopen en het verrichten van nucleair onderzoek. De Pallas-reactor dient ter vervanging van de bestaande Hoge Flux Reactor (HFR) in Petten, die sinds 1961 in bedrijf is.

De Rijksoverheid en de Provincie Noord-Holland (de Provincie) hebben beide een bedrag van maximaal € 40 mln. beschikbaar gesteld voor fase 1 van het Pallas-project. Fase 1 omvat het ontwerp van de reactor, de aanbesteding en de vergunningverlening.

Het Pallas-project is een initiatief van de Nuclear Research and consultancy Group (NRG), dochter van het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN). In genoemde brief is als voorwaarde bij de investering van Rijk en de Provincie gesteld dat de realisatie van Pallas wordt ondergebracht in een nieuwe, speciaal daartoe bestemde entiteit. Achtergrond hiervan is dat Pallas een groot project is waarmee bijbehorende financiële risico's gepaard gaan, die niet door ECN/NRG kunnen worden gedragen. Door de realisatie van Pallas onder te brengen in een nieuwe entiteit, worden financiële risico's tussen het Pallas-project en ECN/NRG vermeden. De juridische vormgeving van de nieuwe Pallas-entiteit dient de belangen van Rijk en Provincie als financiers te waarborgen.

¹ Zie Kamerstuk 32 645, nr. 33 en Besluitenlijst van de vergadering van Provinciale Staten van Noord-Holland van 16 juli 2012.

Voor de entiteit die tot taak krijgt om de Pallas-reactor te realiseren, zijn bijgevoegde statuten van de Stichting Voorbereiding Pallas-reactor opgesteld (zie bijlage 1).² Op de oprichting van de stichting zijn de procedures conform de Comptabiliteitswet 2001 en de Provinciewet van toepassing. Dat wil zeggen dat van Rijkswege overleg heeft plaatsgevonden over de oprichting met de Algemene Rekenkamer, die hierover een schriftelijk advies heeft uitgebracht (zie bijlage 2).³ De ministerraad heeft besloten tot oprichting van de stichting. Middels deze brief doe ik hiervan schriftelijke mededeling aan de Staten-Generaal.

Een of beide Kamers der Staten-Generaal kunnen binnen een termijn van 30 dagen verzoeken om nadere inlichtingen over het voornemen tot oprichting van de entiteit en/of het oordeel uitspreken dat de voorgenomen rechtshandeling tot het oprichten van de entiteit een voorafgaande machtiging bij wet behoeft.

Conform de Provinciewet geldt dat Gedeputeerde Staten van de Provincie Noord-Holland dienen in te stemmen met het voorgenomen besluit tot oprichting van de entiteit, waarna een ontwerpbesluit tot oprichting aan Provinciale Staten wordt gezonden. Indien Provinciale Staten geen wensen of bedenkingen ter kennis van Gedeputeerde Staten inbrengen, besluiten Gedeputeerde Staten tot oprichting van de entiteit, waarna de Minister van Binnenlandse Zaken goedkeuring dient te verlenen aan de oprichting.

De besluitvormingsprocedures van Rijks- en Provinciewege worden parallel aan elkaar doorlopen.

Rechtsvorm Pallas-entiteit

Zoals hierboven aangegeven is de investering van de Rijksoverheid en de Provincie bestemd voor het doorlopen van de eerste, meest risicovolle fase van het Pallas-project. Uiteindelijk moet Pallas een privaat gefinancierde, commerciële onderneming worden. De Rijksoverheid en de Provincie wensen na een succesvolle realisatie van fase 1 niet langer als vermogensverstrekker of als eigenaar betrokken te zijn bij de Pallas-entiteit. Rijk en Provincie zullen na een succesvolle realisatie van fase 1 wel schuldeisers zijn van de Pallas-entiteit.

Rijk en Provincie kiezen voor de oprichting van een stichting die belast is met de uitvoering van fase 1 van het Pallas-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 stichting sluit als rechtsvorm goed aan bij de activiteiten van de Pallas-entiteit in fase 1 en de wens van Rijk en Provincie om na afloop van fase 1 niet langer betrokken te zijn bij de Pallas-entiteit. Hoewel Pallas uiteindelijk een commerciële onderneming moet worden, zal in de eerste fase immers nog geen sprake zijn van het maken van winst. Als verstrekkers van vreemd vermogen is het voor het Rijk en de Provincie 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. Ten slotte geldt voor het Rijk dat zij terughoudend is met het aangaan van nieuwe deelnemingen. Conform de Nota Staatsdeelnemingenbeleid moeten er aantoonbaar dwingende redenen

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

zijn om de Staat risicodragend te laten participeren in een vennootschap.⁴ Van dwingende redenen is bij het Pallas-project geen sprake.

Met de omzetting van de stichting in een vennootschap (na fase 1) gaat een vermogensklem gepaard, wat inhoudt dat het vermogen van de stichting uitsluitend kan worden aangewend voor het doel dat voor de omzetting was vastgesteld. Hiermee wordt gewaarborgd dat de door het Rijk en de Provincie geïnvesteerde middelen (en de vruchten daarvan) uitsluitend kunnen worden aangewend voor het doel van de stichting zoals dat door het Rijk en de Provincie in de statuten is vastgelegd.

Toezicht en controle

Voor de realisatie van het Pallas-project wordt binnen de stichting een professionele organisatie ingericht. Het op te stellen organisatie- en businessplan vormt hiervoor de basis. De dagelijkse uitvoering van het project komt bij de stichting te liggen. Voor toezicht en controle op de uitvoering van de werkzaamheden wordt een Raad van Toezicht ingesteld. Bij belangrijke besluiten die van wezenlijke invloed zijn op de realisatie van Pallas is voorafgaande goedkeuring van de Minister van Economische Zaken en de Provincie vereist.

Benoeming, ontslag en bezoldiging van bestuur en Raad van Toezicht
Benoeming en ontslag van de leden van de Raad van Toezicht van de stichting is in de statuten rechtstreeks bij de Minister van Economische Zaken en de Provincie belegd. Het bestuur wordt benoemd door de Raad van Toezicht, na voorafgaande goedkeuring door de Minister van Economische Zaken en de Provincie. Het bezoldigingsbeleid van de stichting wordt vastgesteld door de Raad van Toezicht na voorafgaande goedkeuring door de Minister van Economische Zaken en de Provincie. De jaarlijkse bezoldiging kan nimmer uitstijgen boven de normen in de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector.

Bestuursbesluiten

Het bestuur heeft voorafgaande goedkeuring van de Raad van Toezicht nodig voor besluiten omtrent:

- het aangaan van overeenkomsten tot verkrijging, vervreemding en bezwaring van registergoederen, en tot het aangaan van overeenkomsten waarbij de stichting zich als borg of hoofdelijk medeschuldenaar verbindt, zich voor een derde sterk maakt of zich tot zekerheidstelling voor een schuld van een ander verbindt.;
- het aangaan van overeenkomsten waarbij aan de stichting een bankkrediet wordt verleend;
- het ter leen verstrekken van gelden, alsmede het ter leen opnemen van gelden, waaronder niet is begrepen het gebruikmaken van een aan de stichting verleend bankkrediet;
- het bezwaren van vermogensbestanddelen van de stichting;
- het doen van een investeringen of desinvesteringen die niet vallen binnen het vastgestelde Jaarplan en die een bedrag van € 50.000,00 te boven gaan, waarbij samenhangende transacties als één investering of desinvestering worden beschouwd;
- het sluiten en wijzigen van arbeidsovereenkomsten waarbij een bezoldiging wordt toegekend die een door de Raad van Toezicht vast te stellen en schriftelijk aan het bestuur op te geven bedrag per jaar te boven gaat;
- het uitoefenen van het stemrecht op door de stichting gehouden aandelen;

⁴ Zie Kamerstuk 28 165, nr. 69.

- het aanstellen van gevolmachtigden voor vertegenwoordiging van het bestuur.

Het bestuur heeft voorafgaande goedkeuring van de Minister van Economische Zaken en de Provincie nodig – waarbij vooraf de Raad van Toezicht gehoord wordt – voor besluiten omtrent:

- vaststelling van het jaarplan inclusief een begroting, investeringsplan en liquiditeitsbegroting;
- voor zover niet al opgenomen en vastgesteld in het jaarplan, besluiten omtrent:
 - het oprichten van een rechtspersoon en/of het nemen of ingrijpend vergroten of verminderen van een deelneming in het kapitaal van een andere rechtspersoon;
 - het aangaan of verbreken van een duurzame samenwerking met een andere rechtspersoon indien dit van ingrijpende betekenis is voor de stichting (denk aan het afsluiten van een contract voor de bouw van de reactor);
 - overdracht van (vrijwel de gehele) onderneming van de stichting aan een derde;
 - het doen van aangifte van faillissement of surseance van betaling, juridische fusie of splitsing dan wel het aanvragen van gerechtelijke goedkeuring voor omzetting van de rechtsvorm van de stichting;
 - beëindiging van de dienstbetrekking van een aanmerkelijk aantal werknemers tegelijkertijd of binnen een kort tijdsbestek, evenals ingrijpende wijziging in de arbeidsomstandigheden van een aanmerkelijk aantal werknemers;
 - het nemen van zwaarwegende of principiële beslissingen die samenhangen met de taakuitoefening van de stichting.

Wijze van financiering

De stichting wordt 50/50 gefinancierd door het Rijk en de Provincie. Rijk en Provincie zijn voornemens beide een lening voor een gelijk bedrag en onder gelijke voorwaarden aan de stichting te verstrekken. De middelen worden tranchegewijs aan de stichting ter beschikking gesteld. Het bestuur dient (al dan niet via het jaarplan) een aanvraag voor terbeschikkingstelling van een nieuwe tranche middelen in te dienen bij het Ministerie van Economische Zaken en de Provincie. Voor deze aanvraag is instemming van de Raad van Toezicht vereist. De Minister van Economische Zaken en de Provincie besluiten gezamenlijk of een nieuwe tranche ter beschikking wordt gesteld, op basis van een adequate voortgang van het project (uitvoering van activiteiten binnen budget en planning) en het perspectief op private financiering voor de bouw en exploitatie – de zgn. «go/no go»-besluiten.

Het businessplan voor de uitvoering van fase 1 van het Pallas-project zal mijlpalen bevatten op basis waarvan momenten worden vastgelegd waarop in ieder geval «go/no go»-besluiten zullen plaatsvinden. Hierbij valt te denken aan de start van de aanbesteding en het indienen van de aanvraag van de Kernenergiewetvergunning. Het Rijk en de Provincie behouden het recht om ook tussentijds «go/no go»-beslismomenten in te lassen, mochten de ontwikkelingen ten aanzien van de uitvoering van het project daartoe aanleiding geven.

Staatssteun

Daadwerkelijke financiering van de Stichting Voorbereiding Pallas-reactor door het Rijk en de Provincie vindt pas plaats nadat de Europese Commissie hiervoor goedkeuring heeft gegeven op grond van de staatssteunregels. Momenteel loopt de procedure hiertoe.

Advies Algemene Rekenkamer

Conform de procedure zoals vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2001 heeft de Algemene Rekenkamer advies uitgebracht over de voorgenomen oprichting van de Stichting Voorbereiding Pallas-reactor. De Algemene Rekenkamer heeft gewezen op twee aandachtspunten.

Ten eerste doet de Algemene Rekenkamer de aanbeveling om aanvullend te regelen dat de stichting haar jaarrekening, vergezeld van een verklaring over de rechtmatigheid, ter informatie aan de Minister van Economische Zaken en de Provincie moet overleggen. Deze aanbeveling is overgenomen en verwerkt in artikel 21.3 van de statuten.

Ten tweede wijst de Algemene Rekenkamer erop dat de Minister van Economische Zaken na oprichting van de stichting medefinancier is in de voorbereidende fase van de Pallas-reactor. Daarnaast heeft de Minister van Economische Zaken een rol als vergunningverlener op grond van de Kernenergiewet. De Algemene Rekenkamer wijst erop dat het belangrijk is dat de onafhankelijkheid van de vergunningverlening wordt gewaarborgd, en adviseert deze bevoegdheid onafhankelijk te organiseren. Momenteel wordt gewerkt aan een verkenning naar de oprichting van een zelfstandige autoriteit voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming. Daarmee wordt beoogd om de nu verspreide kennis bij de Rijksoverheid op het gebied van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming te bundelen, en meer expliciet zichtbaar uitvoering te geven aan de vereisten van onafhankelijkheid in de verschillende IAEA-verdragen en Euratom-richtlijnen. Ik heb in het Kamerdebat op 6 maart 2013 toegezegd de Tweede Kamer hier nader over te zullen informeren (Handelingen II 2012/13, nr. 58). Dit onderwerp valt verder buiten de reikwijdte van de statuten van de Stichting Voorbereiding Pallas-reactor.

De minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp