

Vergaderjaar 2023–2024

33 626

Oprichting Stichting Voorbereiding Pallas-reactor

Nr. 23

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 16 oktober 2023

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de brief van 19 september 2023 over PALLAS: schriftelijke in kennis stelling van het voornemen tot oprichting privaatrechtelijke rechtspersoon «NewCo» (Kamerstuk 33 6262, E / nr. 21) en over de brief van 2 oktober 2023 over Conceptstatuten privaatrechtelijke rechtspersoon «NewCo» (PALLAS-project) (Kamerstuk 33 626, nr. 22).

De vragen en opmerkingen zijn op 6 oktober 2023 aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voorgelegd. Bij brief van 13 oktober 2023 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Smals

Adjunct-griffier van de commissie,
Krijger

Inhoudsopgave

I.	Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
	VVD-fractie	2
	D66-fractie	3
	CDA-fractie	4
	SP-fractie	5
	PvdA-fractie	5
	GroenLinks-fractie	5
II.	Reactie van de Minister	5

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de brief met bijlagen over het voornemen tot oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon: NewCo B.V. (hierna: NewCo).¹ Zoals eerder aangegeven zijn genoemde leden van mening dat Nederland een leidende positie na moet streven op het gebied van nucleaire geneeskunde. Kan de Minister aangeven hoe de (wereld)markt voor medische isotopen er momenteel uitziet, welke ontwikkelingen er zijn en welke ontwikkelingen verwacht worden? Kan hij daarbij tevens aangeven hoe de oprichting van NewCo daarin past? Zijn er in die markt vergelijkbare bedrijven, dus staatsbedrijven die voor 100 procent in handen zijn van de staat? Zo ja, zijn in die gevallen lessen en ervaringen beschikbaar, bijvoorbeeld op het punt van financiering en governance en wat gaat de Minister hiermee doen?

De leden van de VVD-fractie lezen in de voorliggende brief dat het aandeelhouderschap wordt belegd bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en niet bij het Ministerie van Financiën. Wat zijn de overwegingen geweest om tot deze keuze te komen en hoe verhoudt deze keuze zich tot het algemene staatsdeelnemingenbeleid? Genoemde leden lezen tevens dat de beleidsverantwoordelijkheid die het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) in de huidige situatie heeft, wordt overgedragen aan VWS, maar dat EZK beleidsverantwoordelijk blijft voor het historisch afval en voor de subsidiëring van energieonderzoek in de huidige en nieuwe reactor. Kan de Minister dit nader toelichten? Welke bedragen, risico's en taken zijn hiermee gemoeid? Is het verstandig om zowel het aandeelhouderschap als het grootste deel van de beleidsverantwoordelijkheid bij één departement, namelijk VWS, te leggen? Bij dergelijke gevallen zijn eerder kritische kanttekeningen geplaatst, bijvoorbeeld in het rapport van de Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen met betrekking tot de Nederlandse Aardoliemaatschappij (NAM).

De Algemene Rekenkamer heeft dit jaar het financieel beheer van VWS wederom als onvoldoende bestempeld.² De leden van de VVD-fractie vragen daarom ook hoe de keuze voor het aandeelhouderschap bij VWS zich verhoudt tot de onvolkomenheden in het financieel beheer van VWS.

Daarnaast hebben de leden van de VVD-fractie kennisgenomen van de conceptstatuten die volgens de Minister de bevoegdheden van de aandeelhouder regelen.³ Waarom is in deze conceptstatuten geen

¹ Kamerstuk 33 626, E/ nr. 21

² Kamerstuk 36 360 XVI, nr. 2

³ Kamerstuk 33 626, nr. 22

mogelijkheid opgenomen dat de aandeelhouder een aanwijzingsbevoegdheid heeft richting de onderneming? Is de Minister voornemens alsnog een aanwijzingsbevoegdheid op te nemen in de statuten? Hoe wordt geborgd dat leningen die door VWS worden aangegaan met NewCo rechtmatig en doelmatig worden besteed?

De leden van de VVD-fractie lezen voorts dat in de begroting VWS voor 2024 middelen zijn gereserveerd voor de investering in de PALLAS-reactor waarbij het gaat om een totale investering van € 1,7 miljard in de komende jaren, waarvan € 265 miljoen in 2024. Kan de Minister aangeven hoe realistisch het is dat NewCo voldoende heeft aan dit budget? Houdt de Minister rekening met budgetoverschrijdingen en zo ja, welke gevolgen zal dit dan hebben voor toekomstige begrotingen van VWS?

De Minister schrijft dat voor het resterende bedrag van € 320 miljoen (€ 32 miljoen over tien jaar) dekking is gevonden in de nog niet toebedeelde groei ruimte Zorgverzekeringswet (Zvw) buiten het Integraal Zorgakkoord (IZA) (Kamerstuk 31 765, nr. 655).⁴ Waarom is voor de dekking van de bouwkosten van PALLAS gebruik gemaakt van deze middelen? Welke inkomsten worden verwacht uit het PALLAS-project op de korte en de lange termijn? Komen deze inkomsten ook volledig ten goede aan de begroting van VWS?

Eerder heeft de Minister een beroep gedaan op het Nationaal Groeifonds voor een deel van de financiering van het PALLAS-project. Dit advies kreeg een negatief oordeel⁵ en de leden van de VVD-fractie vragen de Minister dan ook naar zijn reactie op deze beoordeling van het Nationaal Groeifonds. In de beoordeling wordt aangegeven dat de onzekerheden aan de opbrengstenkant – vanwege een snel ontwikkelend isotopen- en behandellandschap- de commissie dat als risico ziet voor het principe van *full cost recovery*. De leden van de VVD-fractie hebben de regering eerder door middel van een aangenomen motie opgeroepen zich maximaal in te spannen om het gelijke speelveld te waarborgen en om te borgen dat de staatssteun geen remmende werking heeft op marktinnovaties.⁶ In de beoordeling van de Commissie Nationaal Groeifonds⁷ lezen genoemde leden dat de commissie niet overtuigd is van de innovatieve kracht van het PALLAS-project. Hoe verhoudt dit zich tot de oproep om juist geen remmende werking op marktinnovaties te borgen? Hoe gaat de Minister ervoor zorgen dat een gelijk speelveld zal worden gerealiseerd?

In de voorliggende brieven met bijlagen lezen de leden van de VVD-fractie tot hun verbazing niets terug over het waarborgen van een gelijk speelveld. Kan de Minister hier nader op ingaan? Wat is de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van deze motie? Volgens welke methodiek zal de integrale kostprijs worden berekend? Is het mogelijk dat NewCo isotopen onder *full-cost-recoveryprijs* zal verkopen? Wat vindt de Minister daarvan?

Vragen en opmerkingen van de D66-fractie

De leden van de fractie van D66 hebben met interesse de brief van de Minister gelezen waarin een toelichting wordt gegeven over de gereserveerde middelen voor het PALLAS-project met het voornemen tot de bouw van de PALLAS-reactor in Petten. Genoemde leden vinden het belangrijk dat wordt ingezet op voorzieningszekerheid van medische

⁴ Kamerstuk 36 410 XVI, nr. 2

⁵ Kamerstuk 36 200 L, nr. 11

⁶ Kamerstuk 33 626, nr. 18

⁷ Bijlage bij Kamerstuk 36 200 L, nr. 11

isotopen en de ontwikkeling van nucleaire geneesmiddelen. Mede naar aanleiding van de brief van de Algemene Rekenkamer⁸ hebben deze leden nog een aantal vragen.

De leden van de D66-fractie delen de analyse dat er kwetsbaarheden zijn in het bestaande aanbod op Europees en mondiaal niveau betreffende de ontwikkeling van medische isotopen en innovatieve kankertherapieën. Deze leden vragen of de Minister nader kan toelichten hoe de markt voor medische isotopen er reeds uitziet en op welke wijze publiekaandeelhouderschap daarin past. Kan de Minister tevens aangeven welk te verwachten effect er ontstaat door staatsbetrokkenheid in deze markt, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie hebben in eerdere debatten en schriftelijke overleggen aangegeven dat enkel financiering van de kernreactor vanuit het Ministerie van VWS niet de voorkeur heeft. Met het oog op het bouwen van een kernreactor of nucleair onderzoek, zou het ook voor de hand liggen als andere Ministeries, zoals lenW en EZK, betrokken zouden zijn bij de financiering en in het financieel beheer. Tevens hebben deze leden er eerder op aangedrongen om cofinanciering met Europese partijen te onderzoeken. Kan de Minister aangeven welke opties er zijn om deze mogelijkheden (opnieuw) te onderzoeken, zo vragen deze leden.

Voorts vragen deze leden of de Minister kan ingaan op zijn overwegingen om het aandeelhouderschap bij VWS te behouden. Deze leden vragen of de Minister kan reflecteren op deze keuze en hoe dit past binnen het staatsdeelnemingenbeleid. Kan de Minister aangeven welke overwegingen zijn gemaakt om het aandeelhouderschap niet te scheiden van de beleidsinhoudelijke rol door het te beleggen bij het Ministerie van Financiën, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie vinden het tenslotte belangrijk dat de Kamer goed geïnformeerd blijft. Deze leden vragen of de Minister een compleet financieel overzicht kan verstrekken van de door de Algemene Rekenkamer genoemde punten: financiële gevolgen van het openhouden van de huidige reactor, de inschatting van risico's in de bouwfase en de financiële consequenties van de afspraken met de Europese Commissie over de toekomstige ontmanteling. Voorts vragen deze leden wanneer de Minister voornemens is de Kamer te informeren over de verdere besluitvorming.

Vragen en opmerkingen van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brief over het voornemen tot oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon NewCo. Deze leden ondersteunen in beginsel deze oprichting van een aparte entiteit voor de productie van medische isotopen, maar hebben zorgen over de voorgestelde governance en het financieel beheer. Daarom hebben zij nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de Minister uiteen kan zetten wat de laatste stand van zaken is met betrekking tot de (wereld)markt voor medische isotopen en welke ontwikkelingen verwacht worden. Hoe passen de oprichting van NewCo (dan wel publiek aandeelhouderschap) daarin?

⁸ Bijlage bij Kamerstuk 33 626, E/ nr. 21

In welke mate en op welke wijze is in deze markt sprake van staatsbetrokkenheid? Zijn er vergelijkbare gevallen van 100 procent staatsbedrijven? Zo ja, wat zijn daar de ervaringen mee en welke lessen kunnen eruit worden getrokken, bijvoorbeeld op het punt van financiering en governance?

Hoeveel (extra) werkgelegenheid gaat het PALLAS-project genereren, zowel tijdens de bouw als in de exploitatiefase?

De governance wordt nu belegd bij het Ministerie van VWS. De leden van de CDA-fractie zien daarvan de logica niet, te meer daar VWS al jaren (ernstige) onvolkomenheden kent in het financieel beheer. Wat zijn de overwegingen om het aandeelhouderschap van deze deelneming niet te beleggen bij het Ministerie van Financiën en daarmee te scheiden van de beleidsinhoudelijke rol van de aandeelhouder? Hoe past dit in het staatsdeelnemingenbeleid?

De leden van de CDA-fractie vragen voorts welke andere aandeelhouderschappen dan wel beleidsdeelnemingen onder de hoede van een vakminister vallen. Hoe staan die er financieel voor, welke investeringen waren daarmee gemoeid en wat was de doorslaggevende argumentatie voor die keuze?

De leden van de CDA-fractie vragen daarbij of tevens overwogen is om het aandeelhouderschap te beleggen bij andere ministeries dan bij het Ministerie van VWS. Is overwogen dit te beleggen bij ministeries die bijvoorbeeld meer ervaring hebben met het managen van risicovolle bouwprojecten? Wat wordt de betrokkenheid van het Ministerie van I&W en/of het Ministerie van Defensie, de twee ministeries met de meeste executieve competenties?

De leden van de CDA-fractie vragen of kan worden aangegeven hoe de prijsstelling van de gemaakte isotopen bepaald gaat worden en hoe gezorgd zal worden dat deze niet alleen kostendekkend is (inclusief aflossen van de lening) maar ook toereikend is om startkapitaal te hebben voor als de nu te bouwen fabriek verouderd is en ontmanteld moet worden? Hoe wordt de prijsstelling bepaald bij andere producenten van medische isotopen? Kan in beeld worden gebracht wat de gehele keten is, dus vanaf grondstof voor NewCo tot degene die het medicijn toedient?

De Minister van VWS schrijft dat het Ministerie van EZK beleidsverantwoordelijk blijft voor het historisch afval en de subsidiering van energieonderzoek in de huidige en nieuwe reactor. De leden van de CDA-fractie vragen wat dit precies betekent. Welke bedragen, risico's en taken zijn hiermee gemoeid? Over welk tijdspad gaat het? Is er bij Centrale Organisatie Voor radioactief Afval (COVRA) voldoende capaciteit beschikbaar?⁹

Wat is de reden dat in de conceptstatuten ¹⁰ geen mogelijkheid is geschapen waarmee de aandeelhouder een aanwijzingsbevoegdheid heeft richting de onderneming? Hoe wordt geborgd dat de leningen die het Ministerie van VWS aan NewCo gaat verstrekken rechtmatig en doelmatig worden besteed?

⁹ Omroep Zeeland, 29 maart 2023, «COVRA brengt ophaalplekken radioactief afval in kaart: 75 in Zeeland, ruim 2.000 in heel Nederland» <https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/15469513/covra-brengt-ophaalplekken-radioactief-afval-in-kaart-75-in-zeeland-ruim-2000-in-heel-nederland>

¹⁰ Kamerstuk 33 626, nr. 22

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de Minister de voorhangprocedure voor de oprichting van NewCo op Prinsjesdag (19 september jl.) is gestart, terwijl het definitieve besluit hierover op een later moment wordt genomen.

In hoeverre kunnen de plannen nog wijzigen, bijvoorbeeld op grond van hetgeen naar voren komt uit de nu nog lopende staatssteunprocedure bij de Europese Commissie?

De leden van de CDA-fractie vragen op welke momenten en met welk doel de Minister voornemens is de Kamer weer te informeren over de verdere besluitvorming rond het PALLAS-project in het algemeen en de oprichting van NewCo in het bijzonder.

Wanneer zijn of worden aanvullende afspraken gemaakt om risico's te mitigeren zoals de Algemene Rekenkamer schrijft? Waarover en met wie worden precies «aanvullende afspraken» gemaakt?

Waarom is in de conceptstatuten geen mogelijkheid geschapen voor een aanwijzingsbevoegdheid door de aandeelhouder? De leden van de CDA-fractie vragen wat de Minister heeft gedaan met de overwegingen die de Algemene Rekenkamer in augustus jl. meegaf voor aanscherping van de statuten.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of de Minister voornemens is in de definitieve statuten een aanwijzingsbevoegdheid voor de aandeelhouder op te nemen, respectievelijk een bepaling dat ambtenaren niet in het bestuur benoemd kunnen worden. Zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie vragen of publiek aandeelhouderschap ook meer mogelijkheden biedt om Nederlandse bedrijven en personeel in te schakelen. Zo ja, is dat een doel? Zo nee, waarom niet?

Kan de Minister ten aanzien van het bezoldigingsbeleid van de deelneming uiteenzetten wie dat vaststelt en welke rol hij daarbij heeft?

Is het juist dat voorafgaande toestemming van de Algemene Vergadering (en dus de Minister) voor investeringen onder een bedrag van € 50 miljoen in Nederland en onder € 25 miljoen in het buitenland niet vereist is? Waarom zijn deze drempelbedragen zo gekozen?

Kan de Minister reageren op de beoordeling van het PALLAS-project die de Commissie Nationaal Groeifonds in juni 2023 heeft gegeven?

De leden van de CDA-fractie vragen verder of de Minister kan aangeven welke personen met welke achtergrond thans de rollen van bestuurder en toezichthouder vervullen in de beide stichtingen die moeten opgaan in NewCo.

Hoe verhoudt de Eigenstandige Controle Functie (ECF) uit het Governanceplan zich tot de rol en taak van FEZ en de Auditdienst Rijk? Is er ook een rol voor de Algemene Rekenkamer?

Hoe wordt de Kamer jaarlijks geïnformeerd (waar nodig vertrouwelijk) over de marktontwikkelingen, financiële situatie, meerjarenplanning en risico's?

De leden van de CDA-fractie vragen tenslotte wat de meerjarige prognoses van de bouwkosten zijn van de Pallas-reactor, respectievelijk de jaarlijkse inkomsten die gegenereerd worden met de exploitatie van de huidige installatie.

Vragen en opmerkingen van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van genoemde brieven over PALLAS. Zij hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie vragen wat er met het nucleaire afval gedaan zal worden dat zal worden geproduceerd door Pallas.

Daarnaast lezen de leden van de SP-fractie dat Pallas bij overschrijdingen niets anders kan doen dan «de consequenties van deze overschrijdingen bij de Staat neer te leggen».¹¹ Verwacht de Minister dat er regelmatig kostenoverschrijdingen plaats zullen vinden?

Vragen en opmerkingen van de PvdA- en GroenLinks-fracties

De leden van de GroenLinks- en de PvdA-fracties hebben met interesse kennisgenomen van de schriftelijke in kennisstelling van het voornemen tot oprichting van de privaatrechtelijke rechtspersoon NewCo. Genoemde leden vragen naar een verdere onderbouwing van de keuze om het aandeelhouderschap bij de vakminister te leggen in plaats van een aandeelhouderschap bij de Minister van Financiën. Wat zijn de nadelen van deze keus? Waarom wordt die afweging in andere gevallen vaak anders gemaakt?

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties vinden het goed dat gekozen is voor een organisatievorm waarbij de staat veel sturingsmogelijkheden houdt. Wat betekent dat in de praktijk? Welke controle heeft de Minister straks bijvoorbeeld over de prijzen die NewCo voor zijn producten zal vragen?

II. Reactie van de Minister

Ik dank de leden van de fracties voor hun inbreng. Ik ga hieronder in op de vragen die door de leden van de verschillende fracties zijn gesteld.

Reactie op de inbreng van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister kan aangeven hoe de (wereld)markt voor medische isotopen er momenteel uitziet, welke ontwikkelingen er zijn en welke ontwikkelingen verwacht worden. De fractie vraagt of daarbij tevens kan worden aangegeven hoe de oprichting van NewCo daarin past, of er in die markt vergelijkbare bedrijven zijn, dus staatsbedrijven die voor 100 procent in handen zijn van de staat en zo ja, of in die gevallen lessen en ervaringen beschikbaar zijn, bijvoorbeeld op het punt van financiering en governance en wat gaat de Minister hiermee doen.

Aan het kabinetsbesluit om PALLAS publiekelijk te financieren ligt een uitgebreide analyse ten grondslag die met de Kamerbrief van 20 september 2022 openbaar is gemaakt.¹² Uit twee recente Europese studies en vele gesprekken met internationale experts blijkt dat de

¹¹ Kamerstuk 33 626, nr. 21, p. 4

¹² Kamerstuk 33 626, nr. 16

wereldwijde vraag naar isotopen sterk zal toenemen, met name voor nieuwe kankerbehandelingen (zoals lutetium-177 en actinium-225). Experts verwachten voor lutetium-177 in 2040 een 50 keer grotere vraag in Europa.

Tegelijkertijd staat het toekomstige aanbod van medische isotopen onder druk. Wereldwijd zijn er slechts zes reactoren die op grote schaal medische isotopen produceren. Vier daarvan bevinden zich in de EU. Deze zijn nog in eigendom van de Europese Commissie en worden geëxploiteerd door nationale overheden. Deze reactoren zijn sterk verouderd en dat veroorzaakt in toenemende mate disrupties in de levering van medische isotopen. Zo valt de Hoge Flux Reactor (HFR) in Petten steeds vaker uit waardoor behandelingen in ziekenhuizen moeten worden uitgesteld. Andere reactoren in de EU beschikken niet altijd over de capaciteit of zijn niet altijd in bedrijf om als «backup» te kunnen dienen.

De studies van de Europese Commissie concluderen dat tenminste één nieuwe reactor in de EU nodig is om de leveringszekerheid van medische isotopen voor patiënten te borgen. Op deze manier kan de EU zelfvoorzienend blijven voor belangrijke diagnostiek en (kanker)behandelingen. Technologieën zoals die van SHINE kunnen van belangrijke meerwaarde zijn maar zijn nog onbewezen en volgens internationale experts op zichzelf (zonder aanvullende investeringen in een reactor) onvoldoende om toekomstige leveringszekerheid te kunnen borgen. Andere projecten die zijn gericht op de productie van medische isotopen bieden onvoldoende zekerheid om op terug te vallen. Zo heeft het Amerikaanse Northstar aangekondigd voorlopig nog geen molybdeen (voor diagnostiek) te gaan produceren. De bouw van de Franse Jules Horowitz Reactor loopt verdere vertraging op (ca. 2035), het Belgische MYRRHA-project is nog niet volledig gefinancierd en het Belgische SMART/Lighthouse is stopgezet.

Het is volgens de Europese studies onwaarschijnlijk dat de markt de investeringen in de productieinfrastructuur volledig zelf oppakt. Dit heeft te maken met het risicovolle karakter van dergelijke grootschalige nucleaire infrastructuurprojecten, zoals de hoge investeringskosten, lange terugverdientijd, onzekere marktomstandigheden en radioactief afval. Ook in het geval van PALLAS is geprobeerd de reactor in eerste instantie in de markt gefinancierd te krijgen, maar zonder succes, omdat de overheid zou moeten instaan voor alle risico's terwijl de zeggenschap zou liggen bij private partijen. Ook voor andere vergelijkbare Europese projecten geldt dat deze door nationale overheden voor het belangrijkste deel – zo niet geheel – worden gefinancierd. Op expertniveau wordt met o.a. Frankrijk en België ervaringen, kennis en expertise uitgewisseld over de bouw en governance van dergelijke grote bouwprojecten.

Kortom, met de publieke investering in de reactor wordt een groot publiek belang gediend dat door de markt niet wordt opgepakt. In de eerste plaats leveringszekerheid voor de patiënt. Daarnaast schept een nieuwe reactor op eigen bodem ook de mogelijkheid om samen met o.a. academische centra en marktpartijen nieuwe kankertherapieën te ontwikkelen, dichtbij de patiënt. Dit rechtvaardigt in mijn ogen de oprichting van een deelneming.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de overwegingen zijn geweest om het aandeelhouderschap te beleggen bij VWS en niet bij het Ministerie van Financiën en hoe deze keuze zich verhoudt tot het algemene staatsdeelnemingenbeleid.

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. Dit is in lijn met de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2022.

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 voorzienszekerheid van medische isotopen.

De leden van de VVD-fractie vragen om een toelichting op de overdracht van de beleidsverantwoordelijkheid van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) aan VWS en dat EZK beleidsverantwoordelijk blijft voor het historisch afval en voor de subsidiëring van energieonderzoek in de huidige en nieuwe reactor en welke bedragen, risico's en taken zijn hiermee zijn gemoeid.

Omdat het voornemen is om de Nuclear and Consultancy Group (NRG) en Pallas te fuseren tot één kapitaalvennootschap en beleidsdeelneming onder de verantwoordelijkheid van VWS, gaan de verantwoordelijkheden voor NRG¹³, voor zo ver die nu bij EZK belegd zijn, over naar VWS. Het gaat hierbij onder meer om statutaire bevoegdheden van de Minister van EZK (zoals benoemingen van leden van de raad van toezicht van NRG), maar ook het beheer van eerder verstrekte leningen en subsidies. Het Ministerie van EZK heeft in het verleden meerdere malen moeten bijspringen om NRG en voorheen ECN (Energie Onderzoekcentrum Nederland) financieel te ondersteunen. Het ging daarbij onder andere om steun voor herstellinvesteringen om de Hoge Flux Reactor veilig in bedrijf te kunnen houden en om bijdragen in de kosten van het historisch, radioactief afval en de ontmanteling van gebouwen en installaties. Tussen de Ministeries van VWS en EZK is afgesproken dat EZK, ook ná de fusie, aanspreekbaar blijft voor de kosten van het historisch, radioactief afval. Die afspraken worden momenteel uitgewerkt.

EZK verstrekt jaarlijks subsidie aan NRG voor onderzoek in de HFR (PIONEER-programma). Dit programma is gericht op onderzoek t.b.v. een koolstofarme energievoorziening, nucleaire veiligheid, oplossingen voor radioactief afval en ontmanteling van installaties en stralingsbescherming. Ook na de fusie blijft EZK dit onderzoek subsidiëren via de EZK-begroting.

De leden van de VVD-fractie vragen of het verstandig is om zowel het aandeelhouderschap als het grootste deel van de beleidsverantwoordelijkheid bij één departement, namelijk VWS, te leggen en hoe de keuze voor het aandeelhouderschap bij VWS zich verhoudt tot de onvolkomenheden in het financieel beheer van VWS.

Ik acht het vooral van belang dat het aandeelhouderschap deugdelijk wordt ingericht, op basis van de Nota Deelnemingenbeleid, met de juiste expertise, een stevige programmaorganisatie en gebruik makend van de expertise van het Ministerie van Financiën. De maatregelen die ik neem om het aandeelhouderschap bij het Ministerie van VWS goed in te richten staan los van de maatregelen die ik neem om het financieel beheer te verbeteren.

¹³ De beleidsverantwoordelijkheid voor PALLAS is al in 2018 overgegaan naar VWS.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom in de conceptstatuten geen mogelijkheid is opgenomen dat de aandeelhouder een aanwijzingsbevoegdheid heeft richting de onderneming en of de Minister hier alsnog voornemens is om dit te doen. De leden vragen hoe wordt geborgd dat leningen die door VWS worden aangegaan met NewCo rechtmatig en doelmatig worden besteed.

Het Ministerie van VWS heeft als aandeelhouder dezelfde rechten als een andere aandeelhouder onder het Nederlandse civiele recht. De aanwijzingsbevoegdheid geeft de aandeelhouder het recht om directe instructies te geven aan de RvB. Onder onze Nederlandse wetgeving heeft deze bevoegdheid echter beperkte kracht op de RvB van een publieke eenheid, aangezien deze het belang van alle stakeholders moet dienen. De aandeelhouder is slechts een van deze stakeholders. Daarnaast heeft de aandeelhouder andere rechten die haar genoeg macht geven om de belangen van de Nederlandse staat veilig te stellen. Er is dus ook geen voornemen om de aanwijzingsbevoegdheid alsnog op te nemen in de statuten.

Het governanceplan licht verder toe hoe VWS zal borgen dat de leningen die worden verstrekt aan NewCo rechtmatig en doelmatig worden besteed. NewCo legt in haar eigen jaarverslag en jaarrekening verantwoording af over hoe de deelneming haar taken heeft uitgevoerd. De Minister van Financiën informeert de Tweede Kamer, namens VWS als aandeelhouder van NewCo, conform de Nota Deelnemingenbeleid jaarlijks in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen over hoe NewCo is beheerd, hoe de deelneming financieel en operationeel heeft gepresteerd en hoe NewCo invulling heeft gegeven aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Naast de standaard aandeelhoudersbevoegdheden zijn in de financieringsovereenkomsten aanvullende rechten en plichten vastgelegd. Via een maandelijks regulier overleg tussen VWS en NewCo wordt invulling gegeven aan de informatieplichten die NewCo conform de statuten en de financieringsovereenkomsten richting VWS heeft. Daarnaast is beoogd om eens per kwartaal een strategisch overleg met NewCo te voeren. In dit strategisch kwartaaloverleg bespreken NewCo en VWS aan de hand van de periodieke rapportage de financiële en operationele kant van NewCo. Ook ontvangt de Staat jaarlijks meerjarige prognoses van de deelneming en bespreekt deze met het bestuur van de onderneming.

Om financieringslijnen voor de verschillende activiteiten van NewCo zo zuiver mogelijk te houden, worden in de rapportages drie resultaatverantwoordelijke eenheden onderscheiden, namelijk het PALLAS-nieuwbouwprogramma en twee van de huidige activiteiten van NRG te weten de NRG Operatie en het radioactive Waste Management Programme (RWMP).

Het creëren van deze resultaatverantwoordelijke eenheden maakt het mogelijk om financiële stromen en risico's separaat te administreren en zo veel mogelijk van elkaar te scheiden, en biedt daarmee de mogelijkheid om duidelijk te rapporteren ten aanzien van deze onderdelen en zo nodig een overeenkomstige overlegstructuur in te richten.

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister kan aangeven hoe realistisch het is dat NewCo voldoende heeft aan de gereserveerde middelen op de VWS begroting en of de Minister rekening houdt met budgetoverschrijdingen en zo ja, welke gevolgen dit dan zal hebben voor toekomstige begrotingen van VWS.

Het besluit tot een publieke investering in PALLAS is gebaseerd op een gezamenlijk investeringsvoorstel van NRG en de stichting Voorbereiding PALLAS-reactor (PALLAS). De totale investeringskosten van het nieuwbouwprogramma worden door NRG-PALLAS in het basisscenario geschat op € 1,84 miljard. De bandbreedte die NRG-PALLAS daarbij hanteert loopt van € 1,66 miljard tot € 2,20 miljard. De business case is in opdracht van de Staat getoetst door KPMG en MACE. KPMG oordeelt dat het PALLAS-project een verwachte terugverdientijd heeft van circa 30 jaar. De kostenramingen zijn goed onderbouwd, maar kennen wel grote onzekerheden. Deze zijn inherent aan een dergelijk uniek nucleair bouwproject.

Door NRGIPALLAS te financieren op het basisscenario is er een financiële buffer ingebouwd. Daarmee wordt NRGIPALLAS geacht om zelf tegenvallers op te vangen die zich in het nieuwbouwprogramma zouden kunnen voordoen. Daarnaast heeft VWS beheersingsmaatregelen voorgesteld om de budgettaire gevolgen voor VWS te mitigeren. Deze vindt u terug in de achtergrondanalyse die openbaar is gemaakt met de Kamerbrief van 20 september 2022. Indien er ondanks de ingebouwde buffers toch op enig moment sprake zal zijn van een budgetoverschrijding dan zal volgens de gebruikelijke begrotingssystematiek een oplossing worden gezocht.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom voor de dekking van de bouwkosten van PALLAS gebruik is gemaakt van de nog niet toebedeelde groei ruimte Zorgverzekeringswet (Zvw) buiten het Integraal Zorgakkoord (IZA). Verder vragen de leden welke inkomsten worden verwacht uit het PALLAS-project op de korte en de lange termijn en of deze inkomsten ook volledig ten goede komen aan de begroting van VWS.

Aan het besluit over de resterende dekking liggen géén specifieke inhoudelijke overwegingen rondom PALLAS ten grondslag. Het is de resultante van de brede afweging die ter voorbereiding op de VWS-begroting 2024 is gemaakt van de budgettaire gevolgen van noodzakelijk geachte beleidsvoornemens enerzijds en de mogelijkheden voor dekking van de financiële gevolgen daarvan anderzijds.

Zodra de nieuwe reactor operationeel is (circa 2032) wordt Pallas in staat geacht om de verstrekte leningen af te lossen, inclusief rente. Vanaf dat moment is het ook mogelijk om vanuit behaalde winsten dividend uit te laten keren. Volgens de begrotingsregels gaan dividenden en rentebetalingen naar de algemene middelen, aflossingen op de lening komen ten goede aan de begroting van VWS.

De leden van de VVD-fractie vragen de Minister naar zijn reactie op de beoordeling van het Nationaal Groeifonds over de aanvraag die eerder is ingediend voor PALLAS. De leden vragen tevens hoe het oordeel van de Commissie Nationaal Groeifonds zich verhoudt tot de oproep om juist geen remmende werking op marktinnovaties te borgen en hoe de Minister voor een gelijk speelveld gaat zorgen. Specifiek vragen de leden daarbij welke methodiek zal worden gebruikt om de integrale kostprijs te berekenen en of het mogelijk is dat NewCo isotopen onder full-cost-recoveryprijs zal verkopen.

De Commissie Nationaal Groeifonds heeft geoordeeld dat de PALLAS-aanvraag op een aantal punten onvoldoende voldoet aan de criteria van het Nationaal Groeifonds, zoals de mate waarin PALLAS zal bijdragen aan het duurzaam verdienvermogen van Nederland. Het kabinet heeft het advies van de commissie overgenomen. Het kabinet is zich er altijd bewust van geweest dat een project als PALLAS vanwege de unieke aard moeilijk te passen is binnen één van de fondsen. Een nieuwe reactor dient

immers in de eerste plaats leveringszekerheid voor de patiënt in plaats van duurzame economische groei. Tegelijkertijd dient een nieuwe reactor in Nederland ook andere brede publieke belangen, zoals nucleair onderzoek, kennisbehoud, hoogwaardige werkgelegenheid en de mogelijkheid om dichtbij de patiënt innovatieve kankerbehandelingen te ontwikkelen. Alhoewel dit publieke belang ook wordt erkend door de commissie, is zij van oordeel dat het Nationaal Groeifonds hier niet het geëigende middel voor is. Ik vind dit uiteraard teleurstellend, maar ik heb samen met het kabinet besloten het advies van de commissie te respecteren en over te nemen.

Ik vind het wel belangrijk om enige nuance aan te brengen in het oordeel van de commissie dat onzekerheid over de opbrengsten van PALLAS een risico kan vormen voor full cost recovery. In de business case van PALLAS wordt ervan uitgegaan dat de kosten van het nieuwbouwprogramma in circa 30 jaar terugverdiend kunnen worden met de inkomsten die worden gegenereerd uit het produceren en leveren van medische isotopen. NRGIPALLAS verwacht in te kunnen spelen op de sterk groeiende vraag naar therapeutische isotopen en schat in dat ze het grootste deel van de Europese markt van therapeutische isotopen kan voorzien. Daarnaast gaat NRGIPALLAS er vanuit dat een belangrijk deel van haar omzet zal komen uit diagnostische isotopen. KPMG heeft de onderbouwing van de inschatting van de toekomstige opbrengsten geanalyseerd en geeft aan dat ze de onderbouwing volgt. Hierbij geeft KPMG aan dat de inschatting met grote onzekerheden is omgeven, omdat meer dan 30 jaar vooruitgekeken wordt. Deze onzekerheden komen voornamelijk voort uit het uiteindelijk te verkrijgen marktaandeel, te voeren prijzen en marktgroei van therapeutische isotopen. Als de commissie Nationaal Groeifonds de business case van PALLAS financieel had laten doorrekenen was zij tot dezelfde conclusie gekomen.

Om het gelijke speelveld tussen PALLAS en andere marktpartijen te borgen, verwacht ik van PALLAS een gezonde financiële bedrijfsvoering, waarbij de publieke investering op termijn wordt terugbetaald. Met de woorden marktconform wordt bedoeld dat de beleidsdeelneming als bedrijf (kapitaalvennootschap) bedrijfsmatig zal opereren en onder andere zal sturen op het behalen van rendement op de publieke investering. Het bedrijf zal met de opbrengsten uit onder andere het bestralen en de verkoop van medische isotopen zijn eigen kosten (inclusief de aflossing van de door de Staat verstrekte leningen) moeten dragen. Bij het berekenen van de kostprijs zullen dan ook alle gemaakte kosten worden meegenomen. Dit past in het internationaal afgesproken streven naar *full cost recovery*, waarmee het zoveel mogelijk doorrekenen van de kosten (dus ook alle bouw- en ontmantelingskosten) in de prijs wordt geborgd. Met deze aanpak loopt Nederland voorop in Europa en de wereld.

De marktconformiteit ziet dus niet op het spiegelen van het gedrag van andere aanbieders van medische isotopen. Het gaat erom dat vanuit een structurele gezonde bedrijfsvoering gemaakte kosten worden betaald door de markt gerealiseerde voldoende opbrengsten. Het is dus niet de bedoeling om aanbieders van medische isotopen na te streven die wellicht met hulp van overheidssteun beneden kostprijs hun producten aanbieden.

Voor de publieke investering in PALLAS geldt dat deze zal moeten voldoen aan de staatssteunregels. De Europese Commissie zal per beoogde steunmaatregel toetsen of er sprake is van verenigbare staatssteun en daarbij de mogelijke verstoring van de mededinging en het handelsverkeer op de Europese interne markt uitdrukkelijk meewegen.

Reactie op de inbreng van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie vragen of de Minister nader kan toelichten hoe de markt voor medische isotopen er reeds uit ziet en op welke wijze publiekaandeelhouderschap daarin past en welk te verwachten effect er ontstaat door staatsbetrokkenheid in deze markt.

Aan het kabinetsbesluit om PALLAS publiekelijk te financieren ligt een uitgebreide analyse ten grondslag die met de Kamerbrief van 20 september 2022 openbaar is gemaakt.¹⁴ Uit twee recente Europese studies en vele gesprekken met internationale experts blijkt dat de wereldwijde vraag naar isotopen sterk zal toenemen, met name voor nieuwe kankerbehandelingen (zoals lutetium-177 en actinium-225). Experts verwachten voor lutetium-177 in 2040 een 50 keer grotere vraag in Europa.

Tegelijkertijd staat het toekomstige aanbod van medische isotopen onder druk. Wereldwijd zijn er slechts zes reactoren die op grote schaal medische isotopen produceren. Vier daarvan bevinden zich in de EU. Deze zijn nog in eigendom van de Europese Commissie en worden geëxploiteerd door nationale overheden. Deze reactoren zijn sterk verouderd en dat veroorzaakt in toenemende mate disrupties in de levering van medische isotopen. Zo valt de Hoge Flux Reactor (HFR) in Petten steeds vaker uit waardoor behandelingen in ziekenhuizen moeten worden uitgesteld. Andere reactoren in EU beschikken niet altijd over de capaciteit of zijn niet altijd in bedrijf om als «backup» te kunnen dienen.

De studies van de Europese Commissie concluderen dat tenminste één nieuwe reactor in de EU nodig is om de leveringszekerheid van medische isotopen voor patiënten te borgen. Op deze manier kan de EU zelfvoorzienend blijven voor belangrijke diagnostiek en (kanker)behandelingen. Technologieën zoals die van SHINE kunnen van belangrijke meerwaarde zijn maar zijn nog onbewezen en volgens internationale experts op zichzelf (zonder aanvullende investeringen in een reactor) onvoldoende om toekomstige leveringszekerheid te kunnen borgen. Andere projecten die zijn gericht op de productie van medische isotopen bieden onvoldoende zekerheid om op terug te vallen. Zo heeft het Amerikaanse Northstar aangekondigd voorlopig nog geen molybdeen (voor diagnostiek) te gaan produceren. De bouw van de Franse Jules Horowitz Reactor loopt verdere vertraging op (ca. 2035), het Belgische MYRRHA-project is nog niet volledig gefinancierd en het Belgische SMART/Lighthouse is stopgezet.

Het is volgens de Europese studies onwaarschijnlijk dat de markt de investeringen in de productieinfrastructuur volledig zelf oppakt. Dit heeft te maken met het risicovolle karakter van dergelijke grootschalige nucleaire infrastructuurprojecten, zoals de hoge investeringskosten, lange terugverdientijd, onzekere marktomstandigheden en radioactief afval. Ook in het geval van PALLAS is geprobeerd de reactor in eerste instantie in de markt gefinancierd te krijgen, maar zonder succes, omdat de overheid zou moeten instaan voor alle risico's terwijl de zeggenschap zou liggen bij private partijen. Ook voor andere vergelijkbare Europese projecten geldt dat deze door nationale overheden voor het belangrijkste deel – zo niet geheel – worden gefinancierd. Op expertniveau wordt met o.a. Frankrijk en België ervaringen, kennis en expertise uitgewisseld over de bouw en governance van dergelijke grote bouwprojecten.

¹⁴ Kamerstuk 33 626, nr. 16

Kortom, met de publieke investering in de reactor wordt een groot publiek belang gediend dat door de markt niet wordt opgepakt. In de eerste plaats leveringszekerheid voor de patiënt. Daarnaast schept een nieuwe reactor op eigen bodem ook de mogelijkheid om samen met o.a. academische centra en marktpartijen nieuwe kankertherapieën te ontwikkelen, dichtbij de patiënt. Dit rechtvaardigt in mijn ogen de oprichting van een deelneming en het publiek aandeelhouderschap.

De leden van de D66-fractie vragen of de Minister kan aangeven welke opties er zijn om de mogelijkheden van cofinanciering door andere departementen en Europese partijen (opnieuw) te onderzoeken.

Andere departementen zullen niet financieel bijdragen aan PALLAS, maar wel worden betrokken bij de governance van het project vanwege de beschikbare kennis en expertise van grootschalige infrastructuurprojecten. De Ministeries van FIN, EZK en IenW en Rijkswaterstaat zijn uitgebreid betrokken geweest bij de vormgeving van het governanceplan dat ik met de brief van 19 september 2023 naar de Kamer heb gestuurd.

De mogelijkheden voor Europese cofinanciering zijn uitgebreid onderzocht. De speciaal gezant voor medische isotopen heeft hierover verslag gedaan (zie achtergrondanalyse die openbaar is gemaakt met de kamerbrief van 20 september 2022). De reguliere EU programma's onder het Meerjarig Financieel Kader (MFK) zijn niet beschikbaar voor de bouw van grote productiefaciliteiten zoals een reactor, wel eventueel voor de bijbehorende innovatieketen. De Europese Investeringsbank (EIB) kan alleen financiering overwegen als de Staat voor 100% garant staat voor de bouwrisico's. Dit zou de onwenselijke situatie opleveren dat het Ministerie van VWS alsnog de benodigde middelen voor PALLAS als garantie beschikbaar zou moeten stellen op de begroting van VWS. Ik blijf wel in gesprek met de EIB, de Europese Commissie en andere landen om te kijken of toekomstige partnerships in PALLAS mogelijk zijn.

De leden van de D66-fractie vragen of de Minister kan ingaan op zijn overwegingen om het aandeelhouderschap bij VWS te behouden en hoe dit past binnen het staatsdeelnemingenbeleid. De leden vragen welke overwegingen zijn gemaakt om het aandeelhouderschap niet te scheiden van de beleidsinhoudelijke rol door het te beleggen bij het Ministerie van Financiën.

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. Dit is in lijn met de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2022.

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 voorzienszekerheid van medische isotopen.

De leden van de D66-fractie vragen of de Minister een compleet financieel overzicht kan verstrekken van de door de Algemene Rekenkamer genoemde punten: financiële gevolgen van het openhouden van de huidige reactor, de inschatting van risico's in de bouwfase en de financiële consequenties van de afspraken met de Europese Commissie over de

toekomstige ontmanteling. Voorts vragen deze leden wanneer de Minister voornemens is de Kamer te informeren over de verdere besluitvorming.

Om de bouw van PALLAS definitief te kunnen voortzetten, zal eerst moeten worden voldaan aan alle voorwaarden. Met de Kamerbrief van 20 september 2023 is voldaan aan twee voorwaarden, te weten de volledige dekking van het voorstel en het governanceplan. Nadat de Comptabiliteitsprocedure over het voornemen tot oprichting van de deelneming succesvol is doorlopen in het parlement, rest alleen nog het succesvol doorlopen van de staatssteunprocedure. Zodra hier meer duidelijkheid over is zal ik uw Kamer informeren.

Om verder een goede invulling te kunnen geven aan de rol van aandeelhouder van NewCo en financier van het PALLAS programma is door VWS een aparte programmadirectie opgericht. De programmadirectie heeft als doel om maximaal grip te houden op de bedrijfsvoering van de beleidsdeelneming en op de realisatie van het nieuwbouwprogramma en om de investering in PALLAS maatschappelijk te laten renderen. Ik zal de Kamer jaarlijks informeren over zowel NewCo als over het PALLAS bouwproject in het bijzonder.

NewCo legt in haar eigen jaarverslag en jaarrekening verantwoording af over hoe de deelneming haar taken heeft uitgevoerd. De Minister van Financiën informeert de Tweede Kamer, namens VWS als aandeelhouder van NewCo, conform de Nota Deelnemingenbeleid jaarlijks in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen over hoe NewCo is beheerd, hoe de deelneming financieel en operationeel heeft gepresteerd en hoe NewCo invulling heeft gegeven aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheid.

VWS werkt volgens de principes van de Regeling Grote Projecten van de Tweede Kamer. Deze regeling stelt inhoudelijke en procedurele eisen aan de informatievoorziening over een grootschalig, niet-routinematig project met substantiële financiële gevolgen of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's. Het doel hiervan is om te komen tot weloverwogen besluiten over grote projecten en de controlerende taak van de Kamer daaromtrent te bevorderen. Deze informatievoorziening maakt het voor de Kamer mogelijk te monitoren en om de bewindspersoon tijdig te kunnen bevragen over de gang van zaken, waarmee invulling gegeven wordt aan het budget- en autorisatierecht zoals in de Comptabiliteitswet is vastgelegd. Ik zal daarbij ook ingaan op de belangrijkste financiële punten zoals die zijn benoemd door de Algemene Rekenkamer.

VWS stelt ten aanzien van het PALLAS-project voor de Tweede Kamer een basisrapportage op en vervolgens voortgangsrapportages. De basisrapportage vormt de basis voor de (in beginsel halfjaarlijkse) voortgangsrapportages en de evaluatie, waarin de verschillen ten opzichte van de basisrapportage worden gepresenteerd en verklaard.

Reactie op de inbreng van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie vragen of de Minister uiteen kan zetten wat de laatste stand van zaken is met betrekking tot de (wereld)markt voor medische isotopen en welke ontwikkelingen verwacht worden en hoe de oprichting van NewCo (dan wel publiek aandeelhouderschap) daarin past. De leden vragen tevens in welke mate en op welke wijze in deze markt sprake is van staatsbetrokkenheid, of er vergelijkbare gevallen van 100 procent staatsbedrijven zijn en zo ja, wat daar de ervaringen mee zijn en welke lessen eruit kunnen worden getrokken, bijvoorbeeld op het punt van financiering en governance.

Aan het kabinetsbesluit om PALLAS publiekelijk te financieren ligt een uitgebreide analyse ten grondslag die met de Kamerbrief van 20 september 2022 openbaar is gemaakt.¹⁵ Uit twee recente Europese studies en vele gesprekken met internationale experts blijkt dat de wereldwijde vraag naar isotopen sterk zal toenemen, met name voor nieuwe kankerbehandelingen (zoals lutetium-177 en actinium-225). Experts verwachten voor lutetium-177 in 2040 een 50 keer grotere vraag in Europa.

Tegelijkertijd staat het toekomstige aanbod van medische isotopen onder druk. Wereldwijd zijn er slechts zes reactoren die op grote schaal medische isotopen produceren. Vier daarvan bevinden zich in de EU. Deze zijn nog in eigendom van de Europese Commissie en worden geëxploiteerd door nationale overheden. Deze reactoren zijn sterk verouderd en dat veroorzaakt in toenemende mate disrupties in de levering van medische isotopen. Zo valt de Hoge Flux Reactor (HFR) in Petten steeds vaker uit waardoor behandelingen in ziekenhuizen moeten worden uitgesteld. Andere reactoren in EU beschikken niet altijd over de capaciteit of zijn niet altijd in bedrijf om als «backup» te kunnen dienen.

De studies van de Europese Commissie concluderen dat tenminste één nieuwe reactor in de EU nodig is om de leveringszekerheid van medische isotopen voor patiënten te borgen. Op deze manier kan de EU zelfvoorzienend blijven voor belangrijke diagnostiek en (kanker)behandelingen. Technologieën zoals die van SHINE kunnen van belangrijke meerwaarde zijn maar zijn nog onbewezen en volgens internationale experts op zichzelf (zonder aanvullende investeringen in een reactor) onvoldoende om toekomstige leveringszekerheid te kunnen borgen. Andere projecten die zijn gericht op de productie van medische isotopen bieden onvoldoende zekerheid om op terug te vallen. Zo heeft het Amerikaanse Northstar aangekondigd voorlopig nog geen molybdeen (voor diagnostiek) te gaan produceren. De bouw van de Franse Jules Horowitz Reactor loopt verdere vertraging op (ca. 2035), het Belgische MYRRHA-project is nog niet volledig gefinancierd en het Belgische SMART/Lighthouse is stopgezet.

Het is volgens de Europese studies onwaarschijnlijk dat de markt de investeringen in de productieinfrastructuur volledig zelf oppakt. Dit heeft te maken met het risicovolle karakter van dergelijke grootschalige nucleaire infrastructuurprojecten, zoals de hoge investeringskosten, lange terugverdientijd, onzekere marktomstandigheden en radioactief afval. Ook in het geval van PALLAS is geprobeerd de reactor in eerste instantie in de markt gefinancierd te krijgen, maar zonder succes, omdat de overheid zou moeten instaan voor alle risico's terwijl de zeggenschap zou liggen bij private partijen. Ook voor andere vergelijkbare Europese projecten geldt dat deze door nationale overheden voor het belangrijkste deel – zo niet geheel – worden gefinancierd. Op expertniveau wordt met o.a. Frankrijk en België ervaringen, kennis en expertise uitgewisseld over de bouw en governance van dergelijke grote bouwprojecten.

Kortom, met de publieke investering in de reactor wordt een groot publiek belang gediend dat door de markt niet wordt opgepakt. In de eerste plaats leveringszekerheid voor de patiënt. Daarnaast schept een nieuwe reactor op eigen bodem ook de mogelijkheid om samen met o.a. academische centra en marktpartijen nieuwe kankertherapieën te ontwikkelen, dichtbij de patiënt. Dit rechtvaardigt in mijn ogen de oprichting van een deelneming en het publiek aandeelhouderschap.

¹⁵ Kamerstuk 33 626, nr. 16

De leden van de CDA-fractie vragen hoeveel (extra) werkgelegenheid het PALLAS-project gaat genereren, zowel tijdens de bouw als in de exploitatiefase.

Op dit moment speelt NRG met de HFR en gerelateerde activiteiten een belangrijke rol in het creëren en in stand houden van hoogwaardige werkgelegenheid in Noord-Holland Noord. Op de locatie in Petten betreft het structureel (NRG en PALLAS) 1.000 directe en 1.000 indirecte banen, zo becijferde het RIVM.¹⁶ De PALLAS-organisatie schat in ongeveer 200 fte. groot te zullen worden in de komende jaren. Daarnaast is er een schatting gemaakt dat er circa 4,8 miljoen manuren nodig zijn via inhuur en aanbesteding voor de bouw van de PALLAS-reactor. NRG PALLAS heeft naar verwachting tijdens het piekmoment in de bouw circa 400 fte aan bouwpersoneel nodig.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de overwegingen zijn om het aandeelhouderschap van de deelneming niet te beleggen bij het Ministerie van Financiën en daarmee te scheiden van de beleidsinhoudelijke rol van de aandeelhouder en hoe dit past in het staatsdeelnemingenbeleid.

Ik acht het vooral van belang dat het aandeelhouderschap deugdelijk wordt ingericht, op basis van de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2022, met de juiste expertise, een stevige programmaorganisatie en gebruik makend van de expertise van het Ministerie van Financiën. De maatregelen die ik neem om het aandeelhouderschap bij het Ministerie van VWS goed in te richten staan los van de maatregelen die ik neem om het financieel beheer te verbeteren.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts welke andere aandeelhouderschappen dan wel beleidsdeelnemingen onder de hoede van een vakminister vallen. Hoe staan die er financieel voor, welke investeringen waren daarmee gemoeid en wat was de doorslaggevende argumentatie voor die keuze?

In de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2022 (Kamerstuk 28 165, nr. 370) is een overzicht opgenomen van de staatsdeelnemingen en beleidsdeelnemingen per 1 juli 2022. Hierbij staat ook de omvang van het staatsaandeel vermeld en een financieel overzicht. De argumentatie voor de keuze voor een beleidsdeelneming zal gebaseerd zijn op de twee redenen genoemd in de Nota Beleidsdeelnemingen, namelijk 1) wet- en regelgeving verbieden dat het aandeelhouderschap van twee deelnemingen in één hand ligt, of 2) de rol van aandeelhouder is gezien de aard van de onderneming beperkt. Voor verdere informatie omtrent de andere beleidsdeelnemingen verwijs ik u naar het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2022 (Kamerstuk 28 165, nr. 407).

Ik ben voornemens om de eerste evaluatie en de periodiek daarop volgende evaluaties conform de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2022 vorm te geven. Dit betekent dat de eerste evaluatie zeven jaar na het oprichten van de deelneming zal plaatsvinden. Daarbij zal worden aangesloten bij de huidige werkwijze die de Staat en met name de Minister van Financiën hanteert bij het evalueren van deelnemingen en het informeren van de Kamer over de afgeronde evaluatie. Op basis van deze werkwijze zal het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de evaluatie zelf uitvoeren en het proces en eventueel het resultaat van de evaluatie extern laten toetsen om de onafhankelijkheid te waarborgen.

¹⁶ Roobol, L.P. en de Waard, I.R. Markontwikkeling en leveringszekerheid voor medische radionucliden. Aanvulling op RIVM rapport 2019-0101. RIVM briefrapport 2019-0183.

Actuele ontwikkelingen kunnen aanleiding zijn om het aandeelhouderschap van de deelneming eerder of later te evalueren.

De leden van de CDA-fractie vragen daarbij of tevens overwogen is om het aandeelhouderschap te beleggen bij andere ministeries dan bij het Ministerie van VWS en wat de betrokkenheid van het Ministerie van I&W en/of het Ministerie van Defensie wordt.

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. Dit is in lijn met de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2022.

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.

Namens het Ministerie van VWS geeft de Programmadirectie Medische isotopen (PMI) dagelijkse uitvoering aan de specifieke rollen, taken en verantwoordelijkheden die horen bij het aandeelhouderschap en het beheer van een complex (nucleair) bouwprogramma. De hiervoor benodigde capaciteit en competenties zijn in beeld gebracht en worden deels ingevuld via een uitbreiding van de personele capaciteit bij de programmadirectie en deels (tijdelijk) via externe inhuur. Daarnaast wordt waar nodig reeds binnen de Rijksdienst beschikbare expertise benut. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de noodzakelijke expertise en hoe die wordt ingevuld.

Tabel 1. Overzicht van noodzakelijke expertise en de wijze waarop die wordt ingevuld. Mott MacDonald (MMD) is door PMI gecontracteerd als technisch adviseur. MMD is een internationaal consultancy bureau met ruime ervaring met grootschalige infrastructuurproject, waaronder nucleaire bouwprojecten

Kennisgebied	Beschikbaarheid		
	Binnen VWS	Rijksbreed	Externe inhuur
Deelnemingen	PMI	Fin	n.v.t.
Nucleaire technologie	PMI	EZK, I&W, ANVS	Mott MacDonald
Juridische expertise en contractmanagement	WJZ		Landsadvocaat
Omvangrijke bouwprojecten	PMI	I&W, RWS	Mott MacDonald
Projectmanagement en governance	PMI	I&W, RWS	Mott MacDonald
Financieel beheer	PMI, FEZ	IRF, ADR	KPMG, Mott MacDonald

De leden van de CDA-fractie vragen of kan worden aangegeven hoe de prijsstelling van de gemaakte isotopen bepaald gaat worden en hoe gezorgd zal worden dat deze niet alleen kostendekkend is (inclusief aflossen van de lening) maar ook toereikend is om startkapitaal te hebben voor als de nu te bouwen fabriek verouderd is en ontmanteld moet worden? Hoe wordt de prijsstelling bepaald bij andere producenten van medische isotopen?

In de business case, zoals die aan het Ministerie van VWS is aangeboden, worden alle kosten die samenhangen de ontwikkeling, de bouw en de productie meegenomen. Hierbij worden ook de ontmanteling en eventuele vervanging van bestaande installaties en gebouwen meegenomen. Op basis van deze inschatting in combinatie de verwachte omzet blijkt dat de ingeschatte marktprijzen voldoende zijn om alle kosten te dekken.

Mijn ambtsvoorganger, Minister van Ark, is in haar brief van 9 december 2020 ingegaan op de prijsvorming van isotopen:

«Die lage prijs was het gevolg van het feit dat medische isotopen oorspronkelijk een «bijproduct» zijn van door overheden gesubsidieerde onderzoeksreactoren, die met name energie- en materiaalonderzoek uitvoerden. Deze onderzoeksreactoren brachten niet de werkelijke kostprijs van medische isotopen in rekening bij de farmaceuten. Het kabinet heeft zich daarom uitgesproken om zich in te zetten voor een betere werking van de markt voor medische isotopen met als doel om te komen tot een prijs voor de medische isotopen die kostendekkend is voor de reactor (full cost recovery). Het belang daarvan werd (en wordt nog steeds) breed gedragen, door overheden, producenten en afnemers van medische isotopen. Deze inzet heeft tot hogere prijzen geleid.»¹⁷

Zoals gezegd wordt bij de financiering van Pallas ervan uit gegaan dat alle kosten die gemaakt worden doorberekend worden aan de klanten.

De leden van de CDA-fractie vragen of in beeld kan worden gebracht wat de gehele keten is, dus vanaf grondstof voor NewCo tot degene die het medicijn toedient.

In de achtergrondanalyse die openbaar is gemaakt met mijn Kamerbrief van 20 september 2022, is in paragraaf 1.2 een uitgebreide beschrijving van de productieketen van medische isotopen opgenomen. Isotopen voor medische toepassing kennen zeer complexe toeleveringsketens. De toeleveringsketens verschillen per isotoop vanwege unieke karakteristieken, zoals halfwaardetijd, productieproces, type straling, chemische en fysische eigenschappen. Bij iedere specifieke leveringsketen zijn verschillende internationale spelers en ketenpartners betrokken, maar op hoofdlijnen wordt, na het verkrijgen van bronmateriaal, dezelfde keten doorlopen:

1. Het verrijken van bronmateriaal, zoals uranium-235 (verrijkingsfaciliteit);
2. Het bronmateriaal (indien nodig) geschikt maken voor bestraling;
3. Het bestralen van het bronmateriaal (kernreactoren of deeltjesversnellers);
4. Het radiochemisch scheiden en zuiveren van de gewenste isotopen uit het bestraalde materiaal (hotcell laboratorium/verwerkingsfaciliteit);
5. Het radiofarmaceutisch proces dat zeker stelt dat de isotopen en het daarop gebaseerde farmaceutische product voldoen aan de kwaliteitseisen voor toepassing in de patiënt (farmaceutisch bedrijf of ziekenhuisapotheker);
6. Behandeling van de patiënt in het ziekenhuis met het farmaceutisch product dat het medische isotoop bevat.

¹⁷ Kamerstuk 33 626, nr. 13

De leden van de CDA-fractie vragen wat wordt bedoeld met dat het Ministerie van EZK beleidsverantwoordelijk blijft voor het historisch afval en de subsidiering van energieonderzoek in de huidige en nieuwe reactor en welke bedragen, risico's, taken en tijdspad hiermee zijn gemoeid.

Omdat het voornemen is om de Nuclear and Consultancy Group (NRG) en Pallas te fuseren tot één kapitaalvennootschap en beleidsdeelneming onder de verantwoordelijkheid van VWS, gaan de verantwoordelijkheden voor NRG¹⁸, voor zo ver die nu bij EZK belegd zijn, over naar VWS. Het gaat hierbij onder meer om statutaire bevoegdheden van de Minister van EZK (zoals benoemingen van leden van de raad van toezicht van NRG), maar ook het beheer van eerder verstrekte leningen en subsidies. Het Ministerie van EZK heeft in het verleden meerdere malen moeten bijspringen om NRG en voorheen ECN (Energie Onderzoekcentrum Nederland) financieel te ondersteunen. Het ging daarbij onder andere om steun voor herstellinvesteringen om de Hoge Flux Reactor veilig in bedrijf te kunnen houden en om bijdragen in de kosten van het historisch, radioactief afval en de ontmanteling van gebouwen en installaties. Tussen de Ministeries van VWS en EZK is afgesproken dat EZK, ook ná de fusie, aanspreekbaar blijft voor de kosten van het historisch, radioactief afval. Die afspraken worden momenteel uitgewerkt.

EZK verstrekt jaarlijks subsidie aan NRG voor onderzoek in de HFR (PIONEER-programma). Dit programma is gericht op onderzoek t.b.v. een koolstofarme energievoorziening, nucleaire veiligheid, oplossingen voor radioactief afval en ontmanteling van installaties en stralingsbescherming. Ook na de fusie blijft EZK dit onderzoek subsidiëren via de EZK-begroting.

De ingeschatte toekomstige kosten opruimen historisch afval bedroeg in 2022 60 miljoen. Voor verdere informatie verwijs ik u naar het jaarverslag 2022 van NRG.¹⁹

De leden van de CDA-fractie vragen of er bij Centrale Organisatie Voor radioactief Afval (COVRA) voldoende capaciteit beschikbaar is.

In Nederland is het wettelijk geregeld dat radioactief afval naar de Centrale Organisatie Voor radioactief Afval (COVRA) moet worden afgevoerd. De COVRA heeft recent de opslagcapaciteit uitgebreid.²⁰ In deze uitbreiding heeft de COVRA rekening gehouden met het afval dat eventueel door de PALLAS-reactor (gedurende de hele levensduur) wordt geproduceerd. Daarmee is er in de toekomst voldoende opslagcapaciteit voor het radioactief afval dat vrijkomt bij de productie van medische isotopen.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de reden is dat in de conceptstatuten geen mogelijkheid is geschapen waarmee de aandeelhouder een aanwijzingsbevoegdheid heeft richting de onderneming en hoe wordt geborgd dat de leningen die het Ministerie van VWS aan NewCo gaat verstrekt rechtmatig en doelmatig worden besteed.

Het Ministerie van VWS heeft als aandeelhouder dezelfde rechten als een ander aandeelhouder onder het Nederlandse civiele recht. De Algemene Rekenkamer vroeg al eerder waarom besloten de aanwijzingsbevoegdheid niet is opgenomen in de statuten van NewCo. De aanwijzings-

¹⁸ De beleidsverantwoordelijkheid voor Pallas is al in 2018 overgegaan naar VWS.

¹⁹ Jaarstukken 2022 Stichting Nuclear Research and Consultancy Group. <https://www.nrg.eu/media/eyvliczd/jaarrekening-stichting-nrg-2022.pdf>

²⁰ <https://www.covra.nl/nl/organisatie/nieuws/uitbreiding-opslaggebouw-hoogradioactief-afval-geopend/>

bevoegdheid geeft de aandeelhouder het recht om directe instructies te geven aan de RvB. Onder onze Nederlandse wetgeving heeft deze bevoegdheid echter beperkte kracht op de RvB van een publieke eenheid, aangezien deze het belang van alle stakeholders moet dienen. De aandeelhouder is slechts een van deze stakeholders. Daarnaast heeft de aandeelhouder andere rechten die haar genoeg macht geven om de belangen van de Nederlandse staat veilig te stellen. De uitwerking op deze vraag van de Rekenkamer is ook verwerkt in mijn kamerbrief van 19 september en zal meegenomen worden bij de verdere uitwerking.

Het governanceplan licht verder toe hoe VWS zal borgen dat de leningen die worden verstrekt aan NewCo rechtmatig en doelmatig worden besteed. NewCo legt in haar eigen jaarverslag en jaarrekening verantwoording af over hoe de deelneming haar taken heeft uitgevoerd. De Minister van Financiën informeert de Tweede Kamer, namens VWS als aandeelhouder van NewCo, conform de Nota Deelnemingenbeleid jaarlijks in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen over hoe NewCo is beheerd, hoe de deelneming financieel en operationeel heeft gepresteerd en hoe NewCo invulling heeft gegeven aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Naast de standaard aandeelhoudersbevoegdheden zijn in de financieringsovereenkomsten aanvullende rechten en plichten vastgelegd. Via een maandelijks regulier overleg tussen VWS en NewCo wordt invulling gegeven aan de informatieplichten die NewCo conform de statuten en de financieringsovereenkomsten richting VWS heeft. Daarnaast is beoogd om eens per kwartaal een strategisch overleg met NewCo te voeren. In een strategisch kwartaaloverleg bespreken NewCo en VWS aan de hand van de periodieke rapportage de financiële en operationele kant van NewCo. Ook ontvangt de Staat jaarlijks meerjarige prognoses van de deelneming en bespreekt deze met het bestuur van de onderneming.

Om financieringslijnen voor de verschillende activiteiten van NewCo zo zuiver mogelijk te houden, worden in de rapportages drie resultaatverantwoordelijke eenheden onderscheiden, namelijk het PALLAS-nieuwbouwprogramma en twee van de huidige activiteiten van NRG te weten de NRG Operatie en het radioactive Waste Management Programme (RWMP)

Het creëren van deze resultaatverantwoordelijke eenheden maakt het mogelijk om financiële stromen en risico's separaat te administreren en zo veel mogelijk van elkaar te scheiden, en biedt daarmee de mogelijkheid om duidelijk te rapporteren ten aanzien van deze onderdelen en zo nodig een overeenkomstige overlegstructuur in te richten.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de Minister de voorhangprocedure voor de oprichting van NewCo op Prinsjesdag (19 september jl.) is gestart, terwijl het definitieve besluit hierover op een later moment wordt genomen.

Om de bouw van PALLAS definitief te kunnen voortzetten, zal eerst moeten worden voldaan alle vier voorwaarden. Met de Kamerbrief van 20 september 2023 is voldaan aan twee voorwaarden, te weten de volledige dekking van het voorstel en het governanceplan. Om te kunnen voldoen aan alle gestelde voorwaarden vond ik het van belang uw Kamer ook alvast in de gelegenheid te stellen om te reageren op het voornemen tot oprichting van de deelneming. Na het succesvol afronden hiervan rest alleen nog het succesvol doorlopen van de staatssteunprocedure. Nadat de Europese Commissie «groen licht» heeft gegeven zal het project

definitief worden voortgezet. De fusie van NRG en PALLAS en de omzetting naar een deelneming zal ook pas hierna plaatsvinden.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de plannen nog kunnen wijzigen, bijvoorbeeld op grond van hetgeen naar voren komt uit de nu nog lopende staatssteunprocedure bij de Europese Commissie.

Ten aanzien van de opzet van de deelneming heb ik niet de verwachting dat de Europese Commissie om wijzigingen zal vragen.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke momenten en met welk doel de Minister voornemens is de Kamer weer te informeren over de verdere besluitvorming rond het PALLAS-project in het algemeen en de oprichting van NewCo in het bijzonder.

Om de bouw van PALLAS definitief te kunnen voortzetten, zal eerst moeten worden voldaan alle voorwaarden. Met de Kamerbrief van 20 september 2023 is voldaan aan twee voorwaarden, te weten de volledige dekking van het voorstel en het governanceplan. Nadat de Kamer heeft ingestemd met de oprichting van de deelneming rest alleen nog het succesvol doorlopen van de staatssteunprocedure. Zodra hier meer duidelijkheid over is zal ik uw Kamer informeren.

Om verder een goede invulling te kunnen geven aan de rol van aandeelhouder van NewCo en financier van het PALLAS programma is door VWS een aparte programmadirectie opgericht. De programmadirectie heeft als doel om maximaal grip te houden op de bedrijfsvoering van de beleidsdeelneming en op de realisatie van het nieuwbouwprogramma en om de investering in PALLAS maatschappelijk te laten renderen. Ik zal de Kamer (half)jaarlijks informeren over zowel NewCo als over het PALLAS bouwproject in het bijzonder.

NewCo legt in haar eigen jaarverslag en jaarrekening verantwoording af over hoe de deelneming haar taken heeft uitgevoerd. De Minister van Financiën informeert de Tweede Kamer, namens VWS als aandeelhouder van NewCo, conform de Nota Deelnemingenbeleid jaarlijks in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen over hoe NewCo is beheerd, hoe de deelneming financieel en operationeel heeft gepresteerd en hoe NewCo invulling heeft gegeven aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheid.

VWS werkt volgens de principes van de Regeling Grote Projecten van de Tweede Kamer. Deze regeling stelt inhoudelijke en procedurele eisen aan de informatievoorziening over een grootschalig, niet-routinematig project met substantiële financiële gevolgen of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's. Het doel hiervan is om te komen tot weloverwogen besluiten over grote projecten en de controlerende taak van de Kamer daaromtrent te bevorderen. Deze informatievoorziening maakt het voor de Kamer mogelijk te monitoren en om de bewindspersoon tijdig te kunnen bevragen over de gang van zaken, waarmee invulling gegeven wordt aan het budget- en autorisatierecht zoals in de Comptabiliteitswet is vastgelegd.

VWS stelt ten aanzien van het PALLAS-project voor de Tweede Kamer een basisrapportage op en vervolgens voortgangsrapportages. De basisrapportage vormt de basis voor de (in beginsel halfjaarlijkse) voortgangsrapportages en de evaluatie, waarin de verschillen ten opzichte van de basisrapportage worden gepresenteerd en verklaard.

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer aanvullende afspraken zijn of worden gemaakt om risico's te mitigeren zoals de Algemene Rekenkamer schrijft en waarover en met wie precies «aanvullende afspraken» worden gemaakt.

In de financieringsovereenkomsten die ik voornemens ben om met NewCo te sluiten, zullen er voorwaarden worden opgenomen die zien op het beheer van het PALLAS-project, inclusief het beheer van risico's. In het Governanceplan dat ik met uw Kamer heb gedeeld wordt er nader ingegaan op de afspraken die in de financieringsovereenkomsten worden gemaakt met NewCo en de PALLAS-projectorganisatie.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom in de conceptstatuten geen mogelijkheid is geschapen voor een aanwijzingsbevoegdheid door de aandeelhouder en wat de Minister heeft gedaan met de overwegingen die de Algemene Rekenkamer in augustus jl. meegaf voor aanscherping van de statuten.

Het Ministerie van VWS heeft als aandeelhouder dezelfde rechten als een ander aandeelhouder onder het Nederlandse civiele recht. De aanwijzingsbevoegdheid geeft de aandeelhouder het recht om directe instructies te geven aan de RvB. Onder onze Nederlandse wetgeving heeft deze bevoegdheid echter beperkte kracht op het RvB van een publieke eenheid, aangezien deze het belang van alle stakeholders moet dienen. De aandeelhouder is slechts een van deze stakeholders. Daarnaast heeft de aandeelhouder andere rechten die haar genoeg macht geven om de belangen van de Nederlandse staat veilig te stellen. De uitwerking op deze vraag van de Rekenkamer is ook verwerkt in mijn Kamerbrief van 19 september jl. en zullen meegenomen worden bij de verdere uitwerking.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of de Minister voornemens is in de definitieve statuten een aanwijzingsbevoegdheid voor de aandeelhouder op te nemen, respectievelijk een bepaling dat ambtenaren niet in het bestuur benoemd kunnen worden.

De Nederlandse overheid benoemt de directeuren op voordracht van de Raad van Commissarissen volgens de principes van de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2022. De Nota Deelnemingenbeleid 2022 stelt dat bij een belangenverstrengeling van een rol als lid van de Raad van Commissarissen met eerdere of huidige functies, de genomineerde niet wordt aangesteld. Ambtenaren worden niet aangesteld als lid van de Raad van Commissarissen of als directeur vanwege de kans op belangenverstrengeling.

De leden van de CDA-fractie vragen of publiek aandeelhouderschap ook meer mogelijkheden biedt om Nederlandse bedrijven en personeel in te schakelen en zo ja, of dit een doel is.

NewCo zal als beleidsdeelneming vallen onder de Europese aanbestedingsregels en daarom mogelijkheden bieden voor zowel Nederlandse bedrijven en personeel als bedrijven en personeel uit andere Europese landen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de Minister ten aanzien van het bezoldigingsbeleid van de deelneming uiteen kan zetten wie dat vaststelt en welke rol hij daarbij heeft.

Zoals vermeld in artikel 12.7 van de concept-statuten die de Kamer heeft ontvangen op 2 oktober, staat dat het bezoldigingsbeleid wordt vastgesteld door de aandeelhouder op voorstel van de Raad van Commissarissen.²¹

De leden van de CDA-fractie vragen of het juist is dat voorafgaande toestemming van de Algemene Vergadering (en dus de Minister) voor investeringen onder een bedrag van € 50 miljoen in Nederland en onder € 25 miljoen in het buitenland niet vereist is en waarom deze drempelbedragen zo gekozen zijn.

Dat klopt. Bij de vaststelling van de drempel bedragen is de lijn gehanteerd zoals die is geformuleerd in de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2022.

De algemene vergadering van aandeelhouders heeft een goedkeuringsrecht voor investeringen en transacties met een waarde van meer dan een derde van het balanstotaal van de onderneming. Om er zorg voor te dragen dat de staat als aandeelhouder invloed heeft op cruciale investeringsbeslissingen zijn lagere goedkeuringsdrempels vastgelegd in de statuten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen investeringen die aansluiten bij de huidige bedrijfsactiviteiten en investeringen in brede activiteiten, zoals branchevreemde en buitenlandse activiteiten. Voor buitenlandse investeringen geldt een lagere drempel. De precieze drempels zijn afhankelijk van onder andere de aard en omvang van de onderneming en verschillen daarom per deelneming.

In het geval van NewCo zou een derde van het balanstotaal uitkomen op ongeveer 120 mln. Ik heb conform de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2022 ervoor gekozen om daar onder te zitten en voor buitenlandse investeringen een nog lagere drempel vast te stellen. De hoogte van de drempels geeft naar mijn idee de raad van bestuur de ruimte om hun verantwoordelijk te nemen voor het bestuur van de ondernemingen en mij de benodigde betrokkenheid bij belangrijke investeringen. Bovendien word ik, als aandeelhouder, betrokken bij het opstellen van de strategie en het investeringsplan zodat ik ook een beeld heb van komende investeringen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de Minister kan reageren op de beoordeling van het PALLAS-project die de Commissie Nationaal Groeifonds in juni 2023 heeft gegeven.

De Commissie Nationaal Groeifonds heeft geoordeeld dat de PALLAS-aanvraag op een aantal punten onvoldoende voldoet aan de criteria van het Nationaal Groeifonds, zoals de mate waarin PALLAS zal bijdragen aan het duurzaam verdienvermogen van Nederland. Het kabinet heeft het advies van de commissie overgenomen. Het kabinet is zich er altijd bewust van geweest dat een project als PALLAS vanwege de unieke aard moeilijk te passen is binnen één van de fondsen. Een nieuwe reactor dient immers in de eerste plaats leveringszekerheid voor de patiënt in plaats van duurzame economische groei. Tegelijkertijd dient een nieuwe reactor in Nederland ook andere brede publieke belangen, zoals nucleair onderzoek, kennisbehoud, hoogwaardige werkgelegenheid en de mogelijkheid om dichtbij de patiënt innovatieve kankerbehandelingen te ontwikkelen. Alhoewel dit publieke belang ook wordt erkend door de commissie, is zij van oordeel dat het

²¹ Kamerstuk 33 626, nr. 22.

Nationaal Groeifonds hier niet het geëigende middel voor is. Ik vind dit uiteraard teleurstellend, maar ik heb samen met het kabinet besloten het advies van de commissie te respecteren en over te nemen.

Ik vind het wel belangrijk om enige nuance aan te brengen in het oordeel van de commissie dat onzekerheid over de opbrengsten van PALLAS een risico kan vormen voor *full cost recovery*. In de business case van PALLAS wordt ervan uitgegaan dat de kosten van het nieuwbouwprogramma in circa 30 jaar terugverdiend kunnen worden met de inkomsten die worden gegenereerd uit het produceren en leveren van medische isotopen. NRGIPALLAS verwacht in te kunnen spelen op de sterk groeiende vraag naar therapeutische isotopen en schat in dat ze het grootste deel van de Europese markt van therapeutische isotopen kan voorzien. Daarnaast gaat NRGIPALLAS er vanuit dat een belangrijk deel van haar omzet zal komen uit diagnostische isotopen. KPMG heeft de onderbouwing van de inschatting van de toekomstige opbrengsten geanalyseerd en geeft aan dat ze de onderbouwing volgt. Hierbij geeft KPMG aan dat de inschatting met grote onzekerheden is omgeven, omdat meer dan 30 jaar vooruitgekeken wordt. Deze onzekerheden komen voornamelijk voort uit het uiteindelijk te verkrijgen marktaandeel, te voeren prijzen en marktgroei van therapeutische isotopen. Als de commissie Nationaal Groeifonds de business case van PALLAS financieel had laten doorrekenen was zij tot dezelfde conclusie gekomen.

De leden van de CDA-fractie vragen verder of de Minister kan aangeven welke personen met welke achtergrond thans de rollen van bestuurder en toezichthouder vervullen in de beide stichtingen die moeten opgaan in NewCo.

Stichting NRG vormt samen met Stichting Voorbereiding PALLAS-reactor een personele unie (NRGIPALLAS). Deze stichtingen hebben daarmee dezelfde raad van bestuur en raad van toezicht^{22 23}.

Raad van Bestuur NRGIPALLAS

Dhr. Bertholt Leeffink – Algemeen Directeur

dhr. Maik Smit – Financieel Directeur

dhr. Hermen van der Lugt – Directeur Compliance, Risk and Organisation

Raad van Toezicht NRGIPALLAS

Dr. G. Zalm – Voorzitter

J.W.R. van Lunteren MSc

Ir. P.E.M. Buck

Dr. J.H. Egberts

Prof. dr. ir. A.H.M. Verkooijen

Drs. P.G. Winters

K. Smit

Dr. M.M.G. Pubben

Adviseur raad van toezicht: Prof. dr. J. Telgen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de Eigenstandige Controle Functie (ECF) uit het Governanceplan zich verhoudt tot de rol en taak van FEZ en de Auditedienst Rijk en of er ook een rol voor de Algemene Rekenkamer is.

De directie FEZ is belast met de financieel-economische aangelegenheden van het (het gehele) ministerie. De taken van de directie FEZ liggen vast in het Taakbesluit FEZ van de Comptabiliteitswet 2016. De Eigenstandig

²² <https://www.nrg.eu/over-ons/management>

²³ <https://www.pallasreactor.com/pallas-organisatie/raad-van-toezicht-directie/>

Control Functie zal zich volledig richten op de financiële en niet-financiële aspecten van het project (scope, planning, budget, risico's, raakvlakken binnen en buiten het project).

De Auditdienst Rijk zal conform de Regeling Grote Projecten bij het project worden betrokken en vervult daarmee de rol van een onafhankelijke externe auditor.

Conform het Governanceplan zal er ook gebruik gemaakt gaan worden van de Audit Committee van VWS. De Algemene Rekenkamer is lid van deze Committee.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de Kamer jaarlijks wordt geïnformeerd (waar nodig vertrouwelijk) over de marktontwikkelingen, financiële situatie, meerjarenplanning en risico's.

De kamer zal jaarlijks worden geïnformeerd over zowel NewCo als over het PALLAS bouwproject.

NewCo legt in haar eigen jaarverslag en jaarrekening verantwoording af over hoe de deelneming haar taken heeft uitgevoerd. De Minister van Financiën informeert de Tweede Kamer, namens VWS als aandeelhouder van NewCo, conform de Nota Deelnemingenbeleid jaarlijks in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen over hoe NewCo is beheerd, hoe de deelneming financieel en operationeel heeft gepresteerd en hoe NewCo invulling heeft gegeven aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheid.

VWS werkt volgens de principes van de Regeling Grote Projecten van de Tweede Kamer. Deze regeling stelt inhoudelijke en procedurele eisen aan de informatievoorziening over een grootschalig, niet-routinematig project met substantiële financiële gevolgen of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's. Het doel hiervan is om te komen tot weloverwogen besluiten over grote projecten en de controlerende taak van de Kamer daaromtrent te bevorderen. Deze informatievoorziening maakt het voor de Kamer mogelijk te monitoren en om de bewindspersoon tijdig te kunnen bevragen over de gang van zaken, waarmee invulling gegeven wordt aan het budget- en autorisatierecht zoals in de Comptabiliteitswet is vastgelegd.

VWS stelt ten aanzien van het PALLAS project voor de Tweede Kamer een basisrapportage op en vervolgens voortgangsrapportages. De basisrapportage vormt de basis voor de (in beginsel halfjaarlijkse) voortgangsrapportages en de evaluatie, waarin de verschillen ten opzichte van de basisrapportage worden gepresenteerd en verklaard.

De leden van de CDA-fractie vragen tenslotte wat de meerjarige prognoses van de bouwkosten zijn van de Pallas-reactor, respectievelijk de jaarlijkse inkomsten die gegenereerd worden met de exploitatie van de huidige installatie.

De huidige prognose is dat de investering in de PALLAS-reactor loopt t/m 2029 en dat hiermee nog een bedrag van € 1,68 miljard is gemoeid. Over 2022 bedroeg het geconsolideerde bedrijfsresultaat van NRG (dat de huidige installatie exploiteert) € 1,4 mln. positief. Hierbij dient te worden aangetekend dat er een negatieve impact was van ongeveer € 10 miljoen op de omzet en resultaat vanwege de uitval van de reactor in het begin van 2022.

Reactie op de inbreng van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie vragen wat er met het nucleaire afval gedaan zal worden dat zal worden geproduceerd door Pallas.

In Nederland is het wettelijk geregeld dat radioactief afval naar de Centrale Organisatie Voor radioactief Afval (COVRA) moet worden afgevoerd. De kosten, die de COVRA maakt voor het verzamelen, verwerken en opslaan van radioactief afval, worden in rekening gebracht bij de producent van het radioactief afval. Hier geldt dus «de vervuiler betaalt».

De leden van de SP-fractie vragen of de Minister verwacht dat er regelmatig kostenoverschrijdingen plaats zullen vinden.

NRGIPALLAS heeft als taak om het nieuwbouwprogramma tegen zo laag mogelijke kosten te realiseren. Het besluit tot een publieke investering in PALLAS is gebaseerd op een gezamenlijk investeringsvoorstel van NRG en de stichting Voorbereiding PALLAS-reactor (PALLAS). De totale investeringskosten van het nieuwbouwprogramma worden door NRG-PALLAS in het basisscenario geschat op € 1,84 miljard. De bandbreedte die NRG-PALLAS daarbij hanteert loopt van € 1,66 miljard tot € 2,20 miljard. De business case is in opdracht van de Staat getoetst door KPMG en MACE. KPMG oordeelt dat het PALLAS-project een verwachte terugverdientijd heeft van circa 30 jaar. De kostenramingen zijn goed onderbouwd, maar kennen wel grote onzekerheden. Deze zijn inherent aan een dergelijk uniek nucleair bouwproject.

Door NRGIPALLAS te financieren op het basisscenario is er een financiële buffer ingebouwd. Daarmee wordt NRGIPALLAS geacht om zelf tegenvallers op te vangen die zich in het nieuwbouwprogramma zouden kunnen voordoen. Daarnaast heeft VWS beheersingsmaatregelen voorgesteld om de budgettaire voor VWS te mitigeren. Deze vindt u terug in de achtergrondanalyse die openbaar is gemaakt met de Kamerbrief van 20 september 2022.

Reactie op de inbreng van de PvdA- en GroenLinks-fracties

De leden van de GroenLinks- en de PvdA-fracties vragen naar een verdere onderbouwing van de keuze om het aandeelhouderschap bij de vakminister te leggen in plaats van een aandeelhouderschap bij de Minister van Financiën.

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. Dit is in lijn met de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2022.

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.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties vragen wat de sturingsmogelijkheden in de praktijk inhouden en welke controle de Minister straks heeft over bijvoorbeeld de prijzen die NewCo voor zijn producten zal vragen.

In het governanceplan dat ik met uw Kamer heb gedeeld wordt verder ingegaan op de verschillende sturingsmogelijkheden die de aandeelhouder heeft op NewCo. Zo zijn naast de standaard aandeelhoudersbevoegdheden in de financieringsovereenkomsten ook aanvullende rechten en plichten vastgelegd, zoals maandelijkse rapportering vanuit NewCo en strategische kwartaal overleggen.

De controle over de prijsvorming van NewCo zal indirect zijn, door sturing op de strategische koers van NewCo en door sturing op het behoud van maatschappelijk vermogen conform de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2022.