



Aan Staatssecretaris  
cc: pSG

nota

Voornemen overname aandelen GKN door de Staat

**TER BESLISSING**

**Datum**

28 april 2023

**Onze referentie**

IENW/BSK-2023/96827

**Opgesteld door**

Bestuurskern  
Dir. Omgevingsveiligheid &  
Milieuresico's  
Cluster B

**Beslistermijn**

8 mei 2023

**Bijlage(n)**

2

**1. Aanleiding**

- Bijgaand treft u aan de brief aan de Kamer waarmee wordt aangekondigd dat een Term Sheet is ondertekend, met daarin de intentie en procesafspraken om te komen tot een minnelijke regeling over de beoogde aankoop door de Staat van alle aandelen van B.V. Gemeenschappelijke Kernenergiecentrale Nederland (GKN) die in bezit zijn bij B.V. Nederlands Elektriciteit Administratiekantoor (NEA).
- De beoogde transactie houdt mede verband met de gezamenlijke verantwoordelijkheid van u en de minister van Financiën voor het waarborgen van de financiële zekerheidstelling inzake GKN. Een nota met gelijke strekking wordt daarom aan de minister van Financiën voorgelegd.
- De Staat wordt in deze vertegenwoordigd door IenW. In een eerder stadium heeft u ermee ingestemd dat de Term Sheet op ambtelijk niveau ondertekend kan worden (i.c. de directeur-generaal Milieu en Internationaal). Ondertekening van de Term Sheet wacht op dit moment op instemming van de Minister van FIN.
- De brief bevat in het kort de uitgangspunten en voorwaarden van de Term Sheet, waaronder partijen kunnen komen tot de beoogde transactie. Verder wordt het proces tot aan de transactie kort beschreven. De beoogde transactie bestaat uit twee delen:
  - de overname van alle aandelen GKN door de Staat voor €1,- en;
  - de ontvangst door de Staat van een dotatie van NEA t.w.v. circa € 75 mln.
- **Geadviseerd besluit**
- U wordt nu gevraagd om in te stemmen met de brief aan de Kamer en deze te ondertekenen. De brief is mede namens de minister van Financiën.

*Kernpunten*

- Voordeel voor de Staat van de beoogde transactie is dat het bedrag dat de Staat naar verwachting zal moeten bijdragen aan de ontmanteling sterk wordt verkleind. De Staat ontvangt immers het totale eigen vermogen van NEA (circa €75 mln.) in aanvulling op alle aanwezige middelen in GKN, naar huidige inschatting ca. €87 mln.
- Met de beoogde transactie wordt onder de huidige omstandigheden zo veel als mogelijk recht gedaan aan het principe 'de vervuiler betaalt'. Keerzijde is dat de Staat hiermee (indirect) verantwoordelijk wordt GKN te ontmantelen.

- Voorafgaand aan de overname van GKN door de Staat is het nodig om zeker te stellen dat GKN wordt ondergebracht bij Centrale Organisatie van Radioactief Afval N.V. (COVRA) in Zeeland. COVRA is onder andere verantwoordelijk voor de inzameling, verwerking, opslag en eindberging van radioactief afval in Nederland en derhalve bij uitstek geschikt om het langjarig beheer van de locatie en zorg voor de ontmanteling en opslag en berging van het daarbij ontstane afval op zich te nemen. COVRA is een 100% staatsdeelneming waarvan de aandeelhoudersrol bij het ministerie van Financiën is belegd.
- Parallel aan de voorbereiding van de overname van de aandelen GKN door de Staat wordt daarom, alvorens de transactie kan plaatsvinden, onderzocht onder welke voorwaarden overdracht naar COVRA mogelijk is. Dit betreft, naast het in kaart brengen van het financiële beeld, onder andere ook de vraag of het haalbaar is om de overname door de Staat middels een beleidsdeelneming bij IenW onmiddellijk te laten volgen door overdracht aan COVRA, waardoor de kortstondige beleidsdeelneming niet noodzaakt tot het opzetten van een tijdelijke organisatie bij IenW.
- Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het ministerie van Financiën (de aandeelhouder van COVRA) zijn momenteel in gesprek met COVRA over de mogelijke overname van de aandelen GKN. COVRA zou in dat geval daardoor feitelijk verantwoordelijk worden om de KCD vanaf 2045 te ontmantelen.
- COVRA zal daartoe een investeringsvoorstel ter goedkeuring aan het ministerie van Financiën voorleggen voordat de aandelen GKN overgenomen kunnen worden door de Staat. Dit investeringsvoorstel zal worden getoetst aan het beoordelingskader voor investeringen in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022.

**Datum**

28 april 2023

**Onze referentie**

IENW/BSK-2023/96827

**Opgesteld door**

Bestuurskern  
Dir Omgevingsveiligheid &  
Milieurisico's  
Cluster B

**Aan**

Staatssecretaris

**Bijlage(n)**

2

*Financiële dekking*

- Op basis van de inschatting van de Staat beschikt GKN blijvend over te weinig financiële middelen om in 2045 de KCD te ontmantelen. Onderdeel van de uiteindelijke kosten voor de overdracht aan COVRA is de actualisatie van de kosteninschatting voor de ontmanteling van GKN, zoals deze recent is uitgevoerd door Siempelkamp NIS Ingenieursgesellschaft mbH. Deze kosteninschatting wordt bijgevoegd bij de brief aan de Kamer (zie Bijlage 2).
- Hieruit valt op te maken dat de ontmantelingskosten voor GKN een bandbreedte kennen van ca. €243 mln. tot ca. €334 mln. (prijsspeil 2023). Deze actualisatie onderstreept de verwachting van de Staat dat de te verkrijgen financiële middelen vanuit GKN en NEA niet voldoende zullen zijn voor dekking van alle kosten.

- Tot op heden is er door FIN een bedrag van € 40 mln. gereserveerd op de 'Aanvullende Post'. Gezien het bovenstaande is een meer realistische inschatting noodzakelijk om tot uiteindelijke ontmanteling te komen. De betreffende reservering op de 'Aanvullende Post' zal op basis van een nadere bepaling van de totale kosten versus de beschikbare middelen daarop aangepast worden.

*Vervolgproces*

- Na ondertekening van de Term Sheet wordt het 'Due Dilligence' onderzoek gestart (een financieel, juridisch, fiscaal, milieukundig en technisch onderzoek) naar NEA/GKN.
- Indien dit onderzoek geen nadelige bijzonderheden voor de Staat oplevert, kan de overdracht van GKN naar de Staat onder de voorwaarden zoals vermeld in de Term Sheet, plaatsvinden. Hiervoor wordt separaat transactiedocumentatie opgesteld.
- Deze transactiedocumentatie bevat onder meer de afspraken over de overdracht van de aandelen aan de Staat, een nieuwe inschatting van de totale kosten van de overdracht aan COVRA, het tekort hierbij en de dekking van dit tekort, en zal aan de Ministerraad worden voorgelegd, evenals de uitkomst van een staatssteuntoets.
- Pas na akkoord van de MR en na het vervolgens succesvol verloop van de voorhangprocedure in beide Kamers der Staten Generaal, kan de beoogde transactie definitief plaatsvinden. Op deze manier kan de Kamer ook na ondertekening van de Term Sheet zijn controlerende rol op passende wijze invullen.

**Datum**

28 april 2023

**Onze referentie**

IENW/BSK-2023/96827

**Opgesteld door**

Bestuurskern  
Dir Omgevingsveiligheid &  
Milieurisico's  
Cluster B

**Aan**

Staatssecretaris

**Bijlage(n)**

2

### 3. Krachtenveld

- IenW is beleidsverantwoordelijk departement voor de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming. Uw ambtsvoorganger Van Veldhoven is meerdere malen geïnformeerd over het dossier GKN en heeft ingestemd met de gesprekken die tot een overname van de aandelen door IenW namens de Staat zouden kunnen leiden.
- U bent mondeling op de hoogte gebracht van het GKN-dossier in de Staf DGMI van 21 oktober 2022 en u hebt ermee ingestemd dat de Term Sheet op ambtelijk niveau ondertekend kan worden (i.c. de directeur-generaal Milieu en Internationaal).
- Naast het in kaart brengen van het financiële beeld, is onder andere ook de vraag of het haalbaar is om de overname door de Staat middels een beleidsdeelneming bij IenW onmiddellijk te laten volgen door overdracht aan COVRA. Dit voorkomt dat de (kortstondige) beleidsdeelneming noodzaakt tot het opzetten van een tijdelijke organisatie bij IenW.
- Onzekere factor blijft de staatssteuntoets. FIN en IenW zijn van mening dat de beoogde transactie geen staatssteun betreft. Overleg met de Europese Commissie zal hierover duidelijkheid moeten verschaffen.
- Over de aankoop van de aandelen GKN is in het kader van rechtmatigheid en ordentelijkheid van het begrotingsbeheer contact geweest met zowel de Algemene Rekenkamer (AR), de Auditdienst Rijk (ADR) en de collega's van Begrotingszaken bij het ministerie van Financiën.
- Uit deze gesprekken is naar voren gekomen dat de AR geen formele rol heeft bij de aandelenoverdracht, omdat er geen sprake is van oprichting van een rechtspersoon (maar overname van een reeds bestaande entiteit).
- De ADR heeft aangegeven dat zij van mening is dat na ondertekening van de Term Sheet sprake zal zijn van een voorwaardelijke verplichting tot overname van de aandelen en een risicoregeling. Hieruit volgt de verplichting op grond van de comptabele wet- en regelgeving dat bij het MR-besluit een toetsingskader risicoregelingen gevoegd zal moeten worden.
- Er wordt in gesprek gebleven met ADR en AR om te borgen dat we de comptabele regelgeving adequaat toepassen. Ook zal in het kader van de jaarverantwoording nog contact worden gezocht met AR/ADR.

- Naast deze vereisten moet ook het budgetrecht van de Kamer worden geborgd. De Kamer dient de uiteindelijk gereserveerde middelen voor het tekort te autoriseren bij de begrotingsbesprekingen.
- Inmiddels heeft de Raad van State recent op 19 april jl. uitspraak gedaan naar aanleiding van een handhavingsverzoek van Stichting Laka over de eerder afgewezen financiële zekerheidsstelling en geoordeeld dat dit beroep gegrond is, overigens tegelijkertijd de rechtsgevolgen van het besluit in stand houdend.
- De ILT heeft in haar besluit tot niet-handhaving geredeneerd dat gelet op het algemeen belang handhaving in dit geval onevenredig zou zijn. Naar het oordeel van de Raad van State is dit besluit op het verzoek tot handhaving door de Inspectie voor Leefomgeving & Transport (ILT) onvoldoende gemotiveerd.
- De Inspectie voor Leefomgeving & Transport (ILT), toezichthouder in deze zaak, beraadt zich momenteel over vervolgstappen naar aanleiding van deze uitspraak.
- De voorgenomen overname van de aandelen GKN zal er naar verwachting toe leiden dat aan deze situatie in de toekomst een eind wordt gemaakt.

**Datum**

28 april 2023

**Onze referentie**

IENW/BSK-2023/96827

**Opgesteld door**

Bestuurskern  
Dir Omgevingsveiligheid &  
Milieurisico's  
Cluster B

**Aan**

Staatssecretaris

**Bijlage(n)**

2

#### **4. Informatie die niet openbaargemaakt kan worden**

- Niet alle informatie in deze nota kan openbaar worden gemaakt. De nota bevat informatie die de (juridische en economische) belangen van de Staat kunnen schaden.

#### **5. Toelichting casus GKN**

##### *a. Uw betrokkenheid*

U bent binnen het Kabinet o.a. verantwoordelijk voor de Kernenergiewet. Hierin is opgenomen dat u samen met de minister van Financiën verantwoordelijk bent voor de beoordeling van de financiële zekerheidsstelling die vergunninghouders van nucleaire inrichtingen (zoals een kerncentrale) iedere vijf jaar moeten stellen. Deze verplichting is ingevoerd in 2011. Hiermee moet worden voorkomen dat een vergunninghouder over onvoldoende financiële middelen beschikt om aan het einde van de bedrijfsduur de buitengebruikstelling en ontmanteling van de kerncentrale te kunnen financieren en de Staat financieel moet bijspringen.

##### *b. Casus GKN*

De Kerncentrale Dodewaard (KCD) is in bedrijf genomen in 1969 en stilgelegd in 1997. De KCD is sinds 2005 in "veilige insluiting". Dit betekent dat er geen splijtstof meer aanwezig is. Ontmanteling moet op grond van de vergunning gebeuren vanaf 2045.

GKN is eigenaar en vergunninghouder van de KCD. De aandelen GKN worden voor 100% gehouden door NEA. De aandelen NEA zijn weer in handen van vier energiebedrijven i.c. ENGIE Energie Nederland N.V., N.V. Elektriciteits Productiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ, Uniper Benelux N.V. en Vattenfall Power Generation Netherlands B.V.

Sinds de invoering van de verplichting tot financiële zekerheid in 2011 heeft GKN twee maal (ic. 2012 en 2017) een aanvraag voor financiële zekerheid ingediend.

IenW en Fin hebben deze twee maal afgewezen omdat GKN volgens de Staat niet over afdoende middelen beschikte om de kosten van de ontmanteling te dragen. GKN heeft twee keer bezwaar gemaakt en is in beroep gegaan bij de Raad van State. De Raad van State heeft in beide gevallen de Staat in het gelijk gesteld.

De Staat heeft overwogen om handhavingsmaatregelen toe te passen t.a.v. GKN (b.v. last onder dwangsom door de ILT), maar dit heeft weinig meerwaarde omdat de KCD al stil ligt. Er wordt geen elektriciteit meer geproduceerd en geen inkomsten gegenereerd uit de productie. Een geldboete heeft ook geen toegevoegde waarde, omdat hiermee de beschikbare middelen voor de ontmanteling alleen maar kleiner worden.

Hierop is in 2018 besloten een juridische procedure te gaan starten waarbij de aandeelhouders van GKN zouden worden aangesproken om te gaan bijdragen aan de kosten van de ontmanteling. Voorafgaand aan de procedure heeft de Staat een "voorlopig getuigenverhoor" geïnitieerd bij de Rechtbank in Arnhem.

Lopende dit proces hebben NEA en de Staat afgesproken het juridische traject 'on hold' te zetten, en te bezien of in onderhandeling een overeenkomst kon worden bereikt. Voormalig Staatssecretaris Van Veldhoven heeft eerder ingestemd dit te verkennen.

Na een geruime periode van onderhandeling is er nu overeenstemming bereikt over een Term Sheet. De Term Sheet zoals nu voorligt bevat:

1. De aankoop van de Staat van de B.V. GKN. Dit betekent concreet de aankoop van de Kerncentrale Dodewaard en daarmee ook de verantwoordelijkheid om deze te ontmantelen. Aankoopbedrag is €1, -;
2. De overdracht van het gehele eigen vermogen van B.V. NEA aan de Staat. Dit is circa €87 mln. (een deel in contanten en een deel in aandelen);
3. Een voorbehoud ten aanzien van een 'Due dilligence' - onderzoek, een onderzoek onder meer naar de bouwtechnische staat van het reactorgebouw en mogelijke vervuiling van de grond waarop het reactorgebouw staat;
4. Een voorbehoud ten aanzien van staatssteun;
5. Een voorbehoud dat er niets definitief is voordat u heeft ingestemd met de uiteindelijk transactiedocumentatie. Dit zal worden opgesteld nadat de onderzoeken zoals aangegeven onder (3) geen bijzonderheden hebben opgeleverd.

### *c. Politieke context*

De Kamer is structureel geïnformeerd over de casus GKN, de juridische procedure en de onderhandelingen, met daarbij de toezegging de Kamer te informeren indien de onderhandelingen tot resultaat leiden.

De aankoop van de aandelen GKN zal bij de Kamer tot discussie kunnen leiden of hiermee het principe 'de vervuiler betaalt' wel recht wordt gedaan. Ook kan de Kamer zich afvragen of de Staat risico loopt dat ook andere vergunninghouders van kerncentrales niet over voldoende middelen beschikken om de ontmanteling te financieren, en hoe de Staat hierop toeziet.

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

**Datum**

28 april 2023

**Onze referentie**

IENW/BSK-2023/96827

**Opgesteld door**

Bestuurskern  
Dir Omgevingsveiligheid &  
Milieurisico's  
Cluster B

**Aan**

Staatssecretaris

**Bijlage(n)**

2

onderzoeksreactoren in Petten en Delft) voldoen hieraan. Ook toekomstige vergunninghouders zullen hieraan moeten voldoen.

*d. Financiële/juridische overwegingen*

De reden om een overeenkomst aan te gaan met NEA over de overname van GKN is primair financieel. Als de Staat de B.V. GKN niet overneemt is de verwachting dat GKN tijdens de ontmanteling vanaf 2045 failliet gaat. De Staat zal dan alsnog moeten bijdragen.

Met deze overeenkomst ontvangt de Staat het totale eigen vermogen van NEA (circa €75 mln.) in aanvulling op alle aanwezige middelen in GKN, naar huidige inschatting ca. €87 mln. Dat kan worden ingezet om de kosten van de ontmanteling te dekken. Zo wordt onder de huidige omstandigheden zo veel als mogelijk recht gedaan aan het principe 'de vervuiler betaalt'.

**Datum**

28 april 2023

**Onze referentie**

IENW/BSK-2023/96827

**Opgesteld door**

Bestuurskern  
Dir Omgevingsveiligheid &  
Milieurisico's  
Cluster B

**Aan**

Staatssecretaris

**Bijlage(n)**

2

*e. Voorgaande ontwikkelingen*

Uw voorgangers zijn eerder over dit dossier geïnformeerd.

## 6. Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1.	Voornemen overname aandelen GKN door de Staat	Brief aan 2 <sup>e</sup> Kamer
2.	Kerncentrale Dodewaard (KCD) Decommissioning cost estimate Update 2023	Actualisatie van de ontmantelingskosten van GKN door Siempelkamp NIS Ingenieurgesellschaft mbH.