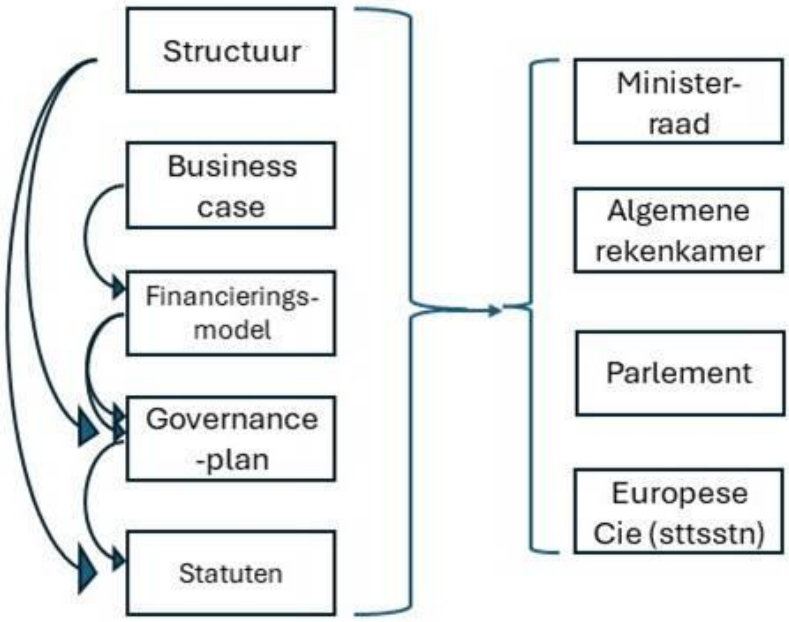
Bijlage 2 Criteria en randvoorwaarden bij de keuze voor de vorm van de deelneming voor kernenergie.

Inleiding

Bij de afweging een deelneming op te richten voor kernenergie, dient als eerste de structuur van de deelneming gekozen te worden. Er bieden zich daarbij meerdere opties aan. Voor deze keuze heeft het ministerie een aantal criteria opgesteld, waaraan de opties getoetst zijn. Uitkomst van deze toetsing is dat een houdstermaatschappij met daaronder één of meerdere werkmaatschappijen de meest passende vorm voor de deelneming is.



Figuur 1 Overzicht van stukken die nodig zijn om tot een deelneming te komen

De criteria

Afhankelijkheid van externe partij(en)

De rol van de opdrachtnemer in een nieuwbouwtraject voor kernenergie vereist een grote mate van flexibiliteit door de grote complexiteit van de opdracht. Een deelneming dient om deze reden ook flexibel te zijn. Dit vereist niet alleen de juiste governance, maar ook het juiste momentum. Als de deelneming te laat activiteiten begint te ontplooien, kan dit betekenen dat de werkzaamheden rondom nieuwbouw voor enige tijd stil komen te liggen. Dit kan vertraging en wederom kosten met zich meebrengen. Hierom is de timing van het realiseren van de deelneming cruciaal. Dit brengt ons tot het eerste criterium:

1. Afhankelijkheid van externe partij(en)
   De bouw en exploitatie van kerncentrales is een gecompliceerd en langdurig traject. Het is onwenselijk dat de totstandkoming van de deelneming en daarmee het gehele traject afhankelijk is van externe partijen, voor bijvoorbeeld een participatie, overname of fusie.

Dit criterium leidt ertoe dat opties die een langere doorlooptijd hebben omdat er een grotere mate van afhankelijkheid van externe factoren is, afvallen. Een aantal opties is aan de hand van dit criterium afgevallen. Indien een optie bijvoorbeeld een overname van een bestaande entiteit vereist, dan valt deze optie af onder dit criterium. Een overname zou immers een succesvolle onderhandeling vereisen, waarbij de staat geen of onvoldoende grip heeft op de duur van deze onderhandeling of op de uitkomst. Opties die wijziging van wet- of regelgeving vereisen vallen onder deze voorwaarde ook af. Een dergelijke wijziging vergt namelijk tijd en kan de doorlooptijd eveneens aanzienlijk beïnvloeden.

Voor elke vorm van de deelneming dienen de toepasselijke procedurele vereisten uit de Comptabiliteitswet te worden doorlopen. Bij het beoogde financieringsmodel dient er rekening mee te worden gehouden dat voorafgaande goedkeuring voor de staatssteun van de Europese Commissie moeten worden verkregen.

Risicoprofiel

Het bouwen en in gebruik nemen van een nieuwe kerncentrale is een complexe opdracht die veel kapitaal vereist en grote risico's met zich mee brengt. Het bouwen van meerdere kerncentrales is nog complexer en brengt nog grotere risico's met zich mee. Om ervoor te zorgen dat de projecten

van de respectievelijke kerncentrales elkaar niet verstoren, is het van belang dat hun projectrisico's afgescheiden blijven van elkaar. Zo kan worden gemitigeerd dat problemen van het ene op het andere project overslaan. Een governancestructuur moet hier rekening mee houden en de deelneming de mogelijkheid geven om risico's te scheiden waar nodig. Dit brengt ons tot het tweede criterium:

2. Governance en risicoprofiel
   De governancestructuur moet risico's van verschillende activiteiten scheiden zodat risico, bevoegdheid en verantwoordelijkheid door de juiste partijen en in juiste verhouding gedragen worden. Indien de governancestructuur het scheiden van risico's niet toelaat, dan kunnen risico's overslaan van een project naar het andere, hetgeen onwenselijk is.

Onder dit criterium vallen structuren af die de deelneming onvoldoende in staat stellen om risico's over verschillende werkmaatschappijen te verdelen. Ook structuren waarbij de houdstermaatschappij zelf direct risicovolle werkzaamheden ontplooit, met daaronder werkmaatschappijen die ook risicovolle werkzaamheden verrichten, vallen hierdoor af. De voorkeur gaat uit naar een structuur waarbij de houdstermaatschappij relatief weinig activiteiten ontplooit, en het gros van de werkzaamheden verricht wordt door de werkmaatschappijen of andere (vennootschap)structuren onder de houdstermaatschappij.

Investeringsmogelijkheden derden

Het bouwen van nieuwe kerncentrales is kapitaalintensief. Om de bouw te kunnen bekostigen is het van belang dat de governancestructuur de deelneming optimaal in staat stelt om vermogen aan te trekken. Het is nodig dat de overheid een bijdrage (‘*Government Support Package’*) levert, maar of, wanneer en hoeveel kapitaal eventueel vanuit private partijen geïnvesteerd zal worden is nog onbekend. Om ervoor te zorgen dat private investeerders niet worden uitgesloten van het bouw- of exploitatietraject is het wenselijk om de governancestructuur zo in te richten dat er flexibiliteit blijft dat andere investeerders kapitaal inbrengen. De flexibiliteit gaat er om dat in verschillende projecten, in verschillende fases en voor verschillende aandelen privaat kapitaal ingebracht kan worden. Hiermee komen we tot het derde criterium:

3. Mogelijkheid (op termijn) eigen vermogen aan te trekken bij investeerders
   Het moet mogelijk zijn dat investeerders met risicodragend kapitaal deelnemen in een of meerdere nieuwe kerncentrales, zowel in de bouw- als exploitatiefase.

Structuren die wat betreft het aantrekken van eigen vermogen door derden minder flexibiliteit bieden, vallen onder dit criterium af. Denk hierbij aan governancestructuren waarbij de werkzaamheden voor kerncentrale 1 en 2 binnen dezelfde werkmaatschappij ontplooid worden. Immers kan een investeerder er dan niet gemakkelijk voor kiezen om in maar één van de twee centrales te investeren.

Aansturing door de staat

Door de complexiteit die verbonden is aan de bouw van nieuwe kerncentrales en door de omvang van de investeringen die de staat doet, is het nodig dat de staat grip heeft op de deelneming en haar projecten. Dit betekent dat een deelneming goed aangestuurd dient te worden. Een kundige opdrachtgever is van groot belang. Ook dient er sprake te zijn van een goed geïnformeerde aandeelhouder. Dit brengt ons tot het volgende criterium:

4. De aansturing door de staat (het ministerie van Klimaat en Groene Groei)
   Het opdrachtgeverschap en het eigenaarschap horen op basis van de ministeriële portefeuilleverdeling bij het ministerie van Klimaat en Groene Groei. Deze rollen moeten met voldoende focus vervuld kunnen worden.

Normaliter vindt aansturing van een nieuwe staatsdeelneming plaats bij het ministerie van Financiën. Europese regelgeving schrijft echter voor dat elektriciteitstransport en elektriciteitsproductie niet in handen mogen zijn van een en dezelfde partij. In Nederland betekent dit dat het eigenaarschap voor elektriciteitstransport bij het ministerie van Financiën ligt, en eigenaarschap voor elektriciteitsproductie bij een andere ministerie belegd moet worden. Het meest voor de hand liggende ministerie is dat van Klimaat en Groene Groei (KGG), omdat hier de meeste kennis over eigenaarschap op het gebied van elektriciteitsproductie is en omdat de

opdracht voor de voorbereiding van de bouw van nieuwe kerncentrales bij de minister van KGG is belegd. Constructies waarbij eigenaarschap van de nieuwe deelneming bij een ander ministerie terecht komt zijn daarmee minder wenselijk.

Opties

Er is een aantal opties om tot een deelneming te komen geïnventariseerd. De lijst bevat ook opties met de inzet van een bestaand bedrijf (bestaande deelneming) of het oprichten van een nieuwe deelneming. Om als optie beoordeeld te worden was het voor een bestaande deelneming een voorwaarde dat de deelneming enige kennis heeft van het Nederlandse energielandschap ofwel van nucleaire technologie. Hierdoor zijn Ultra-Centrifuge Nederland N.V., EBN B.V. en de toekomstige deelneming Pallas als optie beoordeeld. In het kader van een mogelijke overname van aandelen in Elektriciteits-Productiemaatschappij Zuid- Nederland (EPZ) is ook naar de opties gekeken waarbij dit bedrijf betrokken wordt. Bij het realiseren van een nieuwe deelneming is er gekeken naar de mogelijkheid om ofwel een houdstermaatschappij met werkmaatschappijen te realiseren, ofwel voor elke kerncentrale een eigen deelneming op te richten.

Alle opties zijn beoordeeld aan bovenstaande vier criteria en de hieronder geformuleerde randvoorwaarden. Uit deze beoordeling blijkt dat de opties waarbij gebruik gemaakt zou worden van een bestaande rechtspersoon niet de benodigde flexibiliteit bieden. Dit komt vooral door de afhankelijkheden, zoals de noodzaak van een overname (EPZ), de noodzaak voor wijziging van regelgeving (EBN), of doordat de organisatie reeds een dermate grote opdracht heeft, dat een extra opdracht onwenselijk is (EBN en Pallas). Vaak speelden hierbij ook nog andere overwegingen een rol, zoals vermeld in de hierboven uitgewerkte criteria. Het onderbrengen van de projectorganisatie in een bestaande operationele organisatie vereist aanpassing in de strategische kaders, in de taakuitoefening en in de organisatiestructuur van een bestaande deelneming. Dit vereist bereidwilligheid van de bestaande organisatie om kernenergie op zich te nemen.

Uiteindelijk is de structuur van een houdstermaatschappij met daarbij één en later mogelijk meer werkmaatschappijen als de beste optie beoordeeld. Deze optie geeft de grootste flexibiliteit en voldoet het beste aan de criteria. Desondanks zal het realiseren van een nieuwe deelneming voor de nieuwbouw van kernenergie een uitdagende taak zijn, die met veel risico’s gepaard gaat. De nieuwe deelneming wordt verantwoordelijk voor een van de meest complexe infrastructuurprojecten van Nederland en zal daarbij moeten voldoen aan een zeer streng veiligheidsregime.

Randvoorwaarden

In het kader van de afweging tussen de verscheidene opties zijn er naast bovenstaande vier criteria een aantal randvoorwaarden waaraan de deelneming (en het daarmee samenhangende proces) moet voldoen. Alle opties moeten voldoen aan deze randvoorwaarden. De randvoorwaarden betreffen de volgende:

1. Contracteerbaarheid

De deelneming moet houder van een kernenergiewetvergunning kunnen worden, op de juiste momenten de benodigde technische en nucleaire kennis kunnen verwerven, en flexibel kunnen zijn voor een veranderende opgave, zoals de verandering van het aantal te bouwen en exploiteren kerncentrales.

2. Commerciële capaciteit en slagkracht

De deelneming moet voor de lange termijn een solide verdienmodel hebben. Het financieringsmodel en het *Government Support Package* moeten goed op elkaar aansluiten.

3. Bestuurbaarheid

De staat moet voldoende en deugdelijke bevoegdheden hebben ten aanzien van de besluitvorming binnen de deelneming. Verantwoording en risicomanagement moeten vanaf het begin goed georganiseerd en belegd worden, ook gelet op de omvang van de opgave.

4. Implementatie

De optie moet snel genoeg geïmplementeerd kunnen worden zodat de deelneming tijdig in staat is om contracten met de technologie-*vendor* aan te gaan. De verschillende opties hebben verschillende procedures te doorlopen. Bij het beoogde financieringsmodel dient rekening te

worden gehouden met staatssteunaspecten, welk in voorkomend geval ter voorafgaande goedkeuring aan de Europese Commissie moeten worden voorgelegd. De optie moet inpasbaar zijn in de bredere energiecontext waaronder het Nationaal Plan Energiesysteem, de opschaalbaarheid van de kernenergieproductie, en de verhouding tot andere energieproducenten.