

Vergaderjaar 2019–2020

25 422

Opwerking van radioactief materiaal

Nr. 265

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 1 mei 2020

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over de brief van 11 december 2020 inzake over de export van uranium door URENCO en de daarvoor afgesloten contracten, ook in relatie tot non-proliferatie aspecten (Kamerstuk 25 422, nr. 260).

De vragen en opmerkingen zijn op 24 januari 2020 aan de Minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 1 mei 2020 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Anne Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,
Freriks

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de brief over export van uranium door URENCO, die de Minister voor Milieu en Wonen heeft verstuurd mede namens de Minister van Financiën.

Deze leden zijn van mening dat het aandeelhouderschap geheel los behoort te staan van dit onderwerp. De veiligheidseisen die worden gesteld aan uraniumexport zijn van groot maatschappelijk belang. Die eisen dienen te worden vastgelegd, nageleefd en gecontroleerd met wet- en regelgeving en andere publiekrechtelijke middelen, met de bijbehorende democratische controle. De bevoegdheden van een aandeelhouder zijn daarvoor niet geschikt. Deelt de Minister deze opvatting?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de brief over het aandeelhouderschap bij de staatsdeelneming URENCO. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen.

Allereerst over het verleden, klopt het dat Ultra-Centrifuge Nederland N.V. (hierna UCN) bij oprichting in 1969 deels beheerd werd door de staat en deels door private aandeelhouders en dat pas in 2009 de Staat der Nederlanden de enige aandeelhouder is geworden? Klopt het dat bij de oprichting van UCN het de bedoeling was om het belang van de staat in UCN langzaam af te bouwen¹? Klopt het dat, sinds het Jaarverslag Staatsdeelnemingen 2013 waarin voor het eerst een onderscheid is gemaakt in permanente en niet-permanente staatsdeelnemingen, UCN staat aangemerkt als een niet-permanente staatsdeelneming? Kan de Minister aangeven welke veranderingen hebben plaatsgevonden tussen 2009 en 2013? Klopt het dat de volgende verdragen en wetten zorgden voor borging van het publiek belang van UCN in 2009: Kernenergiewet, In- en uitvoerwet, Geheimhoudingsbesluit kernenergiewet, Non-Proliferatieverdrag, Euratom Verdrag, Nuclear Suppliers Guidelines, Verdrag van Almelo, Verdrag van Washington, Verdrag van Cardiff en het publiek aandeelhouderschap? Welke aanvullende publieke borging, bijvoorbeeld verdragen, wetten of andere vormen van publieke borging, zijn daar tussen 2009 en 2013 bij gekomen die maakte dat de deelneming toen als niet-permanente staatsdeelneming aangemerkt werd?

De leden van de D66-fractie vragen of de Minister een tijdslijn kan geven aangaande de aandeelhouders van URENCO sinds de oprichting en een duiding van de Minister van deze wisselingen. Klopt het dat Duitsland het 1/3 aandeel dat in Duits staatsbezit was, verkocht heeft aan twee Duitse nutsbedrijven zijnde RWE AG en E.ON SE en zij dit aandeel nu houden via Uranit GmbH? Kan de Minister ingaan op het aandeel van de Duitse staat in deze beiden bedrijven? Welke formele macht heeft de Duitse staat, anders dan wetgeving, over deze twee bedrijven?

Op 19 juli 1971 is het zogeheten Verdrag van Almelo getekend tussen Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Nederland. Deelt de Minister de mening van de leden van de D66-fractie dat de wereld anno 2020 een andere is dan in 1971, bijvoorbeeld kijkend naar de geopolitieke en de binnenlandse situatie? Hoe vaak is dit verdrag sinds ondertekening geëvalueerd en aan de hand daarvan aangepast? Indien dit nog nooit is gebeurd, deelt de Minister de mening dat dit, gezien de terechte vraag om meer transparantie in onze democratische rechtsstaat alsmede de

¹ Bijlag bij Kamerstuk 28 165, nr. 116.

veranderde geopolitieke situatie, vreemd is? Welke stappen gaat de Minister ondernemen om hier verandering aan te brengen? Binnen het Verdrag van Almelo is een grote rol weggelegd voor de Gemengde Commissie uit artikel II. Deze Commissie bestaat uit één vertegenwoordiger per overeenkomstsluitende partij van het verdrag. Uit artikel II (4) van het verdrag vloeit voort dat de Gemengde Commissie haar eigen reglement van orde heeft vastgesteld. Is dit reglement openbaar en zo ja, wanneer is dit reglement voor het laatst herzien? Zo nee, waarom is dit niet openbaar? Kan de Minister daarnaast een beschouwing geven op de verhouding tussen UCN en het staatsaandeelhouderschap dat hiermee samenhangt enerzijds en de Gemengde Commissie en de Nederlandse vertegenwoordiger die hierin plaatsneemt anderzijds? Meer in algemene zin, wat is de verhouding tussen de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) van Urenco enerzijds, bestaande uit de drie houdstermaatschappijen UCN, Uranit GmbH en Enrichment Holdings Ltd, en de Gemengde Commissie anderzijds? Kan de Minister aangeven welke bevoegdheden bij de AvA liggen en de Gemengde Commissie? Delen deze instanties bevoegdheden? Hoe vaak per jaar komen elk van deze instanties bij elkaar en vinden ook gezamenlijke vergaderingen plaats? Hoe wordt omgegaan in gevallen waarin AvA en de Gemengde Commissie van mening verschillen, temeer nu in de AvA ook twee bedrijven door middel van een houdstermaatschappij zitting hebben terwijl in de Gemengde Commissie enkel vertegenwoordigers van de Overeenkomst sluitende Partijen zitten.

De leden van de D66-fractie brengen naar voren dat op 23 mei 2013 per brief² aan zowel de Tweede als Eerste Kamer werd medegedeeld dat Nederland van plan was om de aandelen die de Staat der Nederlanden indirect houdt in URENCO Ltd. te vervreemden. Daaropvolgend heeft er ruim drie jaar overleg plaatsgevonden tussen de betrokken overheden en met de Duitse private aandeelhouders, waarbij gekeken is naar de uitwerking van de instrumenten voor de borging van de publieke belangen. Na drie jaar werd in oktober 2016 gemeld dat overeenstemming was bereikt met het Verenigd Koninkrijk en Duitsland over een wetsvoorstel ter borging van de publieke belangen van non-proliferatie en veiligheid in URENCO. Echter werd in diezelfde maand, op 31 oktober 2016, per brief³ gemeld dat het wetsvoorstel Uitvoeringswet Verdrag van Almelo vanwege het uitblijven van een akkoord van E.ON en RWE niet aan de Tweede Kamer kan worden aangeboden. Deze wet was bedoeld om te voorzien in een alternatief instrumentarium ter borging van de publieke belangen van non-proliferatie en veiligheid, wat de weg had vrijgemaakt voor de vervreemding van de Nederlandse aandelen. Later hebben E.ON en RWE schriftelijk kenbaar gemaakt niet akkoord te gaan met het wetsvoorstel en de daarbij horende vennootschapsrechtelijke structuur. Graag vernemen deze leden de precieze datum waarop dit kenbaar werd gemaakt alsmede de redenen hiervoor. Het niet-ingediende wetsvoorstel⁴ werd daarna op 14 juni 2017 openbaar gemaakt, waarna hierover een schriftelijk overleg is gevoerd⁵. In dit schriftelijk overleg werd aangegeven dat een verkenning van alternatieve mogelijkheden om de publieke belangen te borgen zou worden uitgevoerd waarbij alle oplossingsrichtingen in ogenschouw genomen zouden worden. De leden van de D66-fractie vernemen graag wanneer deze verkenning gereed is en waarom deze verkenning al meer dan twee jaar in beslag neemt. Kan de Minister aangeven wat hij verwacht van deze verkenning?

² Kamerstuk 28 165, nr. 161.

³ Kamerstuk 28 165, nr. 258.

⁴ Kamerstuk 28 165, nr. 267.

⁵ Kamerstuk 28 165, nr. 272.

De leden van de D66-fractie vragen of de Minister zich de eerdere Kamervragen herinnert waarin werd gesteld dat «Urenco NL heeft bevestigd dat het bedrijf sinds 2009 geen verarmd UF6 naar Rusland meer vervoert⁶»? Kan de Minister ingaan op de redenen om met dit vervoer in 2009 te stoppen? Kan de Minister ingaan op de vraag hoe lang er geen verarmd uranium naar Rusland is vervoerd? Klopt het dat, zoals de Duitse regering op schriftelijke vragen antwoordt⁷, URENCO en de drie houdstermaatschappijen UCN, Uranit GmbH en Enrichment Holdings Ltd. een verrijgingscontract hebben afgesloten met Tradewill Ltd., een verkoop dochteronderneming van de Russische onderneming Tenex, die – als dochteronderneming van Rosatom – actief is in de nucleaire aanvoer- en verwijderingssector? Kan de Minister toelichten wanneer dit contract precies gesloten is en wanneer de onderhandelingen over dit contract precies begonnen? Kan de Minister daarnaast toelichten waarom een contract gesloten is met zowel URENCO als de drie houdstermaatschappijen? Klopt het dat, gezien het ondertekenen van UCN van dit contract, de Nederlandse Staat als 100%-aandeelhouder van UCN hier niet akkoord mee kan gaan? Kan de Minister ingaan op de financiële gevolgen van dit verrijgingscontract?

De leden van de D66-fractie vragen of de Minister zich de brief kan herinneren over de appreciatie van de motie van de leden Kröger en Van Eijs waarin gesteld werd dat de eerder aangehaalde Gemengde Commissie «zorgvuldige afwegingen gemaakt, waarbij zorgvuldig wordt gekeken naar de proliferatie- en veiligheidsrisico's (Kamerstuk 25 422, nr. 261). Dit is de kerntaak van het comité.⁸»? Klopt het dat in het Verdrag van Almelo Artikel II lid 5 de overige taken beschreven worden en dat één van deze taken (onder d iii) is: «de uitvoer buiten het grondgebied van de Overeenkomst sluitende Partijen van apparatuur of materialen ontwikkeld, geproduceerd of verwerkt ingevolge de in Artikel I van deze Overeenkomst omschreven samenwerking»? Klopt het dat voor beslissingen in de Gemengde Commissie ieder overeenkomstsluitende partij een veto heeft? Klopt het derhalve dat Nederland hier geen gebruik van heeft gemaakt?

De leden van de D66-fractie vragen hoe de Minister reageert op Ewoud Verhoef, Plaatsvervangend directeur van een andere staatsdeelneming (COVRA) die gelaten reageert op berichten dat URENCO vooralsnog kiest voor Rusland.⁹ Klopt het dat in 2015 werd begonnen met de bouw van een nieuwe opslaglocatie van verarmd uranium¹⁰ en deze in 2017 gereed was en geopend werd¹¹? Kan de Minister ingaan op de kosten van de bouw van deze nieuwe opslaglocatie? Klopt het verder dat het tempo waarin deze hal gevuld gaat worden aan URENCO is? Klopt het dat de nieuwe opslaglocatie een opslagcapaciteit heeft voor vijftien jaar¹²? Hoeveel daarvan is sinds 2017 in gebruik en loopt dit volgens «schema» om ook de opslagcapaciteit van vijftien jaar binnen vijftien jaar te halen? «Volgens Urenco is het verarmd uranium een grondstof en geen radioactief afval, wat niet geëxporteerd mag worden. Dat is omstreden, omdat het percentage bruikbaar materiaal zo laag is, dat het amper kan worden gebruikt, waardoor het eigenlijk moet worden opgeslagen bij

⁶ Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 1128.

⁷ <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/19/19117.pdf#page=64> (vraag 24).

⁸ Kamerstuk 25 422, nr. 262.

⁹ <https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/116015/COVRA-gelaten-over-bericht-dat-verarmd-uranium-naar-Rusland-gaat>.

¹⁰ <https://www.covra.nl/nl/organisatie/nieuws/eerste-paal-nieuw-opslaggebouw-verarmd-uranium/>.

¹¹ <https://www.covra.nl/nl/organisatie/nieuws/prinses-beatrix-opent-nieuw-opslaggebouw/>.

¹² <https://www.covra.nl/nl/organisatie/nieuws/eerste-paal-nieuw-opslaggebouw-verarmd-uranium/>.

COVRA in Nieuwdorp.¹³» Hoe reageert de Minister op het feit dat dit «omstreden» is? Hebben financiële argumenten een rol gespeeld in de beslissing van URENCO om het verarmd uranium niet bij COVRA op te slaan?

Los van de discussie over hoe bruikbaar het radioactief materiaal is en of het vervoer hiervan naar Rusland volgens (internationale) verdragen en wetten wel of niet zou mogen, ontvangen de leden van de D66-fractie graag een uitgebreide reflectie op het feit dat de Nederlandse Staat aandeelhouder is van een bedrijf dat verarmd uranium, hetgeen zowel civiele als militaire gebruiksdoelen kent, vervoert naar Rusland. Een land dat bijvoorbeeld al vijf jaar aangesproken moet worden op de verplichting om volledig mee te werken aan het strafrechtelijke onderzoek naar het neerhalen vlucht MH17, in lijn met VN-resolutie 2166. Een land waartegen sinds 2014 meerdere malen het sanctie-instrument is ingezet door de EU en waar het kabinet geen reden ziet dit bestaande sanctieregimes te herzien. Een land waarbij, zo valt te lezen in de onlangs gepubliceerde Rusland strategie¹⁴, «selectieve economische samenwerking» het beste instrument zou zijn.

De leden van de D66-fractie merken tot slot op dat recent een artikel stond in Physics Today met, vrij vertaald, de volgende strekking: «De enige verrijkingsfabriek in de VS wordt momenteel beheerd door Urenco. Niemand verrijkt momenteel HALEU [kort voor: High Assay Low Enrichment Uranium, uranium tot 19,75% verrijkt] commercieel, maar Urenco heeft vorig jaar plannen aangekondigd om HALEU-capaciteit toe te voegen aan zijn fabriek in New Mexico. De regering van de Urenco-partners hebben gezegd dat hun overeenkomst uit 1995 met de VS het bedrijf niet verbiedt HALEU te leveren voor militaire reactoren of LEU [kort voor Low Enrichment Uranium] voor de productie van tritium. De overeenkomst beperkt het uraniumproduct van Urenco tot «vreedzame niet-explosieve doeleinden», maar heeft geen betrekking op tritium. Het is vermeldenswaard dat tritium, een vitale component van alle Amerikaanse kernwapens, in een civiele reactor wordt geproduceerd als bijproduct van elektriciteitsopwekking. Die regeling overschrijdt de zogenaamd rode lijn tussen wapens en civiele nucleaire installaties.»¹⁵ Hoe weegt de Minister de laatste passage uit deze quote? En hoe zal de Minister, als aandeelhouder, omgaan met de mogelijke proliferatie- en veiligheidsrisico's, die samenhangen met een eventuele levering van HALEU door Urenco en de daaraanverbonden mogelijkheden voor inzet met kernwapens in de VS?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GL

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat een zo proactief mogelijke houding in alle zaken aangaande nucleaire veiligheid en non-proliferatie van groot belang is. Het kabinet wijst, tot onvrede van de leden van de fractie van GroenLinks, voortdurend op de beperkte invloed van het aandeelhouderschap van URENCO via UCN. Deze leden zijn van mening dat het maximale uit het aandeelhouderschap moet worden gehaald maar dat er ook andere middelen zijn om het beleid van URENCO te sturen. Volgens de Minister is de bedrijfsvoering van URENCO geen bevoegdheid van de aandeelhouder. Wat zijn wel precies de bevoegdheden van de aandeelhouder? En wat zijn de mogelijkheden van Nederland via haar zetel in de Gemengde Commissie?

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de Minister beargumenteert dat het verarmde uranium geen afval is, maar een grondstof als het

¹³ <https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/116015/COVRA-gelaten-over-bericht-dat-verarmd-uranium-naar-Rusland-gaat>.

¹⁴ Kamerstuk 35 373, nr. 1.

¹⁵ <https://physicstoday.scitation.org/doi/10.1063/PT.3.4385>.

verarmde uranium wordt herverrijkt. Deze leden zijn skeptisch over de herverrijking van het verarmde uranium door Rosatom. Rosatom, de ontvanger van URENCO's verarmd uranium, heeft aan de Noors-Russische milieuorganisatie Bellona toegegeven in 2024 te beginnen verarmd uranium van Uraniumhexafluoride (UF₆), een corrosieve chemische vorm die je in gascentrifuges kan verrijken, om te zetten in het stabiele uraniumoxide U₃O₈. U₃O₈ is een poeder, geschikt voor eindopslag. De vraag rijst hoe geloofwaardig het is dat, als Rosatom over vier jaar UF₆ in U₃O₈ om zet, en er al 820.000 ton UF₆ in Rusland ligt opgeslagen, waarom het nu door Urenco naar Rusland afgevoerde uranium nog zou worden herverrijkt. Dit maakt de bewering dat het uranium een grondstof is en geen afval, ongeloofwaardig. Deelt de Minister deze analyse? Ook hierbij is een pro-actievere houding gewenst. De leden van de GroenLinks-fractie hebben vernomen¹⁶ dat er plannen zijn van URENCO om in de Verenigde Staten HALEU (tot 19,75% verrijkt uranium) te produceren en dat er een mogelijke wens zou zijn van de Verenigde Staten om URENCO te kopen, aangezien de (militaire) voorraad hoogverrijkt uranium van de Verenigde Staten opraakt¹⁷. Is hierover gesproken in de Gemengde Commissie? Klopt het dat HALEU ook mogelijk te gebruiken is voor nucleaire wapens bij een kritische massa van ongeveer 50 kg? Wat zijn de (overige) militaire toepassingen van HALEU? Is de Minister bereid om te voorkomen dat URENCO wordt verkocht aan de Verenigde Staten en/of dat URENCO HALEU gaat produceren? Deelt de Minister de inschatting dat onder de huidige internationale verdragen de Verenigde Staten geen civiel verrijkt uranium mogen gebruiken voor militaire toepassingen, explosief of anderszins? De leden van de GroenLinks-fractie hebben vernomen dat in de Amerikaanse civiele kerncentrale Watts Bar tritium wordt geproduceerd voor gebruik in het ontstekingsmechanisme van Amerikaanse kernwapens. URENCO heeft in of rond 2014 aan de overheid van de Verenigde Staten gemeld dat er, volgens haar analyse, desondanks *geen* beperkingen zouden zijn om door URENCO verrijkt uranium in te zetten in de kerncentrale Watt Bar. Deelt de Minister deze analyse van URENCO? Zo ja, wat zou nodig zijn om te voorkomen dat door URENCO verrijkt uranium bijdraagt aan de instandhouding van het Amerikaanse kernwapenarsenaal?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Minister over de export van uranium door URENCO. Zij hebben hierover enkele vragen.

De Minister schrijft dat Nederland dezelfde definitie van radioactieve afvalstoffen gebruikt als Euratom en het Internationaal Atoomenergie Agentschap. De leden van de SP-fractie vragen of internationaal gezien duidelijkheid bestaat over deze definitie en of andere landen dezelfde definitie gebruiken.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister uiteen te zetten hoe URENCO tot het besluit komt om uranium al dan niet te hergebruiken. Bestaan hiervoor objectieve criteria, vragen deze leden. Of komt een dergelijk besluit op andere gronden tot stand?

De Minister van Financiën heeft volgens de brief van de Minister voor Milieu en Wonen geen inzicht in contracten die URENCO sluit. Wie heeft dat wel, vragen de leden van de SP-fractie. Krijgt de Minister wel een globaal overzicht van contractpartners, vragen zij. Wie ziet toe op de contracten die URENCO aangaat? Is het gebruikelijk dat aandeelhouders geen inzicht hebben in contracten die ondernemingen aangaan?

¹⁶ <https://www.laka.org/nieuws/2019/urencovo-wil-hoger-verrijkt-uranium-produceren-10381>.

¹⁷ <https://www.laka.org/nieuws/2020/interesse-vs-in-koop-urencovo-kernwapen-gebruik-11995>.

De leden van de SP-fractie lezen dat de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking verantwoordelijk is voor het verlenen van exportvergunningen vanuit Nederland voor zogeheten dual-use goederen, goederen die voor zowel civiele toepassingen als voor militaire toepassingen kunnen worden gebruikt. Zij vragen of op basis hiervan een overzicht kan worden verstrekt van het aantal exportvergunningen dat is verleend voor export van radioactieve afvalstoffen, en hierin de bestemming van dit materiaal weer te geven.

In de brief meldt de Minister dat indien aan de eisen voor de veiligheid en de fysieke beveiliging wordt voldaan, er geen juridische gronden zijn om vervoersvergunningen te weigeren. De leden van de SP-fractie vragen de Minister of dit betekent dat vervoer van uranium op Nederlands grondgebied in principe iedere mogelijke bestemming kan hebben.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister of er nog steeds plannen zijn om de aandelen URENCO uiteindelijk te verkopen. Wat is precies de stand van zaken hierin? Wat betekent eventuele verkoop van deze aandelen voor de zeggenschap van Nederland over het transport van verarmd uranium?

Kan de Minister aangeven naar welke landen verarmd uranium wordt geëxporteerd of doorgevoerd, vragen de leden van de SP-fractie.

II Reactie van de Minister

Inleiding

Naar aanleiding van een op 11 december 2019 door de Minister voor Milieu en Wonen toegezonden brief inzake «Reactie op verzoek commissie Infrastructuur en Milieu over de export van uranium door Urenco en de daarvoor afgesloten contracten, ook in relatie tot non-proliferatie aspecten» (Kamerstuk 25 422, nr. 260), heeft uw Kamer enkele vragen en opmerkingen aan mij voorgelegd. In voornoemde brief, die mede namens mij is verstuurd, wordt onder andere ingegaan op de verschillende rollen van de ministeries ten aanzien van Urenco en de borging van de publieke belangen van non-proliferatie, nucleaire veiligheid en leveringszekerheid. Mijn primaire doel als aandeelhouder van Ultra-Centrifuge Nederland (UCN) en indirect van Urenco is borging van deze publieke belangen. Zoals hieronder uitgebreider beschreven, is het aandeelhouderschap echter het sluitstuk van de instrumenten voor borging van dit belang. In de eerste plaats zijn daarvoor wetgeving en verdragen van belang. Ook zijn er vragen gesteld over zaken die geen betrekking hebben op mijn bevoegdheden als aandeelhouder. Daarom stuur ik u deze reactie mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat, de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

In onze reactie gaan wij eerst achtereenvolgens in op de historie van het aandeelhouderschap in Urenco, de borging van de publieke belangen in het algemeen, het Verdrag van Almelo, de Gemengde Commissie en de samenhang tussen de rol van de aandeelhouder en de Gemengde Commissie. Vervolgens komen de verkoop van aandelen, contracten van Urenco, de kwalificaties van grondstof versus afval, de opslaglocatie voor verarmd uranium in Nederland en HALEU aan de orde.

Historie aandeelhouderschap

De leden van de D66-fractie hebben vragen gesteld over de aandeelhouders van Ultra Centrifuge Nederland N.V. (UCN) sinds de oprichting in 1969 en vragen om een tijdslijn. UCN is in 1969 opgericht met als doel de gascentrifugetechniek om uranium te verrijken verder te ontwikkelen. Bij

oprichting was het de bedoeling om het belang van de staat in UCN langzaam af te bouwen. Na verloop van tijd bleek de markt echter niet erg bereidwillig om te participeren in UCN vanwege het onzekere klimaat inzake de politieke aanvaarding van kernenergie. De aandelen waren toen als volgt verdeeld: de Nederlandse Staat 55%, Staatsmijnen, Shell en Philips ieder 10%, VMF en Rijn Schelde ieder 7,5%. In 1980 vergrootte de staat het aandelenkapitaal en werd voor 98,5% aandeelhouder.

In het Verenigd Koninkrijk en in Duitsland waren soortgelijke ondernemingen als UCN actief. In 1970 sloten het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Nederland een samenwerkingsverdrag op dit gebied, het zogenoemde Verdrag van Almelo dat leidde tot een gezamenlijke industriële onderneming waarbij de drie verschillende ondernemingen als partners nauw zouden samenwerken en als één bedrijf naar buiten zouden treden. In 1993 werd besloten tot een fusie van de Britse, Duitse en Nederlandse gascentrifugeondernemingen. Dit leidde tot de fusienaam Urenco Ltd. Sindsdien houdt UCN als houdstermaatschappij een derde van de aandelen in Urenco Ltd.

In oktober 2009 informeerde het kabinet uw Kamer over het voornemen om de aandelen van de minderheidsaandeelhouders in UCN over te nemen.¹⁸ Sinds het overnemen van die aandelen is de Nederlandse staat voor 100% eigenaar van UCN.

De leden van de D66-fractie vragen of Uranit GmbH Duits staatsbezit was voordat E.ON en RWE aandeelhouders werden van Uranit. Dat is niet het geval. Voordat E.ON en RWE aandeelhouders werden in Uranit, waren de aandelen in handen van andere (Duitse) private bedrijven. Op dit moment houden RWE en E.ON ieder 50% van de aandelen in Uranit, Uranit houdt 1/3 van de aandelen in Urenco Ltd. Deze leden vragen ook naar de formele macht van de Duitse overheid over E.ON en RWE. E.ON en RWE zijn beursgenoteerde bedrijven. De formele invloed van de Duitse staat op beursgenoteerde bedrijven loopt via wet- en regelgeving. Anders dan de Nederlandse en Britse staat, heeft de Duitse staat geen invloed op Urenco via het aandeelhouderschap. Als partner in het Verdrag van Almelo heeft de Duitse staat uiteraard wel invloed op Urenco, net zoals de Britse en Nederlandse staat dit hebben. Zie hiervoor de beantwoording over de vragen over de Gemengde Commissie.

Borging publieke belangen Urenco

De leden van de D66-fractie stellen vragen over de borging van de publieke belangen inzake Urenco en het onderscheid tussen permanente en niet-permanente staatsdeelnemingen. In de beantwoording wordt eerst ingegaan op het algemene staatsdeelnemingenbeleid en het onderscheid tussen permanente en niet-permanente staatsdeelnemingen. Vervolgens komen de vragen over het borgen van de publieke belangen aan bod.

Het uitgangspunt van het staatsdeelnemingenbeleid is dat wet- en regelgeving de meest aangewezen instrumenten zijn om publieke belangen te borgen. Het staatsaandeelhouderschap is daar als zelfstandig instrument minder geschikt voor, maar kan als aanvullend instrument worden ingezet als wet- en regelgeving op orde zijn. De leden van de VVD-fractie merken daarom terecht op dat het aandeelhouderschap op zichzelf onvoldoende is voor de borging van de publieke belangen in Urenco: het Verdrag van Almelo en wet- en regelgeving zijn de primaire instrumenten voor de borging van de publieke belangen, het aandeelhouderschap is daarop aanvullend. De leden van de D66-fractie sommen de verdragen en wetten op die in 2009 zorgden voor de borging van de publieke belangen:

- Kernenergiewet
- In- en uitvoerwet

¹⁸ Kamerstuk 28 165, nr. 103.

- Geheimhoudingsbesluit kernenergiewet
- Non-Proliferatieverdrag
- Euratom Verdrag
- Nuclear Suppliers Group Guidelines
- Het Verdrag van Almelo
- Het Verdrag van Washington
- Verdrag van Cardiff
- Publiek aandeelhouderschap

De leden vragen of deze opsomming compleet is. Dat is niet het geval. In het overzicht ontbreken de Wet strategische diensten, het Besluit strategische goederen en de Dual Use verordening (verordening (EG) nr. 428/2009). Al die instrumenten, inclusief de drie aanvullingen, zijn ook op dit moment nog van kracht. In het Verdrag van Almelo wordt bovendien expliciet verwezen naar de internationale verplichtingen inzake non-proliferatie. Onder dit begrip vallen alle verplichtingen op het gebied van kernwapens, kernmateriaal, gerelateerde apparatuur, relevante kennis, nucleaire activiteiten, en nucleaire veiligheid. Het huidige deelnemingenbeleid is neergelegd in de in 2013 door het kabinet vastgestelde *Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013*. In deze nota wordt voor het eerst onderscheid gemaakt tussen permanente staatsdeelnemingen, bij voorbaat tijdelijke staatsdeelnemingen en niet-permanente staatsdeelnemingen.

De categorie «permanent» bevat deelnemingen waarvan het kabinet het van belang acht dat de staat hierin overwegende invloed houdt. In de categorie «bij voorbaat tijdelijk» vallen de deelnemingen die in staats-handen zijn gekomen als gevolg van de financiële crisis. Voor deelnemingen in de categorie «niet-permanent» ziet het kabinet in principe geen toegevoegde waarde (meer) van het aandeelhouderschap van de staat. Deze belangen zouden (op kortere of langere termijn) voor vervreemding in aanmerking kunnen komen, op het moment dat wet- en regelgeving voldoende wordt geacht om de publieke belangen te borgen. UCN valt in de nota uit 2013 in de categorie niet-permanent. Waarom dat is wordt hieronder toegelicht.

In 2013 informeerde het kabinet de Tweede Kamer over zijn voornemen tot vervreemding van de aandelen in Urenco. Dit voornemen vloeit voort uit veranderingen ten aanzien van de zeggenschap en het aandeelhouderschap in de vennootschap. Naar aanleiding van de beslissing van Duitsland om 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 2013 heeft het Verenigd Koninkrijk in het openbaar te kennen gegeven de aandelen in Urenco te willen vervreemden, omdat niet langer de noodzaak werd gevoeld aandeelhouder te zijn. Het Verenigd Koninkrijk stelde als voorwaarde aan de verkoop dat de publieke belangen van non-proliferatie en veiligheid geborgd blijven en dat voldoende waarde wordt gerealiseerd. Deze ontwikkelingen dwongen 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 zou dan niet langer via het gezamenlijke publieke aandeelhouderschap met het Verenigd Koninkrijk (samen een meerderheid van tweederde van de aandelen) voldoende zeggenschap uit kunnen oefenen voor een effectieve aanvullende borging van de publieke belangen. Die positie vond het kabinet zeer onwenselijk. Daarom onderzocht het kabinet of op een andere wijze dan via het aandeelhouderschap de publieke belangen geborgd zouden kunnen worden. In dit geval

gaat het om de publieke belangen met betrekking tot non-proliferatie, nucleaire veiligheid en leveringszekerheid. Het kabinet stelde in 2013 dat een verkoop alleen plaats zou kunnen vinden indien de publieke belangen die nu mede via het meerderheids-aandeelhouderschap van overheden geborgd zijn in een nieuwe structuur ook op een adequaat niveau geborgd worden. Dit maakte dat UCN werd ingedeeld in de categorie «niet-permanente» staatsdeelnemingen, waarvan het aandelenbelang verkocht zou kunnen worden, op het moment dat wet- en regelgeving voldoende wordt geacht om de publieke belangen te borgen zonder het sluitstuk van aandeelhouderschap. Dit betekent overigens niet dat het kabinet UCN zal verkopen op het moment dat de publieke belangen uitsluitend op een andere wijze dan via het staatsaandeelhouderschap zijn geborgd: eventuele verkoop vergt een afweging op zichzelf. Verkoop van het Nederlandse aandeel is nu niet aan de orde en vanzelfsprekend onderneemt het kabinet geen stappen op dat vlak zonder parlementaire goedkeuring.

Verdrag van Almelo

De leden van de D66-fractie vragen of het Verdrag van Almelo sinds de ondertekening is geëvalueerd en aan de hand daarvan is aangepast, verwijzend naar het belang van transparantie in onze democratische rechtsstaat en de veranderde geopolitieke situatie. Er is tot op heden geen aanleiding geweest tot evaluatie en aanpassing van het Verdrag van Almelo, aangezien het verdrag voldoende ruimte biedt om in te kunnen spelen op veranderende geopolitieke situaties en daarmee in onze rechtsstaat een effectief toezicht op Urenco mogelijk maakt.

Met het oog op de gewenste internationale samenwerking tussen de drie landen Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk ten aanzien van het gasultracentrifuge-procedé, en de noodzaak om proliferatie van kernwapens tegen te gaan zijn in het Verdrag van Almelo afspraken gemaakt over beveiligingsmaatregelen en rubricering van informatie. Dergelijke beveiliging en vertrouwelijkheid is noodzakelijk gezien de gevoeligheid van goederen in deze industrie in relatie tot de (nationale) veiligheid, als ook de commerciële gevoeligheid.

Het Verdrag van Cardiff, getekend op 12 juli 2005 en in werking getreden op 1 juli 2006, kent een vergelijkbaar regime om de proliferatiegevoelige technologie te beschermen. Dit verdrag tussen Nederland, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk gaat over samenwerking op het gebied van ultracentrifugetechnologie. Hiernaast is per 31 januari 2012 het Verdrag van Parijs, getekend op 24 februari 2011, in werking getreden. Dit verdrag maakt de exploitatie van de verrijkingstechnologie door de vier verdragsstaten in de Verenigde Staten mogelijk. Het Verdrag van Parijs hangt samen met zowel het Verdrag van Almelo als het Verdrag van Cardiff en kent een vergelijkbaar regime met betrekking tot geheimhoudingsregels en het toezicht op de technologie. Alle voornoemde verdragen zijn door beide Kamers van de Staten-Generaal goedgekeurd. Gezien deze verdragen van recenter datum zijn, zijn de afwegingen die in het Verdrag van Almelo zijn gemaakt met betrekking tot veiligheid en vertrouwelijkheid niet als verouderd te beschouwen.

Gemengde Commissie

De leden van de D66-fractie stellen vragen over het reglement van orde van de Gemengde Commissie. Op grond van artikel II (4) stelt de Gemengde Commissie haar eigen reglement van orde vast. Dit is als zodanig geen openbaar document, maar wel kan aangegeven worden dat het praktische afspraken bevat over onder meer de frequentie van vergaderen, het voorzitterschap, de aanwezigheid van experts, de

verantwoordelijkheid voor de agenda en de werktaal van de bijeenkomsten.

Deze leden vragen of afwegingen rondom proliferatie- en veiligheidsrisico's een kerntaak zijn van de Gemengde Commissie. Dat is het geval. Zij citeren daarnaast Artikel II lid 5 van het Verdrag van Almelo waarin staat dat één van de taken van de Gemengde Commissie: *«de uitvoer buiten het grondgebied van de Overeenkomst sluitende Partijen van apparatuur of materialen ontwikkeld, geproduceerd of verwerkt ingevolge de in Artikel I van deze Overeenkomst omschreven samenwerking»* en vragen of die tekst klopt. Dit is inderdaad de tekst uit het Verdrag van Almelo artikel II, lid 5. Tot slot vragen zij naar het vetorecht. Zoals in het Verdrag van Almelo, artikel II, lid 2 van het verdrag staat: *«De Commissie neemt al haar beslissingen met eenparigheid van stemmen.»* De beraadslaging en stemmingen van de Gemengde Commissie vallen onder de in het Verdrag van Almelo gemaakte afspraken over beveiliging en rubricering en zijn daarmee vertrouwelijk, gelet op de gevoeligheid van goederen in deze industrie in relatie tot de (nationale) veiligheid, als ook de commerciële gevoeligheid.

Rol aandeelhouder en Gemengde Commissie

De leden van de GroenLinks-fractie merken terecht op dat er naast het aandeelhouderschap ook andere middelen zijn om Urenco Ltd. te sturen, zoals wet- en regelgeving. Zij vragen naar de bevoegdheden van de aandeelhouder en de Gemengde Commissie. Eerst wordt ingegaan op de bevoegdheden van de staat als aandeelhouder in algemene zin, daarna op de bevoegdheden van de aandeelhouders van UCN en Urenco en vervolgens op die van de Gemengde Commissie.

Bij het uitoefenen van het aandeelhouderschap opereert de staat in een privaatrechtelijke omgeving, die met name wordt beheerst door het vennootschapsrecht. De staat draagt, anders dan bij een agentschap, bij een staatsdeelneming geen directe verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de taken door de vennootschappen en heeft daarover ook geen zeggenschap. In de *Nota Staatsdeelnemingenbeleid rijksoverheid 2013* staan de bevoegdheden van de staat als aandeelhouder beschreven.¹⁹ Bij staatsdeelnemingen heeft de staat bevoegdheden als aandeelhouder uit hoofde van het vennootschapsrecht (Boek 2 Burgerlijk Wetboek) en van de statuten. Het vennootschapsrecht kent specifieke en afgebakende bevoegdheden waarover iedere aandeelhouder beschikt, ook de staat.

Het Burgerlijk Wetboek beschrijft de organen van een vennootschap. Het gaat, kort gezegd, om de raad van bestuur, de raad van commissarissen en de algemene vergadering van aandeelhouders. Deze organen hebben ieder hun eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheden. Tot de bevoegdheid van het bestuur behoort in ieder geval het dagelijks beleid en het bepalen van de strategie. Zo zijn er besluiten die door het bestuur kunnen worden genomen zonder ruggespraak met de raad van commissarissen of de aandeelhouder. Maar er zijn ook besluiten waarover de aandeelhouder volledige zeggenschap heeft. Op grond van het Burgerlijk Wetboek komt een aantal bevoegdheden exclusief aan de algemene vergadering van aandeelhouders toe. De belangrijkste bevoegdheden zijn:

- het benoemen en/of ontslaan van de raad van commissarissen;
- het vaststellen van het beloningsbeleid voor het bestuur en het vaststellen van de vergoeding van de commissarissen;
- het goedkeuren van belangrijke veranderingen in de identiteit of het karakter van de onderneming;
- het vaststellen de jaarrekening en het goedkeuren van de voorgestelde winstuitkering/reservering.

¹⁹ Kamerstuk 28 165, nr. 165.

De staat houdt 100% van de aandelen in UCN. Het aandeelhouderschap wordt uitgevoerd door het Ministerie van Financiën. Als aandeelhouder beschikt het Ministerie van Financiën over de bevoegdheden die staan beschreven in het Burgerlijk Wetboek en in de statuten van UCN, zoals het benoemen en/of ontslaan van de bestuurder en commissarissen, het vaststellen van het beloningsbeleid en het goedkeuren van de jaarrekening van UCN.

UCN is op haar beurt houder van een derde van de aandelen in Urenco Ltd., een rechtspersoon naar Engels recht met een zetel in het Verenigd Koninkrijk die wordt beheerst door het Engelse vennootschapsrecht. Een belangrijke bevoegdheid van UCN betreft het benoemen van non-executive leden van het bestuur van Urenco. Het bestuur (de board) van Urenco is een one-tier bestuur en bestaat uit een CEO, CFO, een onafhankelijke voorzitter (chairman) en zes non-executive bestuurders. Iedere aandeelhouder van Urenco (UCN, Uranit GmbH en Enrichments Investments Limited) mag twee van de zes non-executive bestuurders benoemen. Voor de benoeming en het ontslag van de twee non-executive bestuurders die namens UCN zitting hebben in het bestuur, moet UCN instemming hebben van haar aandeelhouder, de Minister van Financiën. De board van Urenco is verantwoordelijk voor de strategische richting en het belangrijkste beleid van de onderneming. De board heeft onder andere de bevoegdheid om grote wijzigingen van de activiteiten of in de structuur van de onderneming goed of af te keuren (inclusief grote projecten en overnames) en om het strategische business plan, het budget en de financiële verslaggeving goed te keuren. Daarnaast heeft de board de bevoegdheid de executive bestuurders (CEO, CFO en chairman) te benoemen en ontslaan. Voor beslissingen van de board is een meerderheid van stemmen nodig. Medewerkers van het Ministerie van Financiën spreken op reguliere basis met de twee Nederlandse non-executive bestuurders van Urenco. Zo bespreekt het Ministerie van Financiën voorafgaand aan iedere vergadering van de board van Urenco met UCN de agenda van die vergadering. Daarbij gaat het bijvoorbeeld over de strategie, grote investeringen en de financiële positie van Urenco. De Gemengde Commissie houdt actief toezicht op de in het Verdrag van Almelo opgenomen verplichtingen m.b.t. non-proliferatie, nucleaire waarborgen en beveiligingsmaatregelen, en kan hiertoe beslissingen nemen en richtlijnen uitvaardigen. In artikel II, lid 5 van het Verdrag van Almelo worden de taken van de Gemengde commissie specifiek beschreven. Ook kan zij beslissingen nemen of aanbevelingen doen indien er zich ontwikkelingen voordoen op technisch of economisch gebied die de exploitatie op commerciële basis van het gas-ultra-centrifuge-procedé in belangrijke mate kunnen beïnvloeden of ten aanzien van activiteiten van de onderneming, zie artikel II, lid 5 (i). Verder wordt in artikel II, lid 5 (j) aangegeven dat de Gemengde Commissie beslissingen kan nemen over alle vragen die door Urenco Ltd. aan haar voor worden gelegd in verband met de uitoefening van haar taak. Dit hangt samen met artikel III, lid 3 van het verdrag waarin is aangegeven dat de lidstaten elkaar via de Gemengde Commissie op de hoogte houden van technische en/of economische ontwikkelingen die de commerciële exploitatie van Urenco in belangrijke mate kan beïnvloeden. Hiernaast kan de Gemengde Commissie maatregelen opleggen op het gebied van geëigende veiligheidsprocedures zoals beschreven in artikel VII van het Verdrag. De Gemengde Commissie bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten die partijen zijn bij dat verdrag (Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Nederland) en neemt beslissingen met eenparigheid van stemmen. Nederland speelt een actieve rol in de Gemengde Commissie en heeft daarbij een scherp oog voor non-proliferatie- en veiligheidsbelangen en de (geo)politieke situatie.

De leden van de D66-fractie vragen naar de verhouding tussen UCN en het staatsaandeelhouderschap enerzijds en de Gemengde Commissie en

de Nederlandse vertegenwoordiger hierin anderzijds. Ook vragen zij naar de verhouding tussen de algemene vergadering van aandeelhouders van Urenco Ltd. en de Gemengde Commissie en de bevoegdheden van beide organen. De verhouding tussen het aandeelhouderschap van UCN en de Gemengde Commissie is genoemd bij de beantwoording van de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie. De bevoegdheden van de aandeelhouders van Urenco zijn vergelijkbaar met die van aandeelhouders onder het Nederlandse vennootschapsrecht, zoals op hoofdlijnen beschreven bij de beantwoording van vragen van de leden van de Groenlinks-fractie.

Nederland wordt in de Gemengde Commissie vertegenwoordigd door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), bijgestaan door het Ministerie van Buitenlandse Zaken inzake non-proliferatie-aangelegenheden. Het Ministerie van Financiën maakt geen onderdeel uit van de Gemengde Commissie en heeft geen betrokkenheid bij de werkzaamheden die de Ministeries van EZK en BZ verrichten in dat kader. Er vinden geen gezamenlijke vergaderingen tussen de AvA van Urenco of de AvA van UCN en Gemengde Commissie plaats. De AvA's van UCN en Urenco delen geen bevoegdheden met de Gemengde Commissie. De leden van de D66-fractie vragen naar situaties waarin de AvA (van UCN en/of Urenco) en Gemengde Commissie van mening verschillen. Door de scheiding van rollen en bevoegdheden is dat niet aan de orde. De leden vragen tevens hoe vaak de AvA en Gemengde Commissie samenkomen. Urenco heeft jaarlijks een AvA, net als UCN. De Gemengde Commissie komt gewoonlijk twee keer per jaar bij elkaar.

Verkoop aandelen

De leden van de D66-fractie vragen naar de precieze datum waarop bekend werd dat E.ON en RWE niet akkoord waren met het wetsvoorstel van het kabinet en de reden daarvoor. De Duitse energiebedrijven E.ON en RWE, samen voor 1/3 aandeelhouder in Urenco Ltd., hebben op 13 oktober 2016 kenbaar gemaakt niet akkoord te gaan met het wetsvoorstel ter borging van de publieke belangen van non-proliferatie en veiligheid. De reden daarvoor was dat zij de mogelijkheden voor aandelenverkoop waarin het wetgevingspakket voorzag onaantrekkelijk vonden. Zij stonden namelijk een beursnotering van de aandelen voor. Het wetgevingspakket voorzag hier niet in. Dit meningsverschil stond overeenstemming over de structuur samenhangend met de Nederlandse wet in de weg.

Deze leden vragen ook naar de stand van zaken van de verkenning naar alternatieve mogelijkheden om de publieke belangen te borgen. Het Verenigd Koninkrijk onderzoekt de mogelijkheid voor een Britse wet om de publieke belangen te borgen. In combinatie met het publiek aandeelhouderschap van Nederland en het Verenigd Koninkrijk en de taken van de Gemengde Commissie en bestaande wetgeving worden de publieke belangen op dit moment voldoende geborgd.

De leden van de GL-fractie en de leden van de SP-fractie vragen naar de plannen om de aandelen te verkopen. Zoals de Minister van Financiën tijdens het Algemeen Overleg Staatsdeelnemingen van 21 november 2019 heeft gezegd, is verkoop niet aan de orde.²⁰ De prioriteit van het kabinet is het borgen van de publieke belangen inzake Urenco.

Contracten Urenco

De leden van de SP-fractie vragen wie inzicht heeft in de contracten van Urenco, of de Minister een overzicht krijgt van contracten die Urenco sluit en wie toeziet op de contracten die Urenco aangaat. Ook vragen zij of het

²⁰ Kamerstuk 28 165, nr. 318.

gebruikelijk is dat aandeelhouders geen inzicht hebben in contracten die deelnemingen aangaan. Het is gebruikelijk dat aandeelhouders geen inzicht hebben in contracten die de onderneming aangaat. Uitvoeren van het dagelijks beleid, waaronder het sluiten van contracten, is een verantwoordelijkheid van het bestuur van de onderneming. Urenco is daarbij uiteraard verplicht zich te houden aan alle wettelijke verplichtingen, waar diverse toezichthouders op toezien. Zie ook de beantwoording van de vragen van de D66-fractie over de bevoegdheden en rol van de aandeelhouder.

De leden van de D66-fractie stellen vragen over een contract tussen Urenco en Tradewill Ltd. en de rol van UCN daarbij, naar aanleiding van de beantwoording van Kamervragen door de Duitse regering. Anders dan in de vragen gesteld, geeft de Duitse regering in de beantwoording van de Kamervragen aan dat een contract is gesloten tussen Urenco en haar drie dochtermaatschappijen (Urenco NL, Urenco Deutschland en Urenco UK) en Tradewill, niet de drie houdstermaatschappijen. Het klopt dus niet dat UCN contracten medeondertekent, zoals de leden van de D66-fractie blijkens hun vraag veronderstellen. UCN is slechts een houdstermaatschappij die geen operationele werkzaamheden verricht die de nakoming van het contract zou vergen. Ook de staat als aandeelhouder heeft geen rol bij het sluiten van contracten van UCN of van zijn andere staatsdeelnemingen. De verantwoordelijkheid voor het afsluiten van de contracten ligt bij het bedrijf. Wel is Urenco bij het afsluiten van contracten gebonden aan kaders die worden gesteld door de Gemengde Commissie op het gebied van non-proliferatie, nucleaire waarborgen en beveiligingsmaatregelen. Dit is tevens geborgd door de toets die plaatsvindt bij het verlenen van een exportvergunning. Deze leden vragen tevens nadere informatie over dit specifieke contract. De contracten die Urenco sluit als private onderneming en de financiële gevolgen van die contracten zijn bedrijfsvertrouwelijk.

De leden van de D66-fractie vragen naar een uitspraak van de plaatsvervangend directeur van COVRA. Uitspraken van medewerkers van COVRA zijn voor rekening van die medewerkers.

Afval vs. Grondstof

De leden van de D66-fractie vragen naar eerdere Kamervragen over het vervoer van verarmd uranium naar Rusland. Zoals ook aangegeven in de beantwoording van de Kamervragen van de leden Von Martels en Van den Berg²¹, is Urenco Nederland in 2009 gestopt met de export van verarmd uranium naar Russische verrijkingsfabrieken op grond van commerciële en bedrijfseconomische overwegingen die voor rekening van de onderneming zelf zijn.

De leden van de SP-fractie vragen naar welke landen verarmd uranium wordt geëxporteerd of doorgevoerd. De leden vragen ook naar een overzicht van exportvergunningen voor export van radioactief afval, en hierin de bestemming ervan weer te geven.

De ANVS heeft op 4 juni 2019 aan Urenco Nederland een vervoersvergunning²² verleend voor het binnen Nederlands grondgebied (doen) brengen, het vervoeren op Nederlands grondgebied en het buiten Nederlands grondgebied (doen) brengen van verarmd UF₆ afkomstig van en/of bestemd voor een aantal bedrijven in Frankrijk, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Zweden, Verenigde Staten, Canada, Brazilië, Japan, Zuid Korea, China en de Russische Federatie.

De ANVS heeft ook vergunningen verleend aan buitenlandse vervoerders die verarmd UF₆ via Nederlands grondgebied doorvoeren. Op dit moment

²¹ Aanhangsel Handeingen II 2019/20, nr. 1045.

²² <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2019/06/ANVS-2019-4681.pdf>.

betreft het vier vergunningen verleend aan DAHER²³ (januari 2019), RSB²⁴ (december 2018), TAM International²⁵ (juni 2017) en Transrad²⁶ (april 2018).

Vergunningen voor het doorvoeren van radioactief afval naar het buitenland worden verleend door de ANVS. Deze vergunningen worden op de website van de ANVS gepubliceerd²⁷.

Voor elke export buiten de EU is een exportvergunning verplicht. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken publiceert per maand een overzicht²⁸ van de afgegeven exportvergunningen. In dit overzicht staat om welke goederen het gaat, wat het eindgebruik is, wat de goederen waard zijn en wat het land van bestemming is. Meer gedetailleerde informatie wordt vanwege bedrijfsgevoeligheid niet openbaar gemaakt.

Er zijn enkele vragen gesteld over de definitie van verarmd uranium en het verschil tussen grondstof en afval. De leden van de SP-fractie vragen of er internationaal gezien duidelijkheid bestaat over deze definitie. De leden van de Groenlinks-fractie vinden het ongeloofwaardig dat verarmd uranium een grondstof is en geen afval. De leden van de D66-fractie vinden het omstreden dat verarmd uranium een grondstof is.

Verarmd uranium dat ontstaat bij het verrijgingsproces kán hergebruikt worden; door herverrijking kan er een tussenproduct van gemaakt worden voor de productie van brandstof voor kernreactoren. In dat geval is het verarmd uranium een grondstof en geen afval. In 2008 heeft de Raad van State dat bevestigd. Zie ook de Kamerbrief van 11 december 2019²⁹. Er is internationaal gezien duidelijkheid over de definitie van radioactieve afvalstoffen. Dit blijkt uit de gelijkkluidende definities van het begrip radioactieve afvalstoffen in het Gezamenlijk Verdrag³⁰ van het Internationaal Atoom Energie Agentschap (IAEA) en in de Euratom Richtlijn³¹ van de Europese Commissie. Aangezien veel landen aangesloten zijn bij het Gezamenlijk Verdrag en daarnaast alle Europese Lidstaten verplicht zijn de Euratom Richtlijn te implementeren, hanteren deze landen – waaronder Nederland³² – hetzelfde kader voor de definitie van radioactieve afvalstoffen. In lijn met de definitie van radioactieve afvalstoffen van Euratom en het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA) kan verarmd uranium als afvalstof worden aangemerkt, indien voor deze stof geen gebruik of product- of materiaalhergebruik is voorzien.

²³ <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2019/02/ANVS-2018-25489.pdf>.

²⁴ <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2018/12/ANVS-2018-21281.pdf>.

²⁵ <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2017/06/ANVS-20177540.pdf>.

²⁶ <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2018/04/ANVS-2018-494.pdf>.

²⁷ <https://www.rvo.nl/vergunningen-online>.

²⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/exportcontrole-strategische-goederen/documenten-rapporten/2016/10/01/overzicht-dual-use-vergunningen>.

²⁹ Kamerstuk 25 422, nr. 260.

³⁰ Gezamenlijk Verdrag inzake de veiligheid van het beheer van bestraalde splijtstof en inzake de veiligheid van het beheer van radioactief afval: «radioactive waste» means radioactive material in gaseous, liquid or solid form for which no further use is foreseen by the Contracting Party or by a natural or legal person whose decision is accepted by the Contracting Party, and which is controlled as radioactive waste by a regulatory body under the legislative and regulatory framework of the Contracting Party.

³¹ Richtlijn 2011/70/Euratom tot vaststelling van een communautair kader voor een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval: «radioactief afval»: radioactief materiaal in gasvormige, vloeibare of vaste staat waarvoor de lidstaat of een natuurlijke persoon of rechtspersoon wiens beslissing door de lidstaat is aanvaard, geen verder gebruik meer voorziet of overweegt, en dat door een bevoegde regelgevende autoriteit onder het wet- en regelgevende kader van de lidstaat als radioactief afval wordt beschouwd.

³² Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming, bijlage 1: «radioactieve afvalstof: radioactief materiaal in gasvormige, vloeibare of vaste staat die krachtens artikel 10.7 als radioactieve afvalstof wordt aangemerkt.» Lid 1 van artikel 10.7 is «Een radioactieve stof kan door de Autoriteit of de ondernemer als radioactieve afvalstof worden aangemerkt, indien voor deze stof geen gebruik of product- of materiaalhergebruik is voorzien door de Autoriteit of door de ondernemer en er geen sprake is van lozing van de stof.»

De specifieke commerciële en bedrijfseconomische overwegingen die ten grondslag liggen aan een besluit tot herverrijking van verarmd UF₆ zijn voor rekening van de ondernemingen zelf.

De leden van de D66-fractie vragen een reflectie op het feit dat de Nederlands staat aandeelhouder is van een bedrijf dat verarmd uranium, hetgeen zowel civiele als militaire gebruiksdoelen kent, vervoert naar Rusland. De levering van verarmd uranium aan Rusland is in overeenstemming met internationale verdragen, zoals het Non-Proliferatie Verdrag waarin vreedzaam gebruik wordt toegestaan. Het verarmd uranium wordt in Rusland aangewend voor vreedzaam gebruik. Het IAEA houdt toezicht op het vreedzaam gebruik van verarmd uranium. Bovendien zijn er geen internationale sancties voor het leveren van dual-usegoederen zoals verarmd uranium aan Rusland voor civiel eindgebruik door een civiele eindgebruiker. In de optiek van het kabinet houden de in de vraag geformuleerde overwegingen over EU-sancties of het Russische optreden inzake MH17 geen verband met non-proliferatie, nucleaire waarborgen en beveiligingsaspecten. Het kabinet ziet dan ook geen aanleiding om de levering van verarmd uranium aan Rusland te verbieden.

De leden van de SP-fractie vragen of het vervoer van uranium op Nederlandse grondgebied iedere mogelijke bestemming kan hebben. Het vervoer van uranium op Nederlands grondgebied is toegestaan met een vervoersvergunning op grond van de Kernenergiewet. De gronden voor het weigeren van een vervoersvergunning staan in artikel 15b van de Kernenergiewet en in artikel 1c van het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen. Iedere aanvraag wordt door de ANVS beoordeeld op transportveiligheid en de fysieke beveiliging. Daarnaast wordt beoordeeld of zich een weigeringsgrond voordoet als bedoeld in de Kernenergiewet en het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen. Hieronder valt ook de toetsing aan Europese en VN sanctiemaatregelen³³. Pas als de aanvraag aan alle voorwaarden voldoet en zich geen weigeringsgronden voordoen wordt de vergunning verleend. In alle vervoersvergunningen wordt het voorschrift opgenomen dat de vergunninghouder zich voorafgaand aan ieder transport er zich van dient te vergewissen dat de ontvanger van uranium bevoegd is het materiaal te ontvangen. Eén aspect hiervan is het van kracht zijn van een exportvergunning wanneer dit nodig is; aanvragen daartoe worden getoetst aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving.

Deze leden vragen ook naar de gevolgen van de verkoop van de Nederlandse aandelen voor de zeggenschap van Nederland over het verarmd uranium. Verkoop van de aandelen is niet aan de orde. Indien de aandelen eventueel verkocht zouden worden, heeft dat geen effect op het verlenen van vergunningen voor het vervoer op Nederlands grondgebied van uranium en op het toezicht daarop. Het vervoer blijft vergunningplichtig en de vergunninghouder dient te voldoen aan alle (internationale) eisen op het gebied van transportveiligheid en fysieke beveiliging.

Opslaglocatie verarmd uranium Nederland

De leden van de D66-fractie vragen naar de bouw van de opslaglocatie van verarmd uranium, de bouwkosten en het gebruik van de opslaglocatie. In 2015 is bij COVRA begonnen met de bouw van een nieuwe opslaglocatie van verarmd uranium, genaamd VOG-2. Dit gebouw werd in 2017 geopend. De bouwkosten voor de nieuwe opslaglocatie bedroegen € 14,3 miljoen. Deze kosten zijn door Urenco betaald. Daarnaast betaalt Urenco een jaarlijks bedrag aan beheerskosten aan COVRA, evenals een bijdrage voor elke levering van verarmd uranium op het moment dat deze

³³ <https://www.belastingdienst.nl/bibliotheek/handboeken/html/boeken/HVGEM/sanctiemaatregelen-overzicht.html#top>.

naar COVRA wordt afgevoerd. Urenco Nederland is het enige bedrijf dat verarmd uranium afvoert naar COVRA.

Voordat verarmd uranium in VOG-2 opgeslagen kan worden, moet het Uraniumhexafluoride (UF_6) dat in het verrijgingsproces gebruikt wordt, omgezet worden in het chemisch veel stabielere Uraniumoxide (U_3O_8). Urenco maakte in het verleden gebruik van externe partijen voor deze omzetting, maar heeft in 2005 besloten dit zelf te doen en hiervoor een eigen faciliteit te bouwen, de Tails Management Facility (TMF). Deze fabriek staat op het terrein van Urenco UK en zal naar verwachting later dit jaar in gebruik genomen worden. VOG-2 is ontworpen voor een bepaalde capaciteit in aantallen opslagcontainers. Van deze zogenaamde DV-70 containers passen er ruim 6.500 in VOG-2. Eind 2019 waren er in totaal circa 800 DV-70 containers opgeslagen. Het tempo van aanvoer van containers is aan Urenco en wordt in de praktijk afgestemd met COVRA. De leden van de D66-fractie vragen tevens naar de argumenten voor Urenco om verarmd uranium wel of niet op te slaan. Zoals aangegeven in de antwoorden van de vragen van SP kan volgens de Nederlandse wet- en regelgeving verarmd uranium als afvalstof worden aangemerkt, indien voor deze stof geen gebruik of product- of materiaalhergebruik is voorzien. Dit is in lijn met de definitie van radioactieve afvalstoffen van Euratom en het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA). De specifieke commerciële en bedrijfseconomische overwegingen die ten grondslag liggen aan het besluit om verarmd uranium te verrijken, zijn voor rekening van de onderneming zelf.

HALEU

De leden van de GroenLinks-fractie stellen vragen over de productie van HALEU. In internationaal kader wordt gesproken over de productie van HALEU (High Assay Low Enriched Uranium: tot 19,75% verrijkt uranium-dat valt binnen de internationaal geaccepteerde limit van 20% verrijking voor civiel gebruik)³⁴.

Zo wordt bijvoorbeeld sinds 2012 in Europees kader in een werkgroep van de Euratom Supply Agency de vraag naar HALEU en de mogelijk Europese productie daarvan bestudeerd. Het huidige aanbod van HALEU in Europa is namelijk afkomstig uit de VS en zal na de periode van 2030–2040 niet meer gegarandeerd zijn. Op dit moment is er geen Westers land dat HALEU produceert. HALEU is zowel brandstof voor onderzoeksreactoren, en daarmee voor de productie van medische isotopen, als voor nieuwe reactortypen. Met de productie van HALEU is dan ook een maatschappelijk belang gemoeid. Bovendien is het gebruik in overeenstemming met internationale verdragen, zoals het Non-Proliferatie Verdrag waarin vreedzaam gebruik wordt toegestaan, en de geëigende internationale controle daarop. Het kabinet ziet dan ook geen reden om productie te voorkomen. Urenco verkent de mogelijkheid van de productie van HALEU voor vreedzaam gebruik in zijn faciliteiten in Europa en de VS. De bepalingen uit de relevante verdragen worden hierbij nagekomen. Op grond van het Verdrag van Washington mogen de technologie, de gegevens en het verrijkte uranium uitsluitend worden gebruikt voor vreedzaam, niet-explosief gebruik.

De leden van de D66-fractie en van de GroenLinks-fractie stellen vragen over het gebruik van verrijkt uranium in relatie tot nucleaire wapens. De levering van (verrijkt) uranium door Urenco aan de VS valt onder het Verdrag van Washington. In het verdrag is uitdrukkelijk vermeld dat zowel de technologie, de gegevens als het verrijkt uranium alleen worden

³⁴ Bij uranium verrijkt tot een gehalte boven de 20%, wordt gesproken van hoogverrijkt uranium. Civiele toepassingen van hoogverrijkt uranium zijn o.a. het gebruik als brandstof in sommige onderzoeksreactoren, en als bestralingstarget voor het produceren van medische isotopen. Alleen hoogverrijkt uranium is geschikt voor het gebruik als explosief in kernwapens.

gebruikt voor vreedzaam, niet-explosief gebruik en is onderworpen aan de toepassing van internationale waarborgen. HALEU valt in de categorie laag-verrijkt uranium en is niet bruikbaar voor toepassing in nucleaire wapens.