

Vergaderjaar 2012–2013

28 165

Deelnemingenbeleid Rijksoverheid

Nr. 161

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 mei 2013

Met deze brief informeer ik u, mede namens de Ministers van Economische Zaken en van Buitenlandse Zaken, over mijn voornemen de aandelen die de Staat der Nederlanden indirect houdt in URENCO Ltd. te vervreemden. Een verkoop van de Nederlandse aandelen in URENCO kan vanzelfsprekend alleen maar plaatsvinden op het moment dat de publieke belangen inzake non-proliferatie, veiligheid en leveringszekerheid geborgd zijn. Op dit moment is Nederland daarover in gesprek met het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Het spreekt vanzelf dat bij de besprekingen het voorbehoud van parlementaire goedkeuring zal worden gemaakt waar dat aan de orde is en dat voordien geen onomkeerbare stappen zullen worden gezet.

Mijn ambtsvoorganger heeft op 27 januari 2005 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal toegezegd dat geen onomkeerbare stappen zullen worden genomen ten aanzien van Ultra Centrifuge Nederland («UCN»), voordat er samen met de Ministers van Economische Zaken en van Buitenlandse Zaken een brief naar uw Kamer is gestuurd.¹ Deze brief vormt de invulling van die toezegging, waarbij de toezegging ten aanzien van de verkoop van aandelen in UCN wordt uitgebreid tot de verkoop van aandelen in URENCO Ltd. Deze brief zal, conform de toezeggingen die zijn gedaan in de kabinetsreactie op het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie privatisering/verzelfstandiging overheidsdiensten van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, ook aan de Eerste Kamer worden gezonden.

In deze brief zal ik achtereenvolgens ingaan op de aanleiding voor het voornemen, de borging van de publieke belangen, het verkoopproces en de budgettaire effecten.

¹ Kamerstuk 28 165, nr. 21, p. 6.

Aanleiding

Het voornemen tot vervreemding van de aandelen in URENCO vloeit voort uit veranderingen ten aanzien van de zeggenschap en het aandeelhouderschap in de vennootschap. Sinds de oprichting worden de aandelen van URENCO in gelijke verhoudingen (indirect) gehouden door Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Duitse private aandeelhouders E.on en RWE. Hoewel er in de loop der tijd wisselingen zijn geweest in de partijen die feitelijk het aandeelhouderschap uitoefenden – zo is in het Verenigd Koninkrijk British Nuclear Fuels Limited («BNFL») vervangen door Enrichment Investments Limited («EIL») – is de verhouding tussen overheidsaandeelhouders en private aandeelhouders altijd gelijk gebleven, waarmee de *status quo* rond het uitoefenen van zeggenschap op de onderneming in de praktijk gehandhaafd bleef.

Naar aanleiding van de beslissing van Duitsland om op termijn geheel af te zien van nucleaire energieopwekking, hebben de Duitse private aandeelhouders RWE en E.on – die via hun *joint venture* Uranit samen een derde van de aandelen in URENCO Ltd. houden – hun portefeuille herzien en besloten om een verkoop van hun belangen in URENCO te onderzoeken.

Op 22 april jl. heeft het Verenigd Koninkrijk in het openbaar te kennen gegeven de aandelen in URENCO te willen vervreemden omdat niet langer de noodzaak wordt gevoeld aandeelhouder te zijn. Het Verenigd Koninkrijk stelt als voorwaarde aan de verkoop dat de publieke belangen van non-proliferatie en veiligheid geborgd blijven en dat voldoende waarde wordt gerealiseerd.

Deze ontwikkelingen dwingen Nederland tot reflectie op de gevolgen van een eventuele verkoop van de aandelen door de andere aandeelhouders. Zo'n verkoop zou Nederland in een positie kunnen brengen van een minderheidsaandeelhouder tussen nieuwe, hoogstwaarschijnlijk private aandeelhouders. Nederland kan dan niet langer via het gezamenlijke publieke aandeelhouderschap met het Verenigd Koninkrijk (samen meerderheid van de aandelen) voldoende zeggenschap uitoefenen voor een effectieve borging van de publieke belangen. Het kabinet vindt zo'n positie zeer onwenselijk en heeft daarom onderzocht of op een andere wijze dan via het aandeelhouderschap de publieke belangen geborgd kunnen worden. In dit geval gaat het om de publieke belangen met betrekking tot non-proliferatie, nucleaire veiligheid en leveringszekerheid. Het verwerven van aandelen in URENCO is naar de mening van het kabinet geen reëel alternatief, alleen al gelet op het budgettaire effect dat daarmee gepaard zou gaan.

Indien het borgen van de betrokken publieke belangen op een andere wijze dan via het aandeelhouderschap mogelijk is, geeft dat aan Nederland de ruimte in een gezamenlijk proces met de andere aandeelhouders over te gaan tot een verkoop van de aandelen in URENCO. Op die manier zou ook Nederland maximaal voordeel kunnen halen uit een eventuele verkoop, omdat er bij het verkopen van een controlerend belang in een vennootschap doorgaans een hogere prijs bedongen kan worden dan bij de verkoop van een minderheidsbelang.

Deze brief is zoveel mogelijk ingericht aan de hand van de eerste stap in het besliskader dat de parlementaire onderzoekscmissie privatisering/verzelfstandiging overheidsdiensten van de Eerste Kamer der Staten-Generaal aanbeveelt.

Zie ook Kamerstuk 28 165, nr. 103

Borging van de publieke belangen

URENCO is geen gewone onderneming. De totstandkominggeschiedenis en de activiteiten op het terrein van uraniumverrijking onderscheiden URENCO van andere ondernemingen. De bijzondere positie van URENCO wordt ook onderstreept door de maatregelen die op verschillende niveaus gelden om te waarborgen dat de belangen van nucleaire veiligheid en non-proliferatie van nucleaire technologie worden beschermd. Te allen tijde moet worden voorkomen dat via URENCO gevoelige kennis of informatie in handen komt van personen of autoriteiten die activiteiten ontplooiën die bijdragen aan de proliferatie van nucleaire wapens. Vanzelfsprekend worden deze en andere risico's voor de nationale veiligheid in samenspraak met de voor de nationale veiligheid verantwoordelijke overheidspartijen (het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties middels de AIVD, het Ministerie van Defensie middels de MIVD, het Ministerie van Veiligheid en Justitie middels de NCTV, en het Ministerie van Buitenlandse Zaken) ingeschat en meegenomen in de uitwerking.

Via het Verdrag van Almelo hebben Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland zich gezamenlijk verplicht tot de bescherming van de publieke belangen die spelen bij de verrijking van uranium. Een belangrijke rol in deze verdragsrechtelijke structuur is weggelegd voor de «Gemengde Commissie» (*Joint Committee*), waarin de verdragsstaten binnen de bevoegdheden die het Verdrag van Almelo hen geeft bij consensus beslissingen kunnen nemen die door URENCO uitgevoerd moeten worden. In het Verdrag van Almelo wordt geregeld welk type beslissingen dit betreft. Allereerst vindt die bescherming plaats op het niveau van de installaties van URENCO in de afzonderlijke verdragsstaten.

Naast het Verdrag van Almelo is er in Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk ook wet- en regelgeving van kracht om de specifieke installaties op hun grondgebied en de activiteiten die daar plaatsvinden en de producten die daaruit afkomstig zijn te reguleren. De Nederlandse installaties zijn onderworpen aan vergunningen ingevolge de Kernenergiewet (en de equivalente wetgeving in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland). Ook zijn de installaties onderworpen aan bijzondere veiligheidsvoorschriften en zijn functies die medewerkers bekleden aangemerkt als vertrouwensfuncties. Daarnaast zijn de technologie, kennis en producten onderworpen aan specifieke vergunningplichten die voortvloeien uit het Besluit strategische goederen, de Wet strategische diensten en uit Verordening (EG) nr. 428/2009 van de Raad van 5 mei 2009 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel en de doorvoer van producten voor tweërlei gebruik.

Voorts is een belangrijk borgingsinstrument dat de meerderheid van de aandelen van URENCO op dit moment indirect in handen is van de overheden van Nederland en het Verenigd Koninkrijk, die via hun respectievelijke holdingmaatschappijen UCN en EIL elk een derde van de aandelen in URENCO Ltd. houden. Met deze tweederde meerderheid hebben zij thans nog effectief de controle over URENCO. Het gezamenlijk aandeelhouderschap zorgt ervoor dat er sprake is van «positieve controle» door EU-overheden. Positieve controle houdt in dat de meerderheid van het bestuur door de overheidsaandeelhouders wordt benoemd, dat elk voorstel voor een besluit van de algemene aandeelhoudersvergadering geblokkeerd kan worden en dat onwenselijke aandeelhouders geen daadwerkelijke controle over de onderneming kunnen krijgen. Via positieve controle is het ook mogelijk te waarborgen dat URENCO uitvoering geeft aan de beslissingen die de verdragsstaten

samen nemen in het *Joint Committee*. Het Verdrag van Almelo legt geen rechtstreekse verplichtingen voor de onderneming en zijn aandeelhouders op

Een eventuele verkoop van alle aandelen of van een meerderheid van de aandelen die nu in handen van de overheden van het Verenigd Koninkrijk en van Nederland zijn verandert niets aan de Verdragsrechtelijke regeling of aan de regelingen die in de verschillende verdragsstaten gelden voor de aldaar gelegen installaties. Wel betekent een verkoop van een meerderheid van de huidige overheidsaandelen dat de controle over URENCO verdwijnt die het huidige overheidsaandeelhouderschap met zich brengt. In plaats daarvan zal er daarom een instrumentarium moeten komen dat het mogelijk maakt de publieke belangen, die nu middels meerderheid van de aandelen in overheidshanden geborgd worden, op een andere wijze te borgen.

Een dergelijk instrumentarium ter borging van de publieke belangen wordt in nauw overleg tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk als aandeelhouders en verdragsstaten bij het Verdrag van Almelo, Duitsland als verdragspartij bij het Verdrag van Almelo, en in samenspraak met de Duitse private aandeelhouders ontworpen.

Het voorziene instrumentarium kent een reeks bevoegdheden toe aan de overheden van Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, waarmee zij in staat zijn een adequaat niveau van bescherming van de publieke belangen van non-proliferatie en nucleaire veiligheid te waarborgen.

Het gaat daarbij om de volgende reeks bevoegdheden:

- Verzekeren dat naleving van Verdragsverplichtingen door URENCO afdwingbaar is, inclusief het uitvoering geven aan besluiten van het *Joint Committee*;
- Controleren van bepaalde activiteiten van URENCO, waaronder het aangaan van verkoopcontracten voor verrijkt uranium en het afstoten van cruciale activa;
- Instemmingsrecht ten aanzien van de benoeming van bestuurders van URENCO en de mogelijkheid bestuurders te ontslaan bij een risico voor non-proliferatie, leveringszekerheid en veiligheid;
- Verkrijgen van de informatie die benodigd is voor een goed toezicht op URENCO;
- Instemmingrecht ten aanzien van de hoedanigheid van aandeelhouders en de omvang van hun aandeel in URENCO, en de mogelijkheid om hun stemrecht te ontnemen;
- Instemmingrecht ten aanzien van een eventuele koop/(door)verkoop van URENCO;
- Verzekeren van de voorzieningszekerheid van verrijkt uranium;
- Mogelijkheid om bepaalde activiteiten van URENCO tegen te gaan of URENCO te verplichten bepaalde activiteiten of onderzoek te verrichten met het oog op veiligheid;
- Eisen ten aanzien van goed financieel beheer van URENCO;
- Instemming met wijzigingen in de ondernemingsstructuur van URENCO (zoals (door)verkoop van ondernemingsonderdelen).

Om deze bevoegdheden te kunnen uitoefenen, zijn Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland bezig met het ontwerpen van een structuur die het mogelijk maakt de wederzijdse wensen hierover te vervullen.

Om te zorgen voor een goede onderlinge afstemming bij de uitoefening van de bevoegdheden zullen tussen de Verdragsstaten van het Verdrag van Almelo uitvoeringsafspraken worden gemaakt.

Met de genoemde bevoegdheden en een nog te implementeren structuur die een effectieve uitoefening daarvan waarborgt, wordt het voor alle verdragspartijen bij het Verdrag van Almelo mogelijk in te stemmen met de verkoop van de aandelen in URENCO zonder de invloed te verliezen die nu nog via de meerderheidspositie in het aandeelhouderschap wordt uitgeoefend.

Vormgeving verkoopproces

Met het sturen van deze brief geef ik voor het eerst in het openbaar uiting aan het voornemen tot vervreemding van de aandelen in URENCO Ltd. Daarmee is een belangrijk signaal naar potentiële kopers afgegeven, namelijk dat de aandeelhouders van URENCO voornemens zijn om 100% van de aandelen van URENCO op de markt aan te bieden.

Voordat de verkoop zijn beslag kan krijgen, zal er in onderling overleg tussen de betrokken overheden en in samenspraak met de Duitse private aandeelhouders gewerkt worden aan de verdere uitwerking van de instrumenten voor de borging van de publieke belangen. Over de uitkomsten van deze besprekingen zal ik u zo spoedig mogelijk nader informeren. De uitgangspunten voor de Nederlandse overheid zijn dat een verkoop alleen plaats kan vinden indien de publieke belangen die nu via het meerderheidsaandeelhouderschap van overheden geborgd zijn in een nieuwe structuur ook op een adequaat niveau geborgd worden. Het pakket aan maatregelen moet proportioneel zijn ten opzichte van de doelen die nagestreefd worden en daarmee Europeesrechtelijk goed verdedigbaar zijn.

Met de medeaandeelhouders zal bovendien gesproken worden over de vormgeving van het verkoopproces. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de verkoop – onder de randvoorwaarde dat de publieke belangen geborgd zijn – voldoende waarde moet realiseren voor de verkopende aandeelhouders. Welk bedrag daarbij hoort, valt niet op voorhand te zeggen. Bovendien zou de onderhandelingspositie van de verkopende aandeelhouders ernstig geschaad worden door daarover nu nadere uitspraken te doen.

Het uitgangspunt ten aanzien van de te realiseren waarde wordt naar verwachting het beste gediend door parallel te werken aan een onderhandse verkoop en een beursgang. Deze benadering heeft als oogmerk om de waarde via competitiedruk te maximaliseren.

Budgettaire effecten

Omdat volgens de begrotingsregels een verkoop van URENCO wordt aangemerkt als een financiële transactie waarbij de Staat eigendom «inwisselt» voor geld, heeft de verkoop geen effecten op het EMU-saldo. Het totale verkoopbedrag is niet kaderrelevant en wordt ingezet ter aflossing van de staatsschuld. Daarnaast heeft het mislopen van toekomstig dividend een structureel negatief effect op het EMU-saldo. Nederland heeft voor dit jaar (2013) € 70 mln geraamd aan dividend. Daar staat echter een indirect positief effect op het EMU-saldo tegenover via de rentelasten die worden bespaard over het verkoopbedrag. De hoogte hiervan is afhankelijk van het behaalde verkoopbedrag en de geldende rentestanden.

Vervolgstappen

Om aan het voornemen tot verkoop, en de borging van de publieke belangen die daarbij een rol spelen verder invulling te geven, zijn op dit

moment intensieve besprekingen gaande tussen de Verdragsstaten bij het Verdrag van Almelo en de aandeelhouders in URENCO. UCN is bij deze besprekingen ten nauwste betrokken. Zodra de besprekingen concrete resultaten opleveren, zal ik u daarover informeren. Onderdeel van de informatievoorziening aan de Staten-Generaal zal ook de nadere uitwerking van het instrumentarium voor de borging van de publieke belangen zijn. Ik verwacht dat u daarover in de zomer gedetailleerder wordt geïnformeerd.

Bij dit alles spreekt vanzelf dat geen onomkeerbare stappen zullen worden gezet en dat bij de besprekingen het voorbehoud van parlementaire goedkeuring zal worden gemaakt waar dat aan de orde is.

Mede namens de Minister van Economische Zaken en de Minister van Buitenlandse Zaken,

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem