

Vergaderjaar 2015–2016

25 422

Opwerking van radioactief materiaal

Nr. 142

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VAN INFRA-STRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2016

Tijdens het Algemeen Overleg Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming van 12 november jl. heeft uw Kamer verzocht om informatie over de financiering van de eindberging van radioactief afval (Kamerstuk 25 422, nr. 125). Tevens heeft uw Kamer de motie Dik-Faber¹ aangenomen waarin de regering verzocht wordt bij Voorjaarsnota in kaart te brengen welke financiële stappen gezet moeten worden om de eindberging van radioactief afval te kunnen bekostigen. Met deze brief komen wij tegemoet aan het verzoek gedaan tijdens bovengenoemd Algemeen Overleg en geven wij invulling aan de motie Dik-Faber.

Rol COVRA

Op grond van de Kernenergiewet (KeW) is de Centrale Organisatie voor radioactief Afval (COVRA) als enige organisatie in Nederland verantwoordelijk voor het inzamelen, verwerken en opslaan van radioactief afval. De aandelen van COVRA zijn voor 100% in handen van de Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Financiën. De rol van COVRA vindt zijn oorsprong in de nota radioactief afval uit 1984². De onderneming neemt eigendom van het afval over van de aanbieders, slaat dit bovengronds op en bereidt de eindberging voor. COVRA brengt de kosten van het radioactief afvalbeheer in rekening bij de aanbieders van afval middels tarieven die de onderneming vaststelt binnen de kaders van de KeW en onderliggende regelgeving. In Nederland is gekozen voor centrale opslag voor een periode van ten minste 100 jaar in bovengrondse gebouwen (langetermijnopslag), waarna eindberging is voorzien. Rond 2130 dient de geologische eindberging operationeel te zijn. In het nationale programma radioactief afval³, waarvan het ontwerp onlangs aan uw Kamer is

¹ Kamerstuk 25 422, nr. 138.

² Kamerstuk 18 343, nrs. 1–2.

³ Kamerstuk 25 422, nr. 140.

aangeboden, wordt het beleid voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof nader toegelicht.

Financiën eindberging

Bij overname van het afval wordt COVRA volledig eigenaar en neemt de verantwoordelijkheid over van de aanbieders. COVRA spaart middels de tarieven die zij in rekening brengt bij de overname van het afval voor de toekomstige uitgaven voor langetermijnopslag en eindberging. Deze middelen staan op de balans van COVRA⁴. COVRA houdt deze middelen aan met een laag risicoprofiel, onder andere in de schatkist. Ultimo 2014 bedroeg het balanstotaal van COVRA € 199 miljoen, waarvan € 168 miljoen in financiële activa. Andere activa betroffen de bedrijfsmiddelen, voorraden en vorderingen (tezamen € 31 miljoen).

De toekomstige verplichtingen van COVRA komen tot uitdrukking aan de passivazijde van de balans in de vorm van voorzieningen, die ultimo 2014 een bedrag van € 184 miljoen beslaan. De voorzieningen zijn de toekomstige verplichtingen van COVRA voor zowel de korte als zeer lange termijn, contant gemaakt naar het heden. Hierbij wordt rekening gehouden met de huidige inschatting van toekomstige afvalstromen naar COVRA. De voorziening eindberging bedraagt ultimo 2014 € 68 miljoen, het totaal van de voorzieningen voor langetermijnopslag € 102 miljoen. Het restant (€ 13 miljoen) wordt gevormd voor overige onderhoudsverplichtingen. De voorzieningen voor langetermijnopslag en eindberging worden jaarlijks met 4,3% (2,3% reële doelrendement⁵ en 2% veronderstelde inflatie) verhoogd.

Tegenover de toekomstige verplichtingen van COVRA staan de bezittingen, aan de activazijde van de balans. De financiële activa – momenteel volledig in liquide middelen – vormen een belangrijk onderdeel van deze bezittingen. De afgelopen jaren heeft COVRA door de lage rentestand op middelen in de schatkist en deposito's onvoldoende renteresultaat behaald om de groei van de voorzieningen bij te houden. Dit betekent niet dat er beleggingsverliezen worden geleden, maar dat de (toekomstige) verplichtingen harder groeien dan de middelen die COVRA hiervoor aanhoudt. Het verschil tussen het daadwerkelijk behaalde rendement en het doelrendement (4,3%) leidt tot een boekhoudkundig negatief «renteresultaat» dat tot uitdrukking komt op de verlies- en winstrekening van COVRA. Uit onderstaande tabel blijkt dat het effect van het achterblijvende renteresultaat voor een belangrijk deel – maar sinds 2012 niet volledig – wordt goedgemaakt door een positief operationeel resultaat. Dit operationeel resultaat heeft betrekking op de normale bedrijfsvoering van COVRA, exclusief het effect van renteschommelingen. Het netto-verlies dat COVRA realiseert, leidt tot een afname van het eigen vermogen.

⁴ Het waarborgfonds eindberging is geen juridisch afgescheiden fonds, maar is bij de COVRA ingesteld zonder aparte rechtspersoonlijkheid met als doel het voor de lange termijn vormen en beheren van financiële middelen voor de bekostiging van de eindberging van door COVRA in ontvangst genomen en nog in ontvangst te nemen radioactief afval.

⁵ Het reële doelrendement wordt periodiek herijkt. COVRA geeft aan dat het huidige niveau van 2,3% reëel in lijn is met de staande praktijk in andere EU landen zoals het Verenigd Koninkrijk, Zwitserland, Zweden en Frankrijk.

Financiële gegevens COVRA				
	2011	2012	2013	2014
Operationeel resultaat	€ 3,0 mln.	€ 1,4 mln.	€ 1,0 mln.	€ 4,5 mln.
Renteresultaat	€ -2,7 mln.	€ -2,1 mln.	€ -3,9 mln.	€ -6,0 mln.
Nettoresultaat (som operationeel resultaat en renteresultaat)	€ 0,3 mln.	€ -0,7 mln.	€ -2,9 mln.	€ -1,5 mln.
Eigen vermogen (einde jaar)	€ 10,6 mln.	€ 9,9 mln.	€ 7,0 mln.	€ 5,5 mln.

De vereiste toename van de voorzieningen voor langetermijnopslag en eindberging in combinatie met de (te) lage rentestand heeft ertoe geleid dat COVRA heeft moeten interen op het eigen vermogen. Als deze lage rentestand aanhoudt zal dit naar verwachting leiden tot een negatief eigen vermogen bij COVRA, mogelijk al in 2016⁶.

Financiële situatie COVRA

Het teruglopen van het eigen vermogen van COVRA en het vooruitzicht dat dit mogelijk negatief wordt betekent niet dat er direct een financieel probleem ontstaat voor de bedrijfsvoering en continuïteit van de onderneming. COVRA beschikt over een goede liquiditeitspositie en heeft geen bankschulden. Dit negatief eigen vermogen is wel een indicatie dat het kunnen voldoen aan de verplichtingen op lange termijn voor opslag en eindberging onder druk kan komen te staan. De vraag of COVRA in 2130 over voldoende middelen beschikt voor de eindberging, hangt niet alleen van het renteresultaat af. De daadwerkelijke kosten van de eindberging, de hoeveelheid afval, tarieven en beleggingshorizon bepalen mede of COVRA uiteindelijk voldoende middelen zal hebben om aan haar verplichtingen te voldoen.

Op basis van onderzoek in de periode 1996–2000, waarbij extrapolaties van kostenramingen in andere landen zijn toegepast gaat COVRA er vanuit dat de eindberging € 1,5–€ 2,5 miljard gaat kosten. De actualisatie van deze kostenraming is onderdeel van het Onderzoek Programma Eindberging radioactief Afval (OPERA) waar rond de zomer van 2016 de eerste resultaten van worden verwacht. Hoewel het uitgangspunt is dat iedere lidstaat zelf een eindberging realiseert, wordt in de zogenaamde «duale strategie» zoals verwoord in het Nationale Programma zowel de lijn van realisatie van een eigen nationale als een internationale eindberging gevolgd. Een internationale eindberging zou mogelijk kostenvoordelen met zich mee kunnen brengen.

De kosten van de aanleg van de eindberging zijn maar gedeeltelijk afhankelijk van de hoeveelheid afval dat opgeborgen moet worden, terwijl de ontvangsten van COVRA wel direct gekoppeld zijn aan de hoeveelheid aangeboden afval. Voorts is de periode waarover COVRA afval bovengronds opslaat (en wanneer de eindberging daadwerkelijk wordt gerealiseerd) een factor van betekenis.

Welke stappen gaat het kabinet zetten

Toekomstige ontwikkelingen op het gebied van groei van de middelen en kostenramingen zijn onzeker en vormen een risico voor de bekostiging van langetermijnopslag en eindberging. Dit risico is inherent aan het lange termijn karakter van de activiteiten en alle onzekerheden die dat met zich meebrengt. Met COVRA vindt nader overleg plaats. In de analyse worden de inkomsten, de inrichting, risicoprofiel, zekerheden en het (geïntegreerd) middelenbeheer van de deelneming betrokken en geldt het

⁶ Over 2015 zijn er nog geen door een accountant gecontroleerde cijfers beschikbaar.

uitgangspunt dat geen onredelijke lasten naar latere generaties worden doorgeschoven. Wij zullen uw Kamer hierover voor de zomer nader informeren.

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

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus