Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2012–2013

33 626 Oprichting Stichting Voorbereiding Pallas-reactor

C

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 29 augustus 2013

De vaste commissie voor Economische Zaken[1] heeft kennisgenomen van de brief van de Minister van Economische Zaken van 22 april 2013 inzake het voornemen tot oprichting door de Staat van de Stichting Voorbereiding Pallas-reactor.[2] De commissie heeft de Minister op 8 mei 2013 op de hoogte gesteld van het voornemen om de brief in de eerstvolgende commissievergadering na afronding van de behandeling door de Tweede Kamer opnieuw te agenderen[3], hetgeen is gebeurd op 2 en 9 juli 2013. Naar aanleiding hiervan hebben de leden van de fracties van PvdA en D66 een aantal vragen gesteld aan de Minister op 16 juli 2013.

De Minister heeft op 27 augustus 2013 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
W. de Boer

[1] Samenstelling:
Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD) (*voorzitter),* Terpstra (CDA), Sylvester (PvdA), Essers (CDA) Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Elzinga (SP), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Reuten (SP), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Hoekstra (CDA), Van Boxtel (D66), Backer (D66), Vos (GL), De Lange (OSF), Schrijver (PvdA), Postema (PvdA), Vlietstra (PvdA) *(vicevoorzitter)*, Van Strien (PVV), Faber-van de Klashorst (PVV), Ester (CU), Bröcker (VVD), Beckers (VVD), Van Beek (PVV), Gerkens (SP), Koning (PvdA)

[2] Kamerstukken I 2012/13, 33 626, A.

[3] Kamerstukken I 2012/13, 33 626, B.

kst-33626-C
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2013

BRIEF AAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Den Haag, 16 juli 2013

De vaste commissie voor Economische Zaken heeft met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 22 april 2013 inzake het voornemen tot oprichting door de Staat van de Stichting Voorbereiding Pallas-reactor.[4] De commissie heeft u op 8 mei 2013 op de hoogte gesteld van het voornemen om de brief in de eerstvolgende commissievergadering na afronding van de behandeling door de Tweede Kamer opnieuw te agenderen[5], hetgeen is gebeurd op 2 en 9 juli 2013. Hieruit bleek dat de leden van de fracties van PvdA en D66 de hiernavolgende vragen aan u wensen te stellen naar aanleiding van uw voornemen.

PvdA

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voornemen tot oprichting van de Stichting Voorbereiding Pallas-reactor. Onderzoeksreactoren zijn volgens uw antwoorden aan de Tweede Kamercommissie voor Economische Zaken – bijna – allemaal 100% gefinancierd met overheidsmiddelen.[6] Deze nieuwe reactor is echter beoogd om gebouwd te gaan worden met private financiering. In verband daarmee verzoeken deze leden u om de volgende vragen te beantwoorden.

Kunt u aangeven waarom fase 1 wel en overige fasen niet met overheidsmiddelen gefinancierd zouden worden? En kunt u het antwoord geven aan de hand van het besliskader dat de regering heeft overgenomen[7] uit het rapport van de onderzoekscommissie Privatisering / Verzelfstandiging Overheidsdiensten[8]?

Daarnaast zijn deze leden benieuwd of er ook een stichting opgericht gaat worden in het geval de TU Delft haar reactor wil kunnen inzetten voor de productie van isotopen, of andere producten, ten behoeve van medische doeleinden? En wat zijn daarbij dan de afwegingen?

Wordt met Pallas gekozen voor een *dedicated* isotopenproductiefaciliteit, met voldoende flexibiliteit om in te spelen op toekomstige behoeften? Of wordt gekozen voor een *multipurpose* reactor, die ook gebruikt wordt voor het bestralen en testen van (nucleaire) materialen? En hoe verhoudt zich dat tot de andere onderzoeksreactoren in Nederland en West-Europa?

D66

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief over het besluit tot oprichting Stichting Voorbereiding Pallas-reactor. Alhoewel deze leden voorstander zijn van de productie van medische en industriële radioisotopen voor het verrichten van nucleair technologisch onderzoek in het kader van wetenschap, behouden deze leden een aantal vragen en punten die aandacht behoeven. Zo stellen deze leden met name vragen over de voorgenomen private betrokkenheid aan het project in fase 2 en 3, de criteria omtrent de aanstelling van de Raad van Toezicht, de verantwoordelijkheid over veiligheid in private

---

[4] Kamerstukken I 2012/13, 33 626, A.
[5] Kamerstukken I 2012/13, 33 626, B.
[6] Kamerstukken II 2012/13, 33 626, nr. 2, p. 8.
[7] Kamerstukken I 2012/13, C, I.
[8] Kamerstukken I 2012/13, C, A-B.

handen en vragen deze leden om een verdere toelichting omtrent de status van het project binnen internationale en Europese regelgeving.

Private betrokkenheid en overname

Zoals duidelijk uiteengezet in uw brief heeft de Rijksoverheid in samenwerking met de Provincie Noord-Holland het voornemen 80 miljoen euro te investeren in de eerste fase van het Pallas-project: een omvangrijk project dat de huidige en sterk verouderde Hoge Flux Reactor in Petten dient te vervangen. In deze eerste van de in totaal drie fasen zal dit bedrag geïnvesteerd worden in het ontwerp, de aanbesteding en de vergunningprocedure. De uiteindelijke financiering van de bouw (fase 2) en de exploitatie (fase 3) zullen door marktpartijen moeten worden gedaan. In uw brief vat u het als volgt samen: «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.»[9]

Alhoewel niet geheel ongewoon, roept deze gang van zaken enkele vragen op bij de leden van de D66-fractie. Deze leden zijn met name geïnteresseerd in welke criteria gehanteerd zullen worden voor het uitbesteden van de bouw en exploitatie in respectievelijk fase 2 en 3, omdat, blijkens uw brief, het merendeel van de aanvankelijke risico's gedragen wordt door Rijk en provincie en dit zodoende de schijn kan wekken van marktverstoring. U gaat in uw brief uitgebreid in op de eerste fase van het Pallas-project, maar de plannen voor fase 2 en 3 blijven nagenoeg onbesproken. Graag vernemen deze leden verder uitgewerkte informatie over de overgang van een Rijks- en Provincie gefinancierd project naar een zelfstandige commerciële onderneming. Spelen de Staten-Generaal nog een rol in fase 2 en 3 of is dit de enige mogelijkheid tot inspraak? Kunt u wellicht ook inzicht bieden in welke potentiele gegadigden de regering in gedachte heeft?

Daarnaast verzoeken de leden van de fractie van D66 u tevens verdere uitleg te geven over de aanstelling van de Raad van Toezicht en de criteria omtrent de selectie van deze toezichthouders. Voorts is het deze leden niet geheel duidelijk wat de invulling van het veiligheidsregime zal zijn en waar de primaire verantwoordelijkheid over de veiligheid zal liggen indien het nucleaire project de status van private onderneming heeft aangenomen. Met andere woorden, in hoeverre zal de staat na fase 2 nog inspraak hebben en wat zullen de exacte afspraken zijn omtrent verantwoordelijkheid, aansprakelijkheid en handhaafbaarheid? Bijvoorbeeld: wie draagt de primaire verantwoordelijkheid over de opslag en het transport van het nucleaire afval?

Pallas-reactor in internationaal verband

In de brief stelt u dat de daadwerkelijke financiering van de Stichting Voorbereiding Pallas-reactor door het Rijk en de Provincie pas plaats vindt nadat de Europese Commissie hiervoor goedkeuring heeft gegeven op grond van de staatssteunregels. Graag zouden deze leden een nadere toelichting krijgen over de huidige status van de procedure, de voortgang en de waarschijnlijkheid van goedkeuring.

Tot slot scharen de leden van de D66-fractie zich nadrukkelijk achter het standpunt van de Algemene Rekenkamer en onderstrepen deze leden het belang van een onafhankelijke vergunningverlening en het oprichten van

[9] Kamerstukken I 2012/13, 33 626, A, p. 2.

een zelfstandige autoriteit voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming, om zo gehoor te geven aan de verplichtingen onder de verschillende IAEA-verdragen en Euratom-richtlijnen. De leden van de D66-fractie zouden graag kennisnemen van de aan de Tweede Kamer toegezegde nadere informatie[10] en verzoeken u om deze ook aan de Eerste Kamer te zenden.

De leden van de fracties van PvdA en D66 kijken met belangstelling uit naar de beantwoording van hun vragen. De vaste commissie voor Economische Zaken verzoekt u om de brief uiterlijk **30 augustus 2013** te beantwoorden.

Voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
E.M. Kneppers-Heynert

[10] Kamerstukken I 2012/13, 33 626, A, p. 3 en Handelingen II 2012/13, nr. 58.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 augustus 2013

Naar aanleiding van mijn brief van 22 april 2013 inzake het voornemen tot oprichting door de Staat van de Stichting Voorbereiding Pallas-reactor[11] heb ik op 16 juli jl. vragen ontvangen van een aantal fracties in uw Kamer. Hierbij doe ik u mijn antwoorden voorkomen.

Voordat ik specifiek in ga op de vragen van de fracties deel ik uw Kamer graag mede dat de Europese Commissie op 17 juli jl. heeft geconcludeerd dat de financiering van de Nederlandse overheid aan Pallas in overeenstemming is met de EU-staatssteunregels. Ik heb de Europese Commissie uitgebreid geïnformeerd over de wijze waarop ik samen met de provincie Noord-Holland het Pallas-project wil aanpakken. Op basis daarvan concludeert de Europese Commissie dat de positieve effecten van de steun duidelijk opwegen tegen eventuele concurrentieverstoringen die de overheidssteun zou kunnen veroorzaken.[12]

Antwoorden op vragen van de PvdA

De PvdA-fractie vraagt om aan te geven waarom fase 1 wel en overige fasen niet met overheidsmiddelen gefinancierd zouden worden. De fractie vraagt het antwoord te geven aan de hand van het besliskader dat de regering heeft overgenomen[13] uit het rapport van de onderzoekscommissie Privatisering / Verzelfstandiging Overheidsdiensten.[14] Allereerst merk ik op dat het Pallas-project een nieuw project is, waarvan de realisatie idealiter vanaf het begin door de markt opgepakt zou moeten worden. Binnen de bestaande marktomstandigheden is het niet mogelijk gebleken om private financiering aan te trekken voor de eerste, meest risicovolle fase van het project. Vanwege de publieke belangen ten aanzien van de volksgezondheid en de nucleaire kennisinfrastructuur heeft het vorige kabinet besloten onder bepaalde voorwaarden financiering ter beschikking te stellen voor de eerste fase van het Pallas-project.[15] Er is hier dan ook geen sprake van een verzelfstandiging of privatisering – de Pallas-reactor bestaat immers nog niet. Ook de bestaande Hoge Flux Reactor is niet in bezit van en wordt niet geëxploiteerd door de Nederlandse Staat. Ik kan het afwegingskader daarom niet 1-op-1 toepassen op het Pallas-project. Evenwel biedt het afwegingskader diverse relevante punten voor het besluit tot oprichting van de Stichting Voorbereiding Pallas-reactor. De relevante inhoudelijke aandachtspunten bij het voornemen (stap 1 in het afwegingskader), zoals de aanleiding voor het voormenen, de publieke belangen die in het geding zijn, marktwerkingsaspecten en alternatieve maatregelen, zijn aan de orde gekomen in de Kamerbrieven van 20 januari 2012 en 22 april 2013.[16] De relevante inhoudelijke aandachtspunten bij het ontwerp (stap 2 in het afwegingskader), zoals de specifieke vorm die wordt gekozen en de mogelijkheden voor sturing, toezicht en verantwoording, zijn beschreven in mijn brief van 22 april 2013.[17] Aangezien het gaat om een nieuw project en niet om een verzelfstandiging, zijn zaken als het uitvoeren van een

---

[11] Kamerstukken I 2012/13, 33 626, A.
[12] Europese Commissie, 17 juli 2013, referentie IP/13/700. Persbericht beschikbaar via: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13–700_nl.htm
[13] Kamerstukken I 2012/13, C, I.
[14] Kamerstukken I 2012/13, C, A-B.
[15] Kamerstukken II 2011/12, 32 645, nr. 33.
[16] Kamerstukken II 2011/12, 32 645, nr. 33; Kamerstukken I/II 2012/13, 33 626, A/Nr. 1.
[17] Kamerstukken I/II 2012/13, 33 626, A/Nr. 1.

nulmeting, reorganisatiekosten en dergelijke hier niet aan de orde. Wat betreft de financiering vanuit de overheid heb ik hierboven al aangegeven dat Pallas idealiter vanaf het begin, dus inclusief de eerste fase, volledig privaat gefinancierd zou moeten worden. Binnen de huidige marktomstandigheden is dat niet mogelijk gebleken. De publieke financiering voor fase 1, in de vorm van een lening, dient er dan ook toe om risico's voor private partijen weg te nemen, zodat zij in de volgende fase wel in het project zullen investeren. Deze aanpak zorgt ervoor dat de reactor op zakelijke basis kan worden geëxploiteerd, zonder verstoring door overheidssubsidies, zoals ook de Europese Commissie concludeert.[18]

Daarnaast zijn de leden van de PvdA-fractie benieuwd of er ook een stichting opgericht gaat worden in het geval de TU Delft haar reactor wil kunnen inzetten voor de productie van isotopen, of andere producten, ten behoeve van medische doeleinden, en wat daarbij dan de afwegingen zijn. De afweging om voor Pallas een stichting op te richten is niet gelegen in het type producten dat de reactor produceert, maar in de specifieke eigenschappen en risico's van het project. Het Pallas-project is een initiatief van de Nuclear Research and consultancy Group (NRG), dochter van het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN). Het Rijk en de provincie Noord-Holland hebben bij het beschikbaar stellen van financiering voor Pallas als voorwaarde 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. Samen met de provincie heb ik geconcludeerd dat een stichting de meeste geschikte rechtsvorm is voor deze nieuwe entiteit.[19] De TU Delft bevindt zich in een andere positie dan ECN/NRG. De TU Delft is vergunninghouder van de Hoger Onderwijs Reactor (HOR). Een eventueel besluit van de TU Delft om de HOR naast onderzoek ook in te gaan zetten voor de productie van medische radioisotopen, betekent uitbreiding van de functionaliteit van de bestaande reactor, en niet de bouw van een nieuwe reactor, zoals bij Pallas wel het geval is. De HOR zal in een dergelijk geval waarschijnlijk alleen ingezet kunnen worden als back-up faciliteit voor de HFR of te zijner tijd Pallas. De TU Delft zal dan maximaal 10% van de huidige productiecapaciteit van de HFR kunnen leveren. Dit gaat gepaard met andere investeringsbedragen en een ander risicoprofiel dan bij Pallas het geval is. Oprichting van een separate stichting voor isotopenproductie in de HOR lijkt dan ook niet direct noodzakelijk.

Tot slot vragen de leden van de PvdA-fractie of met Pallas gekozen wordt voor een *dedicated* isotopenproductiefaciliteit, met voldoende flexibiliteit om in te spelen op toekomstige behoeften, of voor een *multipurpose* reactor, die ook gebruikt wordt voor het bestralen en testen van (nucleaire) materialen. Daarbij vragen de leden hoe dat zich verhoudt tot de andere onderzoeksreactoren in Nederland en West-Europa. De Pallas-reactor is bestemd voor de productie van medische en industriële radioisotopen en voor het verrichten van nucleair onderzoek en bestralingsdiensten. Daarmee is de Pallas-reactor te typeren als een *multipurpose* reactor, zoals bijvoorbeeld ook de Hoge Flux Reactor is. Alle reactoren in West-Europa die medische radioisotopen produceren zijn *multipurpose* reactoren.

---

[18] Europese Commissie, 17 juli 2013, referentie IP/13/700. Persbericht beschikbaar via: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-700_nl.htm

[19] Kamerstukken I/II 2012/13, 33 626, A/Nr. 1.

Antwoorden op vragen van D66

De leden van de D66-fractie verzoeken om verder uitgewerkte informatie over de overgang van een publiek gefinancierd project naar een zelfstandige commerciële onderneming, omdat de publieke financiering voor fase 1 naar hun oordeel de schijn wekt van marktverstoring. Zij vragen daarbij of de Staten-Generaal nog een rol spelen in fase 2 (de bouw) en 3 (de exploitatie) of dat dit de enige mogelijkheid tot inspraak is. Voorts vragen de leden of ik inzicht kan bieden in welke potentiële gegadigden voor de bouw en exploitatie de regering in gedachte heeft. Allereerst wil ik opmerken dat het mijn uitdrukkelijke intentie is om marktverstoring tot een minimum te beperken. Vandaar ook dat de publieke financiering uitsluitend gericht is op de eerste fase van het project en verstrekt zal worden in de vorm van een lening. De Europese Commissie concludeert dat de positieve effecten van de publieke financiering duidelijk opwegen tegen eventuele marktverstorende effecten. Eén van de belangrijkste taken van (het bestuur van) de Stichting zal zijn om private financiering aan te trekken voor de bouw en exploitatie. Het gaat hierbij zowel om eigen als om vreemd vermogen. In dit stadium van het project is het niet mogelijk om inzicht te verschaffen in potentiële gegadigden. Dit zal zich gedurende fase 1 moeten uitwijzen. Zoals in mijn brief aangegeven, moet Pallas een privaat gefinancierde, commerciële onderneming worden. Het Rijk en de provincie Noord-Holland wensen na een succesvolle realisatie van fase 1 niet langer als vermogensverstrekker of als eigenaar betrokken te zijn bij de Pallas-entiteit.[20] Dientengevolge zullen ook de Staten-Generaal dan geen rol meer hebben bij het project.

De leden van de D66-fractie verzoeken om verdere uitleg over de aanstelling van de Raad van Toezicht en de criteria omtrent de selectie van deze toezichthouders. De leden van de Raad van Toezicht worden benoemd door het Rijk en de provincie Noord-Holland gezamenlijk. De Raad van Toezicht moet in staat zijn en beschikken over de juiste competenties om toezicht te houden op de ontwikkeling van Pallas naar een commerciële onderneming. De Raad van Toezicht zal derhalve bestaan uit een mix van personen met kennis en ervaring op het gebied van financiën en economie, aanbestedingen en nucleaire technologie. Zie ook mijn antwoorden op vragen van de Tweede Kamer van 14 juni 2013.[21] In de statuten is bepaald dat voormalige bestuursleden geen zitting kunnen nemen in de Raad van Toezicht. Vanzelfsprekend zijn alle algemene regels ten aanzien bezoldiging en maximaal aantal uit te oefenen toezichtsfuncties van toepassing. De selectie en aanstelling van de leden van de Raad van Toezicht van de Stichting Voorbereiding Pallas-reactor is daarmee grofweg vergelijkbaar met de gang van zaken bij organisaties als ECN en staatsdeelnemingen als TenneT en Gasunie.

De leden van de D66-fractie vragen wat de invulling van het veiligheids-regime zal zijn en waar de primaire verantwoordelijkheid over de veiligheid zal liggen indien het nucleaire project de status van private onderneming heeft aangenomen.
Op dit moment worden technische veiligheidseisen voor nieuwe reactoren voorbereid die ten minste voldoen aan de actuele technische eisen die gelden op grond van Europese regelgeving en de aanbevelingen van de IAEA en de WENRA. Deze veiligheidseisen zullen worden vastgelegd in een ministeriële regeling op basis van de Kernenergiewet.[22] Daarnaast zullen ook in de benodigde vergunning op grond van de

---

[20] Kamerstukken I/II 2012/13, 33 626, A/Nr. 1.
[21] Kamerstukken II 2012/2013, 33 626, nr. 2.
[22] Zie hiervoor onder meer de brief aan de Tweede Kamer van 1 juni 2012, kamerstukken II, 32 645, nr. 38.

Kernenergiewet de noodzakelijke voorschriften ten aanzien van onder meer de nucleaire veiligheid worden opgenomen. Net zoals bij andere nucleaire installaties geldt dat op grond van (inter)nationale regelgeving de primaire verantwoordelijkheid voor de veiligheid, beveiliging, afvalverwerking, et cetera bij de houder van de Kernenergiewetvergunning ligt. Dit is overeenkomstig de situatie bij bijvoorbeeld EPZ als vergunninghouder van de kerncentrale Borssele en NRG als vergunninghouder van de Hoge Flux Reactor. In dit geval zal dat de Stichting Voorbereiding Pallas-reactor of te zijner tijd diens rechtsopvolger zijn. Deze zal dus verantwoordelijk zijn voor het naleven van alle vereisten die uit de wet- en regelgeving voortvloeien en zal zich voor eventuele aansprakelijkheid moeten verzekeren volgens de regels van de Wet aansprakelijkheid kernongevallen. De Kernfysische Dienst houdt op onafhankelijke wijze toezicht op de naleving van de vereisten uit de Kernenergiewet- en regelgeving en kan indien nodig handhavend optreden.

De leden van de D66-fractie vragen naar de status van de staatssteunprocedure. Zoals hierboven aangegeven heeft de Europese Commissie op 17 juli 2013 groen licht gegeven voor de voorgenomen financiering van het Rijk en de provincie Noord-Holland aan de Stichting Voorbereiding Pallas-reactor.

Tot slot onderstrepen de leden van de D66-fractie het belang van een onafhankelijke vergunningverlening en het oprichten van een zelfstandige autoriteit voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming. Zij verzoeken om de aan de Tweede Kamer toegezegde nadere informatie[23] ook aan de Eerste Kamer te zenden. Ik kom graag aan dit verzoek tegemoet.

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

[23] Kamerstukken I 2012/13, 33 626, A, p. 3 en Handelingen II 2012/13, nr. 58.