

Vergaderjaar 1996–1997

25 000 XI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 1997

Nr. 49

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 december 1996

Hierbij doe ik u ter informatie een notitie toekomen over **enkele recente ontwikkelingen bij de Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval (COVRA)**. Het gaat hierbij met name om het besluit van de regering om COVRA een financiële ondersteuning van f 50 miljoen toe te kennen, waarmee de continuïteit van het bedrijf gedurende langere tijd wordt gewaarborgd, alsmede om het vastleggen van afspraken over de afdekking van de restructies bij de lange termijn opslag van hoog radioactief afval. Hoewel beide zaken niet direct met elkaar in verband staan, heb ik gemeend dat het de duidelijkheid ten goede komt indien zij in onderlinge samenhang aan de Kamer worden gepresenteerd.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer

Financiële aspecten bij de opslag van radioactief afval bij COVRA NV

Inleiding

De zorg voor al het in Nederland geproduceerde radioactief afval is toevertrouwd aan de Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval (COVRA).

COVRA is opgericht in 1984, met het doel uitvoering te geven aan het nationale met de Tweede Kamer afgestemde radioactief afvalbeleid.

Dit houdt in dat er één centrale, door de overheid aangewezen organisatie belast is met achtereenvolgens de verwijdering van het radioactief afval bij de producenten, met de verwerking in een geconditioneerde vorm en met de opslag onder gecontroleerde omstandigheden. De duur van de opslag periode dient nog definitief te worden vastgesteld, doch voorlopig wordt rekening gehouden met een langdurige interim-opslag bij COVRA. Daarna wordt het afval naar een eindberging overgebracht, na eventuele verdere bewerkingen.

COVRA is een particuliere onderneming waarin de Electriciteitsproductiebedrijven EPZ en GKN, het ECN en de Staat der Nederlanden aandeelhouders zijn voor respectievelijk 30, 30, 30 en 10%. Een en ander ligt vast in een in september 1985 door alle aandeelhouders getekende aandeelhoudersovereenkomst (bijlage 1). De Staat wordt hierin vertegenwoordigd door de Minister van VROM.

Gezien de historisch gegroeide situatie waarin het ECN het radioactief afval inzamelde was COVRA aanvankelijk op het ECN terrein te Petten gevestigd. In 1992 heeft de volledige overbrenging van alle COVRA activiteiten naar de huidige vestiging in de gemeente Borsele zijn beslag gekregen. Daarbij is al het bij het ECN ingezamelde laag en middelradioactief afval inmiddels naar de locatie Borsele overgebracht en in de daarvoor bestemde gebouwen opgeslagen.

Er ligt op dit moment nog geen hoog radioactief afval bij COVRA opgeslagen.

COVRA dient thans uitgebreid te worden met een gebouw voor hoog radioactief afval, het HABOG. In dit gebouw zal het hoog radioactieve afval worden opgeslagen dat afkomstig is van de opwerking van gebruikte splijtstofelementen en dat binnenkort ingevolge opwerkingscontracten vanuit Frankrijk en Engeland zal worden geretourneerd.

In het HABOG zal ook niet opgewerkt hoog actief afval uit de onderzoeksreactoren van de TU Delft (IRI) en van het GCO (Hoge Flux Reactor, HFR) te Petten worden opgeslagen.

De voor deze uitbreiding benodigde vergunning op grond van de Kernenergiewet zal één dezer dagen worden verleend zodat naar verwachting COVRA begin 1997 met de bouw van het HABOG kan beginnen.

Overigens blijft de noodzaak van de constructie van een HABOG bestaan ook al zou de Kamer na een discussie over de nut en noodzaak van opwerking van bestraalde splijtstof, waarover inmiddels een notitie is toegezegd, besluiten dat er directe opslag van bestraalde splijtstof dient plaats te vinden.

In relatie tot de financiering van het HABOG deed zich de vraag voor hoe ver de zorgplicht van de radioactief afvalproducenten/aandeelhouders voor het opgeslagen afval zich zou moeten uitstrekken, dit mede bezien in het licht van de recente beslissing van de SEP om de kerncentrale Dodewaard te sluiten, en van de wens van de Kamer om de kernenergiecentrale Borsele in 2004 buiten bedrijf te stellen.

Daarnaast speelt er ten aanzien van het bedrijfsonderdeel van COVRA dat specifiek gericht is op de verwerking en de opslag van het laag en middelradioactief afval, waarvan een groot gedeelte door kleingebruikers

wordt geproduceerd, een structureel financieel tekort. Op deze beide punten wordt hieronder in twee separate paragrafen ingegaan, waarbij tevens de door de ministerraad geaccordeerde voorkeursoplossing aan de orde komt.

Het HABOG project

De producenten van hoog radioactief afval (EPZ, GKN, ECN, GCO en IRI, hierna te noemen «basisklanten») zijn overeengekomen gezamenlijk een opslagfaciliteit voor hoog radioactief afval, het HABOG op te zetten en deze aan COVRA in beheer te geven. De uitgaven die COVRA maakt ten behoeve van het HABOG fluctueren sterk in de tijd. Daarom is in de basisklantencontracten en in de HABOG overeenkomst tussen aandeelhouders een indeling in discrete fasen gemaakt.

Bouwfase: deze fase is in 1992 reeds aangevangen met de keuze van het ontwerp en de verdere detailuitwerking daarvan op tekening en eindigend op het moment waarop het HABOG voor de ontvangst van afval beschikbaar is, doch niet eerder dan 1 juni 2001

Actieve exploitatie fase: de fase waarin afval wordt aangeboden en opgeslagen, eindigend bij de aanvang van de passieve exploitatiefase

Passieve exploitatiefase: de fase waarin geen afval meer wordt aangeboden, beginnend op 1 januari 2015 en eindigend bij de aanvang van de eindbergingsfase.

Eindbergingsfase: de fase die start wanneer het in het HABOG aanwezige afval gereed gemaakt wordt voor transport naar de eindberging.

In de overeenkomsten tussen COVRA en deze basisklanten wordt voor de periode tot 2015 – de bouwfase en de actieve exploitatiefase – de gehele financiering van het project goed geregeld, en wel zodanig dat alle kosten volgens het principe van «de vervuiler betaalt» voor rekening van de basisklanten zijn. De kosten voor het HABOG bedragen f 241 miljoen.

De financiering van het HABOG geschiedt op basis van voorfinanciering door de beoogde gebruikers, nl. de basisklanten. Ook voor de lange termijn, de passieve exploitatiefase, die een periode van ca. 100 jaar beslaat, en de eindbergingsfase worden door de HABOG-participanten ruime financiële voorzieningen gecreëerd.

Niettemin dient er rekening te worden gehouden met enige restrisico's, hoe gering deze ook mogen zijn.

De E-sector heeft dan ook, dit probleem van de restrisico's onderkend, aangedrongen op de totstandkoming van een aparte overeenkomst tussen de aandeelhouders in COVRA, die specifiek geldt voor de financiering van het HABOG in de periode na 2015. In deze overeenkomst zou moeten worden opgenomen dat de afvalleveranciers worden gevrijwaard voor onvoorziene financiële consequenties voor zover die althans het gevolg zijn van zich wijzigende politieke inzichten na 2015 terzake van de passieve fase en/of eindberging en die leiden tot ontoereikendheid van de getroffen voorzieningen.

Te denken is aan een in de tijd naar voren geschoven eindberging, waardoor de opgebouwde voorziening ontoereikend zou kunnen zijn.

Ook is het denkbaar dat verder aangescherpte milieuhygiënische normen die leiden tot aanvullende eisen ten aanzien van het beheer of tot ingrijpende technische aanpassingen van het ontwerp van de eindberging sterk prijsverhogend werken.

Deze wens is dezerzijds als redelijk ervaren en voornoemde vrijwaring in beperkende zin is aldus op een juridisch toetsbare wijze in de aanvullende overeenkomst vorm gegeven (zie bijlage 2). Met name kan daarbij worden gewezen op artikel 4.2. Dat deze meerkosten in dat geval voor

rekening van de Staat komen is alleszins verdedigbaar uit oogpunt van zowel het voldoen aan de beginselen van behoorlijk bestuur als de redelijkheid van het niet ten laste van HABOG-participanten brengen van de financiële gevolgen van politieke besluitvorming in de verre toekomst die uitstijgen boven reeds getroffen (ruime) voorzieningen.

De garantstelling in verband met de financiering van de HABOG-contracten als bedoeld in artikel 6 is inmiddels door de SEP afgegeven.

Een garantstelling als bedoeld in artikel 7 is voor het ECN afgegeven door de minister van Economische zaken. Voor het IRI is geen aparte garantstelling afgegeven omdat ondertekening van de basisklanten-overeenkomst reeds door het College van Bestuur van de Technische Universiteit te Delft heeft plaats gevonden, wat gezien het geringe aandeel van het IRI (1,5%) in het HABOG voldoende garantie biedt op nakoming van de aangegane verplichtingen.

De Minister van VROM is voornemens bovengenoemde overeenkomst tussen aandeelhouders inzake het HABOG vóór 1/2/1997 te ondertekenen.

Financiële situatie met betrekking tot laag- en middelradioactief afval

COVRA dient in principe kostendekkend te opereren, waarbij alle kosten, met inbegrip van de kosten van eindberging in de verre toekomst, op de producenten van het afval worden verhaald. Zoals uit het voorgaande blijkt zijn hierover ten aanzien van het HABOG duidelijke afspraken gemaakt.

Een tweetal ontwikkelingen heeft er echter toe bijgedragen dat de kapitaalslasten voor de verwerkings- opslaggebouwen voor het laag radioactief afval te zwaar drukken op de exploitatie:

- het opschorten van de uitbreiding van het kernenergieprogramma, waardoor de vaste lasten van de inrichting die voor een grotere capaciteit is opgezet te hoog zijn in relatie tot het huidige aanbod aan radioactief afval¹.

- het succes van het overheidsbeleid om het ontstaan van radioactief afval terug te dringen door zorgvuldige scheiding aan de bron, en door het toenemend gebruik van kortlevende radionucliden die op de gebruikslocatie kunnen vervallen.

Een en ander heeft sinds 1988 geleid tot een halvering van het aanbod aan laag radioactief afval aan COVRA en dus vermindering van inkomsten, waardoor kostbare investeringen onrendabel zijn (en blijven).

De tekorten konden niet worden gecompenseerd met een drastische verhoging van de prijs voor verwijdering van het radioactief afval omdat dit zou hebben kunnen leiden tot illegaal gedrag van de kleine afvalproducenten. Dit zijn 250-300 houders van een vergunning ex Kernenergiewet van ziekenhuizen, instellingen van wetenschappelijk onderzoek en industriële bedrijven, die met enige regelmaat radioactief afval aan COVRA leveren. Om begrijpelijke redenen voelen de overige, niet overheidsgebonden aandeelhouders zich niet geroepen om voor problemen die door ontwikkelingen buiten de electriciteitssector zijn ontstaan financiële oplossingen aan te dragen. Om die reden heeft COVRA zich eind 1994 in een schrijven tot de minister van VROM gewend met het verzoek om financiële ondersteuning. Teneinde acute liquiditeitsproblemen te voorkomen en een dreigend faillissement af te wenden is een overbruggingskrediet ad f 10 miljoen verstrekt op voorwaarde dat COVRA een businessplan zou presenteren op basis waarvan naar een structurele oplossing voor de financiële problemen gezocht diende te worden.

In het voorjaar van 1995 heeft COVRA dit businessplan ingediend. De financiële situatie van COVRA voor de komende 30 jaar is uitgewerkt in een aantal scenario's. In geen van deze scenario's kan COVRA als zelfstandige organisatie zonder externe financiële ondersteuning een sluitende exploitatie krijgen. In het businessplan heeft COVRA ook andere

¹ Een kernenergieprogramma geeft niet alleen aanleiding tot hoog, maar ook tot laag radioactief afval.

mogelijkheden om te komen tot gezondmaking van de exploitatie onderzocht. Hierbij is ondermeer gekeken naar mogelijkheden tot vergroting van de inkomsten door verbreding van de activiteiten, door het samengaan met andere afvalverwerkingsbedrijven en door het aangaan van internationale samenwerkingsverbanden.

Alle hier genoemde mogelijkheden dienden echter als niet realistisch of als niet toereikend te worden verworpen. Voor wat betreft de mogelijkheden van internationale samenwerking dient te worden bedacht dat deze begrensd worden door het in vele landen heersende beleid dat er voor het nationaal geproduceerde afval ook een nationale oplossing gevonden dient te worden. De mogelijkheden om te komen tot een verbetering van de exploitatie door een stringente kostenbeheersing worden door COVRA reeds ten volle uitgebuit.

Bij brief van 22 november 1995 heeft de Minister van VROM het overbruggingskrediet omgezet in een exploitatiesubsidie. Hierbij is bedacht dat COVRA een nutsfunctie vervult omdat het als enige bedrijf in Nederland is belast met de inzameling, verwerking en opslag van radioactief afval, en dat het wegvallen van dit bedrijf tot een onaanvaardbare situatie leidt. Op de Staat rust uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor het creëren van een mogelijkheid om zich van het in Nederland ontstane radioactief op verantwoorde wijze te ontdoen.

De beslissing tot het geven van een eenmalige financiële ondersteuning van COVRA heeft het structurele probleem echter niet opgelost.

Er ligt dan ook thans een nieuw verzoek van COVRA om de verliezen voor de komende jaren af te dekken (brief van 4 juni 1996).

Dit verzoek ging vergezeld van een geactualiseerd businessplan dat zonder overheidsingrijpen nieuwe liquiditeitsproblemen voorspelt voor 1997. Op dat moment komt de continuïteit en daarmee de nutsfunctie die COVRA vervult opnieuw in gevaar. Uit het vorenstaande moge ook duidelijk zijn dat de financiële problemen die het gevolg zijn van de hoge kapitaalslasten van de gebouwen en de installaties en desinvestering van een deel van de apparatuur, dus los staan van de kosten van bouw en exploitatie van het HABOG, die door de basisklanten worden opgebracht.

Na zorgvuldige afweging van de diverse mogelijkheden tot verbetering van de financiële situatie van COVRA hebben de Ministers van VROM en EZ besloten om gezamenlijk uit het budget van 1996 een bijdrage ad f 50 miljoen vrij te maken om het voortbestaan van de nutsfunctie die COVRA vervult voor langere duur te garanderen.

Met dien verstande dat deze bijdrage wordt afgeschermd van de andere, niet overheid gebonden aandeelhouders van COVRA. In de najaarsnota zijn de daartoe strekkende budgetmutaties opgenomen. Besloten is om f 10 miljoen beschikbaar te stellen in de vorm van een exploitatiesubsidie teneinde de tekorten over 1996 en 1997 af te dekken en f 40 miljoen in de vorm van een achtergestelde lening, waardoor de kapitaalslasten van COVRA kunnen worden verlaagd.

Met dit bedrag wordt volgens voorlopige schattingen bereikt dat COVRA tenminste tot het jaar 2014 zonder verdere overheidssubsidie kan doordraaien. Hierbij is reeds rekening gehouden met de wijziging in het afvalaanbod ten gevolge van de aangekondigde sluiting van de kernenergiecentrale te Dodewaard.

Wel is het zo dat de overheid door het toekennen van een substantiële bijdrage aan COVRA een grotere verantwoordelijkheid verkrijgt dan uit de aandeelhoudersovereenkomst van 1985 zou volgen. Alleen al daarom ligt het in de rede om wijziging in de organisatiestructuur van COVRA te overwegen. Bovendien is het bij de totstandkoming van het HABOG contract gebleken dat de huidige samenwerkingsstructuur in sommige opzichten een belemmering vormt voor een slagvaardig functioneren van COVRA.

De huidige aandeelhouders van COVRA opereren in een dubbelfunctie als aandeelhouder en als producent van hoog radioactief afval, waarmee ze de belangrijkste klanten voor COVRA vormen. Echter in een zich snel veranderend omgevingsveld waarin de E-Sector zich in een proces van herstructurering bevindt en bezig is zich te heroriënteren op andere wijzen van electriciteitsproductie dan kernenergie wordt de aandeelhoudersrol minder belangrijk.

Om die redenen is in artikel 9 van de aanvullende aandeelhoudersovereenkomst de verplichting opgenomen om in overleg met de overige aandeelhouders de huidige structuur aan een evaluatie te onderwerpen. Hierbij zal worden onderzocht langs welke weg en onder welke voorwaarden ECN, EPZ en GKN als aandeelhouders van COVRA kunnen terugtreden.