

Evaluatieverslag

Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval NV (COVRA)

Inleiding

De Nota Staatsdeelnemingenbeleid¹ schrijft voor dat het aandeelhouderschap van deelnemingen, eens in vijf jaar wordt geëvalueerd. Hierbij vindt u de evaluatie van het aandeelhouderschap in de Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval NV (COVRA).

De evaluatie dient er toe voldoende inzicht te bieden teneinde een uitspraak te kunnen doen over de wenselijkheid (van voortzetting) van de staatsdeelneming in de huidige vorm.

Hiertoe verstrekt deze evaluatie inzicht in het publiek kader, financieel-economische situatie en de corporate governance van COVRA. Hierbij zij opgemerkt dat de beoordeling van het publiek kader in overeenstemming is geschied met het betreffende vakdepartement: het Ministerie van VROM.

Beschrijving COVRA

COVRA is in 1982 opgericht met het doel uitvoering te geven aan het nationale radioactief afvalbeleid. Dit houdt in dat één centrale organisatie verantwoordelijk is voor achtereenvolgens de overname van het radioactief afval bij de producenten, de verwerking tot een geconditioneerde vorm en voor de opslag onder gecontroleerde omstandigheden. De duur van de opslagperiode is tenminste honderd jaar. Gedurende deze periode van opslag zal een deel van het afval vervallen tot onder de vergunningplichtige grens en als niet-radioactief materiaal kunnen worden afgevoerd. Het dan nog radioactieve deel zal naar een eindberging gebracht worden, na eventuele verdere bewerkingen².

Aanvankelijk waren vier partijen aandeelhouder in COVRA. 90% van de aandelen was in gelijke delen in bezit van de grootste leveranciers van (hoog)radioactief afval, namelijk EPZ (kerncentrale Borssele), GKN (stilgelegde kerncentrale in Dodewaard) en ECN (Energie onderzoekcentrum te Petten). De Staat hield de overige 10% van de aandelen. Het Ministerie van VROM vertegenwoordigde destijds de Staat. Per 15 april 2002 houdt de Staat alle aandelen in COVRA³.

Activiteiten van COVRA

De activiteiten van COVRA laten zich onderscheiden in Laag- en Middelfradioactief Afval (LMRA) en Hoogradioactief Afval (HRA)⁴. Met LMRA wordt het afval bedoeld dat op grond van het radioactiviteits- en het stralingsniveau met gewone middelen kan worden gehanteerd (dus niet afstandsbediend met manipulatoren). Dit afval is afkomstig van bijvoorbeeld ziekenhuizen, instellingen van wetenschappelijk onderzoek, industriële partijen en ook van de kernenergiecentrale Borssele en de onderzoeksreactoren in Petten en Delft. Het afval bestaat uit gebruiksmaterialen (handschoenen, kleding, injectienaalden, filters), onderzoeksobjecten (waaronder ook dierlijk materiaal) en vervangen

¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2001-2002, 28165, nr. 2.

² Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1996-1997, 25000 XI, nr. 49.

³ Hiermee is tevens invulling gegeven aan de aanbevelingen van Commissie Herkströter.

⁴ Zie hiervoor bijvoorbeeld de website van COVRA www.covra.nl

onderdelen (buizen, pompdelen). Dit afval wordt vervolgens zoveel mogelijk verwerkt tot kleinere hoeveelheden, ingebed in beton en opgeslagen.

Hoogradioactief afval bestaat voornamelijk uit splijtstofelementen die zijn gebruikt als brandstof in onderzoeksreactoren en uit het restmateriaal van de opwerking van de splijtstofelementen van de kerncentrales. In 2003 is een gebouw gerealiseerd dat er toe dient het HRA voor een langdurige periode op te slaan. Dit gebouw heet het Hoogradioactief Afval Behandelings- en Opslag Gebouw (HABOG). Dit gebouw is eigendom van COVRA maar is volledig gefinancierd door de vijf toeleveranciers. Zij betalen COVRA voor het beheer van HABOG en voor alle opslagactiviteiten in dit gebouw.

Financiële voorzieningen

Bij de overdracht van radioactief afval aan COVRA komt het afval in eigendom van COVRA. Partijen betalen aan COVRA zowel een vergoeding voor het gehele verdere traject van behandeling en opslag als voor de eventuele eindberging. Voor de dekking van de toekomstige kosten van het definitief opslaan van LMRA en HRA heeft COVRA een fonds opgericht. Hiermee kan COVRA beleggingen doen binnen de beperkingen van een fondsreglement om er voor te zorgen dat voldoende middelen beschikbaar zijn voor de eindberging. COVRA is aangewezen om de financiële middelen van het fonds bij de schatkist van het Rijk aan te houden (zogenaamde schatkistbankieren). De ontwikkeling van het fonds wordt vijfjaarlijks geëvalueerd (eerstvolgende evaluatie zal in 2008 zijn).

De tarieven die COVRA in rekening kan brengen bij de leveranciers van LMRA dienen in principe kostendekkend te zijn. Overeenkomstig de statuten wordt jaarlijks een exploitatiebegroting, een investeringsplan en een financieringsplan opgesteld door de directie. Deze worden goedgekeurd door de Raad van Commissarissen. Vaststelling van de tarieven die in rekening worden gebracht, is daarvan een onderdeel. De basistarieven zijn in 1994 door de toenmalige Raad van Commissarissen en met instemming van VROM vastgesteld. Om beleidsredenen zijn voor een aantal afvalsoorten de tarieven onder de kostprijs gehouden. De tarieven zijn al aan de hoge kant en een verdere verhoging zou slechts leiden tot pogingen van vergunninghouders om het volume van het af te leveren afval en daarmee de totale kosten te reduceren. De hoogte van de tarieven worden sinds 1994 jaarlijks naar rato van de inflatie verhoogd. De tarieven dienen ter dekking van de kosten van het ophalen en het verwerken van het afval en de kosten voor de tenminste 100 jaar bovengrondse opslag op de huidige locatie. Voorts zit in het tarief een bijdrage aan de geraamde kosten voor de definitieve berging.

Kernbeleid als exogene factor

Ten tijde van de oprichting van COVRA was voorzien dat kernenergie een belangrijke rol zou gaan krijgen onder meer in de Nederlandse energievoorziening. Echter, in de jaren volgend op de oprichting van COVRA werd duidelijk dat kernenergie niet die voorziene belangrijke rol zou gaan krijgen. De stemming voor het gebruik van kerncentrales voor het opwekken van energie veranderde door de ramp in Tsjernobyl. Daarenboven was voorzien dat de elektriciteitsmarkt geliberaliseerd zou worden

begin 21^e eeuw. Ook is de regelgeving ten aanzien van de activiteitsniveaus die gelden voor vergunningplichtige stoffen aangepast aan de Europese regelgeving en heeft het scheiden van afval aan de bron, alsmede een toenemend milieubesef, geleid tot een substantiële verlaging van het afvalaanbod. Ten opzichte van het aanbod aan het eind van de jaren tachtig is het volume LMRA meer dan gehalveerd. Dit is milieuwinst. Als bijkomend gevolg echter is de financieel-economische situatie van COVRA ook verslechterd. De Staat heeft als gevolg hiervan besloten tot vergroting van zijn aandeel in COVRA en gezamenlijk met de uittredende aandeelhouders de verliezen voor zijn rekening te nemen.

Waar het sentiment bij politiek en samenleving in de jaren tachtig en negentig tegen gebruik van kernenergie was, is recentelijk besloten tot het langer openhouden van de kerncentrale in Borssele. Het verlengen van de bedrijfsduur van de centrale in Borssele houdt in dat COVRA kan rekenen op aanbod van radioactief afval, ook voor de periode na 2015.

Enkele cijfers	2005	2004
Balanstotaal	€ 122 831 000	€ 118 719 000
Omzet	€ 8 982 000	€ 14 356 000
Nettowinst	€ -1 162 000	€ 2 477 000
Aantal werknemers	51	50

Publiek kader

COVRA dient het publieke belang voor

langdurige zorg voor radioactief afval. Het is, en blijft, altijd noodzakelijk dat met grote zorg wordt omgegaan met radioactief afval. COVRA is als enige partij in Nederland belast met de inzameling, verwerking en opslag van radioactief afval. Deze verantwoordelijkheid voor en het effectieve monopolie van COVRA is verankerd in de wet met de beschikking op grond van de Kernenergiewet van 31 augustus 1987⁵. Er is in Nederland een zeer beperkt aanbod van kernenergie en daarnaast een bescheiden gebruik van radioactieve stoffen zodat er slechts een klein aanbod is van radioactief afval. Ongeacht het gebruik van kernenergie in Nederland, zullen er echter radioactieve stoffen worden gebruikt en zal er aanbod van radioactief afval zijn.

Omdat het gebruik van radioactieve stoffen beperkt is, maar in een breed gebied plaatsvindt en deze toepassingen niet weg te denken zijn in de huidige maatschappij, zal er immer radioactief afval worden geproduceerd. Voor een goede en langdurige zorg voor dit afval is het van belang dat de beheersorganisatie stabiel is en gericht is op een lang bestaan. De verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de borging van dit publiek belang ligt logischerwijze geheel bij de Staat. De Staat heeft in het verleden blijk gegeven van deze verantwoordelijkheid door in 1995 en 1996 kapitaal te verstrekken aan de vennootschap en de Staat zal dit ook in voorkomende gevallen van verlies weer moeten doen.

⁵ Stcrt.176, nr MJZ 0197002

De activiteiten van COVRA staan onder toezicht van meerdere organisaties en wordt frequent geïnspecteerd. De Kernfysische Dienst (KFD) en Nucleaire Beveiliging & Safeguards (NBS) van de VROM-Inspectie zien toe op de veiligheid van nucleaire installaties, de opslag en het transport van nucleair materiaal. In die hoedanigheid inspecteren, beoordelen en evalueren de KFD en NBS COVRA periodiek. De internationale organisaties Euratom en het Internationaal AtoomEnergie Agentschap (IAEA) voeren evenzo frequent inspecties uit bij COVRA.

In het begin van de jaren tachtig zijn in Nederland en in andere West-Europese landen nationale radioactief afvalorganisaties ontstaan. In het algemeen kan worden gesteld dat ieder Europees land een eigen radioactief afvalorganisatie heeft⁶. Als gevolg van het grotere aandeel kernenergie voor de elektriciteitsproductie in landen als Frankrijk, Spanje, Zweden, Finland en Zwitserland en daardoor een substantieel groter afvalaanbod, geldt dat in deze landen een zeer gezonde financieel economische basis aanwezig is voor de afvalorganisaties in die landen. De tariefstelling voor het afval, niet afkomstig uit de kernenergiesector, kan daardoor worden vastgesteld op een niveau waardoor de gehele bedrijfsvoering commercieel kan opereren.

Financieel-economische situatie

Financieel-economisch

De jaarlijkse financiële cijfers van COVRA wisselen. Het business plan voorziet voor de komende jaren in verliezen die structureel van karakter zullen zijn, maar nog gecompenseerd kunnen worden met positieve resultaten uit het verleden. De omzetcijfers variëren sterk en de omzet is klein ten opzichte van de investeringskosten. Het aanbod van in het bijzonder LMRA fluctueert erg. Zo heeft de voorbereiding tot de veilige insluiting van de centrale in Dodewaard COVRA voor enige jaren van extra aanbod van radioactief afval en daarmee winstgevendheid gegarandeerd.

Gelet op de continuïteit van de borging van de zorg voor het Nederlands radioactief afval zullen de (toekomstige) verliezen voor rekening van de Staat komen. Bij de aandelenoverdracht in 2002 hebben de (oud)aandeelhouders, naar rato van hun aandeelhouderschap, bijna EUR 22 mln toegevoegd aan de algemene middelen van de Staat. De verliezen zullen na ongeveer 2015 van structurele aard zijn en zullen dan uit de algemene middelen worden betaald voor zover het eigen vermogen van COVRA niet langer toereikend is.

Overigens heeft de Staat reeds eerder kapitaal verstrekt in tijden waarin de financieel-economische situatie slecht was. In 1995 heeft de Staat COVRA gesteund met een exploitatiesubsidie ter grootte van EUR 4,2 mln en in 1996 volgde een achtergestelde lening van EUR 18,18 mln van het Ministerie van VROM.

Corporate governance

Per 15 april 2002 is de Staat der Nederlanden de enige aandeelhouder in COVRA. Het beheer van dit aandeelhouderschap is per die datum in handen gekomen van het Ministerie van Financiën. De

⁶ Voor een klein land als Luxemburg geldt dat dit land gebruik maakt van de infrastructuur van de organisatie in het buurland België.

aandeelhouder heeft relatief veel macht in COVRA, die is vastgelegd in de statuten van de vennootschap.

De vennootschap wordt bestuurd door één bestuurder. Deze bestuurder staat onder toezicht van de vierhoofdige Raad van Commissarissen. De Raad van Commissarissen keurt de jaarrekening goed en legt deze ter vaststelling voor aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA). In zijn aanwezigheid in de AVA kan de aandeelhouder invloed uitoefenen op het bestuur van de vennootschap. In deze vergadering kan zij het bestuur ter verantwoording roepen.

In 2005 heeft de vennootschap de Code Tabaksblat geïmplementeerd⁷. Door onder meer de geringe omvang van COVRA heeft de vennootschap in nauw overleg met de aandeelhouder de relevante en op COVRA van toepassing zijnde passages uit de Code gelicht. COVRA leeft de principes en de 'best practice-bepalingen' uit de Code volledig na, met uitzondering van die situaties die niet op COVRA van toepassing zijn (daaronder vallen alle bepalingen ten aanzien van aandelen, opties en dividenduitkeringen). In de AVA van 2005 heeft de Staat hiermee ingestemd.

Conclusie

- Het publiek kader is gedurende het bestaan van COVRA ongewijzigd gebleven en het is niet aannemelijk dat dit de komende jaren zal wijzigen. De eindverantwoordelijkheid voor de zorg van het inzamelen, verwerken, langdurig opslaan en bergen van radioactief afval zal onverminderd en ongeacht de prestaties van COVRA door de Staat worden gedragen.
- COVRA presteert financieel sterk wisselend. De operationele activiteiten zijn onderhevig aan relatief grote fluctuaties: het aanbod laag- en middelradioactief afval van het geringe aantal toepassers en gebruikers van radioactieve stoffen zorgt niet voor aanzienlijke en continue stromen afval.
- Er is geen marktomgeving waarin COVRA opereert. De activiteiten van COVRA zijn volledig omgeven en worden gedomineerd door regulering en wetgeving. De activiteiten hebben derhalve vooral een publieke functie en nauwelijks een commercieel karakter.
- Voor zover mogelijk voor een onderneming met deze geringe omvang in het algemeen, en een enkele bestuurder in het bijzonder, heeft COVRA in goed overleg met de aandeelhouder de Code Tabaksblat overgenomen. Verder staan de aandeelhouder voldoende middelen ter beschikking om zeggenschap uit oefenen in de bedrijfsvoering.
- In het licht van bovenstaande rijst de vraag of voor deze zorg voor radioactief afval een vennootschappelijke vorm de meest logische rechtsvorm is. Zoals blijkt, blijft de Staat langdurig verantwoordelijk voor de activiteiten van COVRA NV en eventuele aanzuivering van verliezen en zou derhalve op kleinere afstand van de overheid kunnen opereren. Echter, de omgeving waarin COVRA opereert, zal de komende jaren hevig veranderen. Zo werkt VROM momenteel aan het scheppen van randvoorwaarden voor het kernenergiebeleid. Vooralsnog is het onzeker welke gevolgen een mogelijke verandering van de huidige vooruitzichten zal hebben op de toekomstige bedrijfsvoering van COVRA. Derhalve zou een

⁷ Zie hiervoor het jaarverslag 2005 dat bij de vennootschap is op te vragen.

volgend evaluatieverslag van het aandeelhouderschap in COVRA meer inzicht moeten verstrekken over de wenselijkheid van voortzetting van de huidige vennootschapsvorm.

- 0 -