

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Directie Juridische Zaken

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Datum 6 februari 2020
Betreft Beslissing op uw Wob-verzoek inzake evaluatie
staatsaandeelhouderschap COVRA en UCN

Ons kenmerk
2020-0000025636

Uw e-mail
27 december 2019

Bijlagen
1

Geachte

In uw e-mail van 27 december 2019 heeft u met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) verzocht om de evaluaties staatsaandeelhouderschap met betrekking tot de COVRA en UCN.

Besluit

Ik besluit de door u gevraagde informatie openbaar te maken. Ik licht mijn besluit hieronder toe.

Inventarisatie documenten

Op basis van uw verzoek is één document aangetroffen. Dit betreft de Evaluatie publiek aandeelhouderschap COVRA N.V.. Van het aandeelhouderschap van UCN bestaat geen evaluatie, met als gevolg dat de evaluatie van het aandeelhouderschap COVRA het enige document is dat is aangetroffen.

Derdebelanghebbenden

Bij de openbaarmaking van dit document spelen belangen van derden een rol. Deze zijn vooraf gevraagd om hun mening te geven over de openbaarmaking.

De derdebelanghebbenden stemmen in met openbaarmaking.

Wettelijk kader

Het recht op openbaarmaking dient het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering. Het komt iedere burger in gelijke mate toe. Er wordt niet gekeken naar het specifieke belang van de verzoeker.

Openbaarmaking in de zin van de Wob betekent openbaarmaking voor iedereen. In dat licht vindt de afweging dan ook plaats. Hierbij wordt getoetst aan de artikelen 10 en 11 van de Wob waarin is aangegeven in welke gevallen openbaarmaking kan of moet worden geweigerd.

Wijze van openbaarmaking

Het document stuur ik met dit besluit in kopie mee.

Plaatsing op internet

Het stuk wordt met een geanonimiseerde versie van dit besluit voor een ieder kenbaar gemaakt op www.rijksoverheid.nl.

Directie Juridische Zaken

Ons kenmerk

2020-0000025636

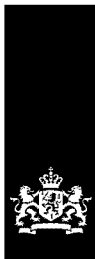
Hoogachtend,

DE MINISTER VAN FINANCIEN,
namens deze,

mr. M.S. Bogtstra
De directeur Juridische Zaken

Deze brief is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Op grond van die wet kunt u tegen dit besluit binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt een bezwaarschrift indienen. Het bezwaarschrift moet worden gericht aan de minister van Financiën, ter attentie van de directie Juridische Zaken, Postbus 20201, 2500 EE Den Haag. Het bezwaarschrift dient te worden ondertekend en dient ten minste het volgende te bevatten:

- a. naam en adres van de indiener;
- b. de dagtekening;
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar zich richt; d. een opgave van de redenen waarom u zich met het besluit niet kunt verenigen.



Ministerie van Financiën

Evaluatie publiek aandeelhouderschap COVRA N.V.

Datum 19 februari 2018
Status Definitief

Inhoud

<i>Samenvatting</i>	4
<i>1 Inleiding</i>	5
<i>2 Over COVRA</i>	6
2.1 Beschrijving.....	6
2.2 Geschiedenis.....	6
<i>3 Publiek belang</i>	8
3.1 Veiligheid en stralingsbescherming is een nationaal publiek belang.....	8
3.2 Wet- en regelgeving.....	9
3.3 Recente ontwikkelingen.....	10
3.4 Financiën.....	11
3.5 Voldoen de publiekrechtelijke instrumenten?.....	11
<i>4 COVRA als naamloze vennootschap</i>	13
4.1 Structuur en marktordening.....	13
4.2 Inkomsten van COVRA.....	13
4.3 Winstgevendheid en solvabiliteit.....	14
4.4 Alternatieve rechtsvormen.....	16
<i>5 Toegevoegde waarde aandeelhoudersbevoegdheden</i>	18
5.1 Corporate governance.....	18
5.2 Het vaststellen van beloningsbeleid RvB en vergoeding RvC.....	18
5.3 Het goedkeuren van grote investeringen.....	19
5.4 Het goedkeuren van belangrijke veranderingen in de identiteit/karakter.....	19
5.5 Het vaststellen van de jaarrekening en het goedkeuren van winstuitkering.....	20
5.6 Horizon staatsaandeelhouderschap.....	20
5.7 Rollen aandeelhouder en beleidsmaker.....	20
<i>6 Conclusies</i>	23

Samenvatting

De kern van het nationaal beleid voor radioactief afval is dat al het radioactieve afval uit Nederland door COVRA moet worden ingezameld, verwerkt en verpakt tot een product dat veilig kan worden opgeborgen op een plaats waar straling geen kwaad kan. In eerste instantie in een bovengrondse opslag in speciaal daarvoor ontworpen gebouwen, uiteindelijk rond 2130 in een definitieve (geologische) eindberging. Bescherming van mens en milieu is hierbij het uitgangspunt, evenals minimalisatie van de hoeveelheid afval.

COVRA is opgericht in 1982, waarbij de Staat 10% van de aandelen in handen kreeg en de grootste leveranciers van (hoog)radioactief afval (EPZ, GKN en ECN) het overige deel van de aandelen. Vanaf de oprichting gold dat COVRA in principe kostendekkend diende te opereren, waarbij alle kosten, met inbegrip van de kosten van eindberging in de verre toekomst, op de producenten van het afval werden verhaald. COVRA werkt daarbij met een systeem van finale kwijting; COVRA brengt bij overdracht van het afval in één keer alle kosten in rekening voor de opslag en de eindberging. Na overdracht wordt COVRA eigenaar van het afval en de daaraan verbonden (financiële) risico's. Het is inherent aan de lange periode van beheer van het afval (vanwege vervvalperiode van de radioactiviteit) die veel langer is dan de bedrijfsduur waarbinnen de exploitatie inkomsten liggen, dat er een restrisico blijft voor de Staat rondom het beheer van radioactief afval. In Nederland is voor een systeem gekozen waarbij de kosten van het beheer zoveel mogelijk gedurende de exploitatieperiode worden afgerekend.

De financiële positie van COVRA kwam door het opschorten van de uitbreiding van het kernenergieprogramma en het succes van het overheidsbeleid om het ontstaan van radioactief afval terug te dringen, onder druk te staan. Eind jaren negentig werd de energiemarkt geliberaliseerd en werd, mede op basis van het advies van de Commissie Herkströter, besloten tot overname van alle aandelen in COVRA door de Staat. Hierbij werden met de uittredende aandeelhouders de voorziene verliezen verrekend op basis van destijds gemaakte veronderstellingen over opslagkosten, eindbergingskosten en rendement. De uittredende aandeelhouders (EPZ, GKN en ECN) werden daarbij finaal gekweten, waarmee de Staat als enig aandeelhouder bepaalde risico's op zich nam.

Overheidsbemoeienis met radioactief afval is goed te rechtvaardigen. In de eerste plaats omdat onzorgvuldig omgaan met dit afval kan leiden tot zeer gevaarlijke situaties. In de tweede plaats omdat de zeer lange termijn dat radioactief afval zorgvuldig moet worden beheerd, een normale bedrijfshorizon in ruime mate overstijgt. COVRA beoogt een prijs te vragen voor haar diensten aan marktpartijen waarmee zij in staat is om haar activiteiten zelf te financieren en daarmee recht te doen aan het principe "de vervuiler betaalt". Zolang de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming voldoende kan worden geborgd door middel van wet- en regelgeving, vergunningverlening, publiek aandeelhouderschappen COVRA in bedrijfsmatige manier kan voorzien in haar taak, is het model van een staatsdeelneming toereikend.

Door middel van de huidige vormgeving met een staatsaandeelhouderschap dat wordt vervuld door het ministerie van Financiën, wordt geborgd dat de operationele taken rondom verwerking en opslag van radioactief afval, de rol van aandeelhouder en de rol van beleidsmaker/toezichthouder (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat – ANVS) duidelijk zijn gescheiden. Uit de evaluatie blijkt dat het aandeelhouderschap een aantal extra sturingsmogelijkheden biedt bovenop wet- en regelgeving.

Wel zijn er enkele aandachtspunten en ontwikkelingen in de nucleaire sector die invloed kunnen hebben op de (toekomstige positionering van) COVRA. Dossiers die relevant zijn voor COVRA zijn ontwikkelingen op het historisch afval dossier in Petten en de timing van de ontmanteling van de Kerncentrale Dodewaard. De eventuele rol van COVRA bij deze dossiers is beleidsmatig zeer relevant waar het gaat om de positie van COVRA in het volledige stelsel. Deze beleidsmatige verantwoordelijkheid is belegd bij de staatssecretaris van I&W. Een andere relevante ontwikkeling voor de COVRA-organisatie is het nieuw vast te stellen beleggingsstatuut van COVRA. Het ligt in de rede om te bezien of dit bijdraagt aan de financiële soliditeit van COVRA, dat de afgelopen jaren verliezen heeft geleden die voornamelijk voortkwamen uit het achterblijven van het rendement op de financiële middelen. Het achterblijven van de rendementen is één van de risico's die COVRA overneemt zodra COVRA bij het aannemen en afrekenen van het afval eigenaar wordt van het afval.

Bij een staatsdeelneming is het bestuur – onder toezicht van de rvc - verantwoordelijk voor de dagelijkse bedrijfsvoering en heeft de Staat als aandeelhouder meer indirecte sturing op het bedrijf dan in het geval van bijvoorbeeld een agentschap of ZBO. In het eindrapport van de hoogambtelijke werkgroep nucleair landschap is aanbevolen om de mogelijkheden voor internationale samenwerking op het gebied van eindberging te onderzoeken en daarnaast te kijken naar het beleid en wet- en regelgeving rond opslag en de eindberging en de rol van COVRA.¹ Wijzigingen in de beleidsvisie rondom radioactief afval zouden ertoe kunnen leiden dat de huidige positie van COVRA in dit volledige systeem wijzigt. Dit zou ertoe kunnen leiden dat een structuur van staatsaandeelhouderschap minder passend is dan bijvoorbeeld een structuur "dichter bij" de overheid, zoals een agentschap of ZBO. Een directere sturingsrelatie ligt meer voor de hand als er ook een directere bekostigingsrelatie is met het Rijk of als het Rijk een directere sturing wil op de operatie. Deze situatie zou in de toekomst kunnen ontstaan als COVRA niet in staat blijkt om nog langer op bedrijfsmatige manier – zonder (structurele) steun van de overheid – in haar taak te voorzien. Of op het moment dat er de toezichthouder of beleidsverantwoordelijke een meer directe invloed wil hebben op de operationele gang van zaken. In de huidige situatie is de bestaande structuur van een staatsdeelneming echter nog toereikend en is de conclusie van deze evaluatie derhalve om de huidige situatie ongewijzigd voort te zetten.

¹ Kamerstuk 2017D19881, 3 juli 2017

Inleiding

In de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 (hierna: de nota) heeft het kabinet aangekondigd om het publieke aandeelhouderschap van staatsdeelnemingen periodiek te evalueren. Conform de planning die is opgenomen in het jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2015, is nu opnieuw een evaluatie van het aandeelhouderschap van COVRA uitgevoerd. In 2006 is het publiek aandeelhouderschap van COVRA voor het laatst geëvalueerd.

Voor de evaluatie van het staatsaandeelhouderschap heeft het ministerie van Financiën in samenwerking met de Auditdienst Rijk een model ontwikkeld. In essentie bestaat dit model uit vier vragen waarop de evaluatie antwoord moet geven:

- Is er sprake van een publiek belang waarvoor het Rijk verantwoordelijk is?
- Schieten publiekrechtelijke instrumenten tekort om dit publieke belang te borgen?
- Lenen de taken zich voor vormgeving in een vennootschap?
- Hebben de aandeelhoudersbevoegdheden een toegevoegde waarde, gegeven de tekortkomingen van de publiekrechtelijke instrumenten?

In deze evaluatie wordt het publiek aandeelhouderschap van COVRA tegen het licht gehouden. Het ministerie van Financiën heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) hierbij betrokken als beleidverantwoordelijk departement voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming (waaronder radioactief afval). Gelet op de beleidsvoorbereidende taak is hierbij de onder het ministerie van IenW ressorterende Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) betrokken.

Voorafgaand aan de beantwoording van de vragen is in hoofdstuk 2 een profielschets van COVRA opgenomen. In hoofdstuk 3 worden de onderzoeksvragen over het publieke belang en de borging daarvan middels publiekrechtelijke instrumenten anders dan het aandeelhouderschap behandeld. In hoofdstuk 4 en 5 gaan we nader in op respectievelijk de vennootschapsrechtelijke structuur van COVRA en de aandeelhoudersbevoegdheden. Deze evaluatie wordt afgesloten met een conclusie en enkele aanbevelingen voor de toekomst.

1 Over COVRA

1.1 Beschrijving

De kern van het nationaal beleid voor radioactief afval is dat al het radioactieve afval uit Nederland door COVRA moet worden ingezameld, verwerkt en verpakt tot een product dat veilig kan worden opgeborgen op een plaats waar straling geen kwaad kan, uiteindelijk in de diepe ondergrond. Bescherming van mens en milieu is hierbij het uitgangspunt, dat zich tevens vertaalt in COVRA's missie: *'Blijvend zorgen voor het Nederlands radioactief afval om mens en milieu te beschermen'*.

Zowel Laag- en Middelradioactief Afval (LMRA) als Hoogradioactief Afval (HRA) moeten naar COVRA worden afgevoerd. LMRA 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 en vervangen onderdelen (buizen, pompdelen). 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.

Om voornoemde taak goed uit te voeren is er wetgeving, zijn er afspraken met producenten van radioactief afval en andere belanghebbenden en hanteert COVRA specifieke doelen en ambities. Daarnaast is een beperkte resultaatdoelstelling van belang om continuïteit op de lange termijn te bewerkstelligen.

COVRA voert de volgende activiteiten uit:

- Inzamelen, verwerken en opslaan van alle categorieën radioactief afval.
- Reserveren en beheren van financiële middelen voor de lange termijn bovengrondse opslag.
- Voorbereiden van en onderzoek doen naar eindberging inclusief reserveren en beheren van financiële middelen voor de uitvoering.
- Kenniscentrum zijn voor overheid, bedrijfsleven en samenleving inclusief educatie en advisering.
- Ontwikkelen van nieuwe afvalverwerkingsroutes.

1.2 Geschiedenis

De COVRA is in 1982 opgericht. COVRA begon met een tijdelijke vestiging in Petten. Sinds begin jaren '90 is het bedrijf gevestigd in Nieuwdorp (gemeente Borssele, Zeeland). De beleidsmatige gronden voor de oprichting van de COVRA zijn neergelegd in de nota radioactief afval uit 1984². Uitgangspunten van beleid waren (en zijn) isoleren, beheersen en controleren van het radioactief afval, waarbij wordt gestreefd naar een minimalisatie van de hoeveelheid. In dit kader paste ook een beleid gericht op centrale inzameling van het afval, o.a. gelet op milieuhygiënische aspecten, financiële aspecten en arbeidshygiënische aspecten. De Staat had toen 10% van de aandelen in handen en het overige deel van de aandelen was in bezit van de grootste leveranciers van (hoog)radioactief afval, namelijk EPZ (kerncentrale Borssele), GKN (de kerncentrale in Dodewaard die buiten bedrijf is en zich inmiddels in veilige insluiting bevindt) en ECN (Energie onderzoekcentrum te Petten).

Vanaf de oprichting gold dat COVRA in principe kostendekkend diende te opereren, waarbij alle kosten, met inbegrip van de kosten van eindberging in de verre toekomst, op de producenten van het afval werden verhaald. Dit principe kwam onder druk te staan vanwege het opschorten van de uitbreiding van het

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1983 – 1984, 18343, nr. 2.

kernenergieprogramma en het succes van het overheidsbeleid om het ontstaan van radioactief afval terug te dringen doordat zorgvuldige scheiding aan de bron leidde tot een afname van de afvalstromen. Dit leidde tot vermindering van inkomsten, voornamelijk van laag- en middel radioactief afval, waardoor kostbare investeringen onrendabel werden. De tekorten konden niet worden gecompenseerd met een drastische verhoging van de prijs voor het beheer van het radioactief afval omdat dit zou hebben kunnen leiden tot illegaal gedrag van de kleine afvalproducenten³. Om acute liquiditeitsproblemen te voorkomen en een dreigend faillissement af te wenden heeft de overheid COVRA in de jaren negentig met tientallen miljoenen guldens ondersteund.

Naast de opschorting van het kernenergieprogramma werd eind jaren negentig de energiemarkt geliberaliseerd. Deze ontwikkelingen leidden tot een herbezinning van de rol van de overheid bij COVRA⁴. Mede op basis van het advies van de Commissie Herkströter besloot de Staat tot vergroting van haar aandeel in COVRA. Hierbij werden met de uittredende aandeelhouders de voorziene verliezen verrekend op basis van destijds gemaakte veronderstellingen over opslagkosten, eindbergingskosten en rendement. Voor het HRA werden alle kosten die verband hielden met de aanstaande bouw van het opslaggebouw voor hoogradioactief afval (HABOG) alsmede met de verwerking, de opslag en de eindberging van dit afval verrekend. Er vond een gedeeltelijke verrekening plaats met de uittredende aandeelhouders voor de toekomstige verliezen van COVRA die verband hielden met de verwerking en opslag van het LMRA. Voor de dekking van de resterende verliezen die samenhangen met de andere (kleinere) klanten van COVRA werd afgesproken dat de Staat deze kosten zou dekken. Per 15 april 2002 houdt de Staat alle aandelen in COVRA⁵.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 2500 XI, nr. 49

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 2500 XI, nr. 49

⁵ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2000 – 2001, 27 566 nrs. 174 en 1

Publiek belang

Een belangrijke randvoorwaarde voor publiek aandeelhouderschap is de aanwezigheid van een nationaal publiek belang. Daarnaast is het aandeelhouderschap van de Staat een van de overheidsmechanismen in een breder palet van mogelijkheden voor sturing. Als wet- en regelgeving op zichzelf voldoende zekerheid kunnen bieden dat publieke belangen geborgd zijn, dan heeft staatsaandeelhouderschap geen of niet langer toegevoegde waarde. Het kan ook zijn dat het van belang is om een directere sturing te hebben als overheid en de taken die het publiek belang dienen zelf uit te voeren, bijvoorbeeld via een structuur van een agentschap. In dit hoofdstuk wordt het publieke belang dat met COVRA is gemoeid omschreven en wordt ingegaan in hoeverre publiekrechtelijke instrumenten dit publieke belang kunnen borgen..

1.3

Veiligheid en stralingsbescherming is een nationaal publiek belang

Veilig transport, conditionering en opslag van radioactief afval zijn van belang voor de (nucleaire) veiligheid van burgers. De overheid rekent het dan ook tot haar verantwoordelijkheid om de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming te borgen, onder andere door wet- en regelgeving, vergunningverlening en toezicht op instellingen die nucleaire activiteiten ontplooiën. COVRA is als enige organisatie in Nederland aangewezen om radioactieve afvalstoffen, splijtstoffen en ertsen bevattende afvalstoffen langdurig op te slaan⁶. De zorg voor dit afval strekt zich uit van inzameling tot en met definitieve eindberging.

Sommige radioactieve afvalstoffen zullen nog honderden of misschien zelfs duizenden jaren radioactief blijven. Door de zorg voor dit afval te beleggen bij een centrale, gespecialiseerde organisatie wordt de kans op schade zo klein als in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kan worden verwezenlijkt. Hierbij wordt rekening gehouden met maatschappelijke en economische factoren en het omvat zowel milieuhygiënische als arbeidshygiënische aspecten. In het Nederlandse radioactief afvalbeleid is vastgelegd dat wordt voorzien dat het afval rond 2130 vanuit bovengrondse opslag in speciaal daarvoor ontworpen gebouwen, uiteindelijk zal worden geborgen in een definitieve (geologische) eindberging. Reeds nu voert COVRA in samenwerking met belanghebbenden en deskundigen onderzoek uit naar eindberging. De definitieve besluitvorming over eindberging vindt plaats rond het jaar 2100.

De borging van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming vindt op rijksniveau plaats. Dit vertaalt zich onder andere in vergunningverlening: de vergunning voor COVRA en vergunningen voor leveranciers van radioactief afval en verbruikte splijtstof worden tevens op rijksniveau verleend. Met de aanwijzing van COVRA heeft het Rijk zelf een wettelijk monopolie gecreëerd op de inzameling, verwerking en opslag van radioactief afval.

⁶ Erkenning COVRA als ophaaldienst voor radioactieve afvalstoffen, splijtstoffen en ertsen bevattende afvalstoffen

Het alomvattende rijksbeleid voor opslag en eindberging van radioactief materiaal is neergelegd in "Het Nationale Programma voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen" (nationale programma). De verplichting voor het opstellen van dit programma komt voort uit de richtlijn 2011/70/- Euratom. Het nationale programma is onlangs vastgesteld en aan de Europese Commissie gestuurd⁷.

1.4

Wet- en regelgeving

Het juridisch kader voor radioactief afval vloeit voort uit het IAEA verdrag en het Euratom verdrag met de daaronder liggende EU-richtlijnen:

- Richtlijn radioactief afval en verbruikte splijtstof 2011/70/Euratom
- Richtlijn nucleaire veiligheid van kerninstallaties 2014/87/Euratom
- Overbrengingsrichtlijn 2006/117/Euratom
- Richtlijn basisnormen 2013/59/Euratom

De implementatie van de EU-richtlijnen heeft plaatsgevonden in de Kernenergiewet (KeW) en de onderliggende regelgeving. De markt is op basis van Europese regelgeving feitelijk nationaal gecompartmenteerd⁸. Lidstaten hebben de verplichting om zelf verantwoordelijkheid te dragen voor de opslag en eindberging van hun radioactief afval. Zij kunnen radioactief afval, met behoud van hun eigen verantwoordelijkheid hierover, onderbrengen bij een ander land maar de praktijk is dat COVRA alleen het radioactief afval van eigen bodem opvangt.

De nucleaire veiligheid en stralingsbescherming is nationaal hoofdzakelijk geregeld in de KeW en daarop gebaseerde besluiten en regelingen. De KeW stelt regels met betrekking tot de 'vrijmaking van kernenergie en de aanwending van radioactieve stoffen en ioniserende stralen uitzendende toestellen'. Meer specifiek gaat het over zaken als opslag en transport van radioactief materiaal. De volgende wet- en regelgeving, daarop gebaseerde regelingen en verordeningen, en beleidsdocumenten zijn in het bijzonder relevant in het kader van het borgen van de nucleaire veiligheid.

Veilige opslag

- Kernenergiewet
- Besluit Kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen
- Besluit stralingsbescherming
- Het Nationale Programma⁹
- Erkenning COVRA als ophaaldienst voor radioactieve afvalstoffen, splijtstoffen en ertsen bevattende afvalstoffen¹⁰

Veilig transport

- Kernenergiewet
- Besluit Kerninstallaties, Splijtstoffen en Ertsen (BKSE)
- Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen
- Wet vervoer gevaarlijke stoffen,

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 25 422, nr. 149

⁸ Op grond van Richtlijn 2011/70/Euratom, art. 4 en 5.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 25 422, nr. 149

¹⁰ Stcrt-2007-246, Erkenning COVRA als ophaaldienst voor radioactieve afvalstoffen, splijtstoffen en ertsen bevattende afvalstoffen

- Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen, ADR wet- en regelgeving (ADR staat voor 'Accord européen relatif au transport international de marchandises Dangereuses par Route') (voorschriften aan het vervoermiddelen en verpakkingsvereisten)
- Verdrag inzake verwerking in Frankrijk van verglaasde splijtstofelementen

Voor veilige ontmanteling en financiering ervan

- Kernenergiewet, art. 15f
- Besluit Kerninstallaties, splijtstoffen en erts, art. 44a e.v.

Daarnaast moet COVRA voldoen aan de wet- en regelgeving zoals die geldt voor alle bedrijven in Nederland, waaronder de Europese wetgeving voor milieueffectrapportage.

COVRA heeft een KeW-vergunning voor een inrichting voor opslag- en verwerkingsfaciliteiten voor radioactief afval en verbruikte splijtstof met bijbehorende infrastructurele voorzieningen. Deze vergunning is onlangs gewijzigd, in verband met de uitbreiding van het Hoogradioactief Afval Behandelings- en Opslag Gebouw (HABOG) en de bouw van een nieuw Verarmd Uranium Opslag Gebouw (VOG)-2. ANVS verleent de vergunning en houdt toezicht op naleving van de vergunningsvoorschriften.

1.5

Recente ontwikkelingen

Het publieke belang van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming is er al sinds er nucleaire toepassingen en radionucliden in de medische sector, in laboratoria en de industrie worden gebruikt en het is nu al duidelijk dat dit ook in de verre toekomst een publiek belang blijft. Ook na de sluiting van de geologische eindberging zal de stralingsbescherming en nucleaire veiligheid geborgd moeten blijven. Radioactief afval kan immers honderden en soms wel duizenden jaren radioactief blijven. In de afgelopen jaren hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan in de nucleaire sector, die relevant zijn voor COVRA en de publieke belangen die met de onderneming zijn gemoeid. Inmiddels is duidelijk dat de bedrijfstijd van de Kerncentrale Borssele niet stopt in 2015 maar is verlengd tot en met 2033. Ook is recent de Euratom Richtlijn 2011/70 vastgesteld en vervolgens geïmplementeerd in Nederlandse wet- en regelgeving. Naast de reeds genoemde verplichting voor het hebben van een Nationaal Programma, geeft deze richtlijn uitgangspunten voor het radioactieve afvalstoffenbeleid. Zo worden er onder andere beperkingen op export van radioactief afval en verbruikte splijtstof opgelegd. Bovendien schrijft de richtlijn voor dat er een definitieve eindberging voor radioactief afval moet komen.

In 2015 is de ANVS opgericht, waarmee alle activiteiten op het gebied van beleidsvoorbereiding, vergunningverlening, toezicht en handhaving voor stralingsbescherming en nucleaire veiligheid zijn samengebracht.

De toekomst is met vele onzekerheden omgeven. Er zullen voortdurend nieuwe technieken worden ontwikkeld voor de toepassing van radionucliden, ook op radioactief (afval)gebied. De veilige bovengrondse opslag bij COVRA schept tijd om eerst te leren van internationale ervaringen met eindberging en te bezien of in de toekomst op dit terrein kan worden samengewerkt met andere landen. Ook wordt deze periode gebruikt om de financiële middelen voor opslag en eindberging te laten groeien. Het beleid beoogt er zo aan bij te dragen dat toekomstige generaties de optimale keuzes kunnen maken voor het langdurig veilig beheer van radioactief afval, zonder onredelijke lasten.

1.6 Financiën

Het is tevens van belang dat er voor de uitvoering van deze taak nu en in de toekomst voldoende middelen zijn. De aanbieders van afval betalen COVRA voor de eeuwigdurende zorg voor het afval. Deze inkomsten worden gegenereerd op basis van tarieven en (langlopende) contracten. Na betaling gaat het eigendom van het afval over naar COVRA en worden afvalproducenten finaal gekweten voor toekomstige kosten en risico's. Hiermee neemt COVRA bepaalde risico's (kostenstijgingen, tegenvallende rendementen) over, maar door betaling van een all-in tarief wordt in ieder geval gewaarborgd dat reeds nu financiële middelen worden opgebouwd voor opslag en eindberging en men niet afhankelijk is van langdurige financiële vorderingen op producenten van afval die op termijn mogelijk niet meer bestaan.

Zoals geschetst in het kopje geschiedenis, zijn er in het verleden afspraken gemaakt over verrekening van risico's en verliezen. Dat neemt niet weg dat COVRA – voor de contracten en tarieven die thans nog worden afgesloten en vernieuwd – het principe "de vervuiler betaalt" dient toe te passen. Met o.a. URENCO als grote klant is er veel afval in de LMRA-categorie bijgekomen en zijn COVRA's inkomsten toegenomen. COVRA beheert en reserveert de gegenereerde financiële middelen ten behoeve van de te maken kosten voor minstens 100 jaar bovengrondse opslag en definitieve berging. Al deze middelen staan op de balans van COVRA, deze zijn niet ondergebracht in een aparte rechtspersoon. Het is de bedoeling dat deze middelen aangroeien, zodat er rond 2130 genoeg is gespaard om de eindberging van radioactief afval te bekostigen. Momenteel worden de eindbergingskosten geraamd op circa €2 miljard (huidige prijzen). Eind 2017 zijn de onderzoeksresultaten van het Onderzoek Programma Eindberging Radioactief Afval (OPERA) vertaald naar een nieuwe kostenraming.

1.7 Voldoen de publiekrechtelijke instrumenten?

De publiekrechtelijke instrumenten stellen harde eisen aan de stralingsbescherming en nucleaire veiligheid. Echter, deze instrumenten bieden geen sturingsinstrumenten om direct invloed uit te oefenen op COVRA als organisatie. In het kader van het borgen van het publieke belang is de continuïteit van COVRA van groot belang. Gelet op de lange bedrijfsduur is de toekomst echter met vele onzekerheden omgeven, zoals de te gebruiken technieken voor de eindberging, de totale kosten die hiermee gemoeid zijn en het rendement op de gespaarde middelen. Welke mate van overheidssturing is nodig om de publieke belangen voldoende te borgen?

Bij gebruik van louter het instrument van vergunningverlening is er beperkte sturing op de activiteiten van COVRA. Wezensvreemde activiteiten met mogelijke financiële risico's kunnen niet worden geweerd en is er geen sturing op de scope (missie, visie, strategie) van COVRA. Er is bovendien geen directe betrokkenheid bij (grote) investeringen mogelijk. Ook bieden de publiekrechtelijke instrumenten minder inzicht in de drijvers van de financiële situatie van COVRA.

COVRA beheert bovendien middelen voor de (zeer) lange termijn, waardoor betrokkenheid bij het middelenbeheer wenselijk is, bijvoorbeeld bij het vaststellen van een beleggingsstatuut voor deze onderneming. Het is immers van belang dat COVRA de middelen genereert om opslag en uiteindelijk definitieve eindberging te bekostigen en daarmee het risico op een restrekening voor de Staat minimaliseert. Bovenstaande punten legitimeren de vraag of aanvullende borgingsinstrumenten naast de publiekrechtelijke instrumenten gewenst zijn.

Zoals geschetst in het kopje geschiedenis, zijn er in het verleden afspraken gemaakt over verrekening van risico's en verliezen. Dat neemt niet weg dat COVRA – voor de contracten en tarieven die thans nog worden afgesloten en vernieuwd – het principe “de vervuiler betaalt” dient toe te passen. Met o.a. URENCO als grote klant is er veel afval in de LMRA-categorie bijgekomen en zijn COVRA's inkomsten toegenomen. COVRA beheert en reserveert de gegenereerde financiële middelen ten behoeve van de te maken kosten voor minstens 100 jaar bovengrondse opslag en definitieve berging. Al deze middelen staan op de balans van COVRA, deze zijn niet ondergebracht in een aparte rechtspersoon. Het is de bedoeling dat deze middelen aangroeien, zodat er rond 2130 genoeg is gespaard om de eindberging van radioactief afval te bekostigen. Momenteel worden de eindbergingskosten geraamd op circa €2 miljard (huidige prijzen). Eind 2017 zijn de onderzoeksresultaten van het Onderzoek Programma Eindberging Radioactief Afval (OPERA) vertaald naar een nieuwe kostenraming.

COVRA als naamloze vennootschap

De activiteiten van COVRA zijn ondergebracht in een naamloze vennootschap (NV). In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op hoe en in welke context COVRA als NV opereert.

1.8 Structuur en marktordening

Alle aandelen van COVRA zijn in handen van de Staat. De onderneming dient een publiek belang en voorziet in een publieke taak. Dit betekent echter niet dat de onderneming ook tot de sector overheid moet worden gerekend. COVRA is immers een private onderneming, gegoten in de structuur van een naamloze vennootschap. Wel opereert COVRA grotendeels binnen de publieke kaders, gesteld in de KeW en daarop gebaseerde regelgeving. Hoewel de onderneming formeel juridisch dus niet tot de sector overheid kan worden gerekend, is er wel een sterke onderlinge relatie met en afhankelijkheid van de overheid. COVRA is immers een belangrijke schakel in het nationale radioactief afvalbeleid.

COVRA is in Nederland een monopolist, aangezien de onderneming als enige organisatie in Nederland is aangewezen om radioactieve afvalstoffen, splijtstoffen en erts bevattende afvalstoffen in ontvangst te nemen.¹¹ In de praktijk is de markt voor radioactief afval zeer beperkt. Zo hebben EU-lidstaten de verplichting om zelf verantwoordelijkheid te dragen voor de opslag en eindberging van hun radioactief afval. Zij kunnen radioactief afval, met behoud van hun eigen verantwoordelijkheid hierover, onderbrengen bij een ander land, maar de praktijk is dat COVRA alleen het radioactief afval van eigen bodem opvangt.

1.9 Inkomsten van COVRA

Zoals reeds beschreven in hoofdstuk 3 brengt COVRA de kosten voor verwerking, opslag en eindberging van radioactief afval in rekening bij de aanbieders van dit afval middels tarieven die de onderneming vaststelt. Dit gebeurt binnen de kaders van de KeW en daarop gebaseerde regelgeving. In deze regelgeving is vastgelegd dat de tarieven die COVRA in rekening brengt transparant, objectief en non-discriminatoir moeten zijn.

De onderneming hanteert het principe 'de vervuiler betaalt'. Uitgangspunt is dat de aanbieders van radioactief afval betalen voor de eeuwigdurende zorg hiervoor, inclusief eindberging. COVRA is voor het merendeel van haar inkomsten afhankelijk van een klein aantal langlopende contracten met de grote aanbieders van radioactief afval. Voor dit niet-standaard afval wordt speciaal voor die stroom een afvoerroute bepaald en omdat dit een unieke oplossing voor een individuele klant betreft, wordt dit vastgelegd in een contract. De radioactief(afval)sector wordt gekenmerkt door langetermijnplannen en -verplichtingen. De contractstructuur sluit daarmee goed aan op deze lange termijn situatie van de bedrijfsvoering en verschaft zekerheid voor betrokken partijen. Doordat langjarige contracten zijn gesloten met grote aanbieders, is er slechts beperkt sprake van een (dynamisch) prijsmechanisme. Naast ontvangsten uit contracten brengt COVRA tarieven in rekening voor reguliere (standaard-)afvalstromen van radioactief afval. Deze worden periodiek geëvalueerd en staan op de website van COVRA.

¹¹ stcrt-2007-246-p48-SC83774

1.10 Winstgevendheid en solvabiliteit

De activiteiten van COVRA kunnen worden gesplitst in enerzijds bedrijfsactiviteiten (veilig verwerken en opslaan van radioactief afval), en anderzijds het beheren en laten renderen van de gespaarde middelen voor opslag en eindberging. Dit wordt tevens gereflecteerd in een winst- en verliesrekening die wordt opgedeeld in een bedrijfsresultaat voor de operationele activiteiten en een renteresultaat over de middelen voor langetermijnopslag en eindberging. Deze twee resultaten tellen op tot het nettoresultaat.

Operationele activiteiten en resultaat

De operationele activiteiten betreffen de reguliere activiteiten van COVRA: inzamelen, verwerken en opslaan van radioactief afval. Voor elke staatsdeelneming stelt de aandeelhouder een marktconform normrendement vast op basis van het Capital Asset Pricing Model (CAPM)¹². Dit normrendement biedt de aandeelhouder houvast bij de sturing op financieel waardebehoud. Voor COVRA bedraagt dit normrendement thans 4,9%. Aangezien COVRA slechts beperkt kan sturen op het renteresultaat, wordt bij COVRA voor de berekening van het normrendement enkel het resultaat op de operationele activiteiten in beschouwing genomen. Voor een consistente berekening wordt het eigen vermogen waarover dit normrendement zou moeten worden behaald, 'geschoond' van de effecten van de rente op de middelen voor langetermijnopslag en eindberging. Door zowel het resultaat als het eigen vermogen te schonen van de effecten van het rendement op de geïnde middelen, wordt een zuiverder beeld verkregen van de winstgevendheid van de reguliere bedrijfsvoering.

Zowel in 2016 als gemiddeld over de afgelopen vijf jaar heeft COVRA op de operationele activiteiten de norm van 4,9% gehaald. Deze positieve operationele resultaten hebben de achterblijvende rendementen op de middelen voor langetermijnopslag en eindberging deels kunnen compenseren.

Middelen voor langetermijnopslag en eindberging

De balans van COVRA wordt gekenmerkt door voorzieningen voor toekomstige uitgaven voor langetermijnopslag en eindberging. Net als schulden zijn voorzieningen verplichtingen van het bedrijf. Het doel is dat de voorziening voor opslag adequaat is voor de periode tot 2130 (en in 2130 is 'leeggetrokken') en die voor eindberging rond 2130 adequaat is om de eindberging te realiseren¹³. Jaarlijks worden de voorzieningen voor opslag en eindberging met 4,3% (2,3 % reëel rendement en 2% inflatie) opgericht¹⁴. Dit is tevens het doelrendement op de financiële middelen (N.B. te onderscheiden van het normrendement van 4,9 % op de operationele activiteiten). Rendement is dus een zeer belangrijke pijler voor de financiële positie van COVRA. Al bij de inrichting van het stelsel en oprichting van COVRA werd ingezet op het principe van aangroei van vermogen.

De afgelopen jaren is het werkelijk behaalde rendement op de middelen achtergebleven op het doelrendement, wat betekent dat er onvoldoende rendement is behaald op de middelen om de groei van de voorzieningen voor beheer en eindberging bij te houden. Het verschil tussen het daadwerkelijk behaalde rendement en het doelrendement van 4,3% leidt tot een negatief 'renteresultaat' dat tot uitdrukking komt op de winst- en verliesrekening van COVRA. Een negatief

¹² Zie voor een nadere omschrijving o.a. Kamerstukken II, 2014/15, 28165 nr. 182

¹³ Gelet op de grote onzekerheden rondom het doelbedrag voor eindberging (momenteel geraamd op ca €2 miljard, wordt een bandbreedte van 25% gebruikt voor deze voorziening).

¹⁴ De 2% inflatie is gebaseerd op de lange termijn inflatiedoelstelling van de ECB van 2%

renteresultaat betekent dus niet dat er 'verlies' wordt geleden op de beleggingen, maar dat de aangroei van de beleggingen achterblijft bij de groei van de verplichtingen. Aangezien het operationele resultaat dit niet volledig kan compenseren, ontstaat een negatief nettoresultaat. Dit nettoresultaat komt ten laste van het eigen vermogen, waardoor de vermogenspositie de afgelopen jaren is verslechterd (en ultimo 2016 negatief is geworden). Overigens betekent dit negatieve eigen vermogen niet dat er een acuut probleem ontstaat voor de continuïteit van de onderneming. Het geeft wel aan dat het kunnen voldoen aan de verplichtingen op lange termijn (het doelrendement) onder druk staat. De continuïteit van de onderneming op korte en middellange termijn is gewaarborgd doordat COVRA positieve kasstromen genereert waardoor de liquiditeitspositie sterk is, COVRA geen externe financiering nodig heeft en de grootste toekomstige omzetstromen gewaarborgd zijn middels langetermijncontracten. Door deze afgenomen solvabiliteit zou het aantrekken van vreemd vermogen wel lastig kunnen zijn. Echter, gelet op de goede liquiditeit ligt het niet voor de hand dat COVRA vreemd vermogen nodig heeft. In onderstaande tabel wordt het verband tussen het operationeel resultaat, het bedrijfsresultaat en het eigen vermogen weergegeven.

Financiële gegevens COVRA (€, mln)						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Operationeel resultaat	3,0	1,4	1,0	4,5	5,2	3,6
Renteresultaat*	-2,7	-2,1	-3,9	-6	-6,7	-8,7
Nettoresultaat (som operationeel resultaat en renteresultaat)	0,3	-0,7	-2,9	-1,5	-1,5	-5,1
Eigen vermogen	10,6	9,9	7,0	5,5	4,0	-1,1

* Het renteresultaat is het verschil tussen de aangroei van de verplichting en de aangroei van de middelen, zie bovenstaande tekst. Een negatief renteresultaat betekent dus niet dat er daadwerkelijk beleggingsverliezen worden geleden.

Beleggingsbeleid

Momenteel heeft COVRA nog een groot deel van haar middelen ondergebracht in de schatkist. Inmiddels is besloten de verplichting tot schatkistbankieren in te trekken en COVRA meer ruimte te geven om het doelrendement op de middelen voor langetermijnopslag en eindberging te realiseren¹⁵. Een ruimer beleggingsstatuut kan bijdragen aan de oplossing voor de problematiek van de achterblijvende groei op de middelen voor langetermijnopslag en eindberging. Een nieuw beleggingsstatuut wordt door COVRA hiertoe thans uitgewerkt en zal voor goedkeuring worden voorgelegd aan de aandeelhouder¹⁶.

1.11 Alternatieve rechtsvormen

Overheidsbemoeienis met radioactief afval is goed te rechtvaardigen. In de eerste plaats omdat onzorgvuldig omgaan met dit afval kan immers leiden tot zeer gevaarlijke situaties. In de tweede plaats omdat de zeer lange termijn dat radioactief afval zorgvuldig moet worden beheerd, een normale bedrijfshorizon in ruime mate overstijgt. De rijksoverheid heeft de verantwoordelijkheid om de nucleaire veiligheid (safety and security) en de stralingsbescherming te waarborgen, en de juiste kaders te scheppen waarbinnen zorg voor radioactief afval moet

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 25422, nrs 142 en 153; stb-2017-168

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016 - 2017, 32449 nr. 2

plaatsvinden. Deze beleidsverantwoordelijkheid is ondergebracht bij de staatssecretaris van I&W.

Verschillen in zeggenschap bij overheidsuitvoering en staatsdeelnemingen

De keuze voor een staatsdeelneming in plaats van een agentschap brengt een geheel andere vorm van zeggenschap met zich mee. Een agentschap is een onderdeel van de overheid. De minister moet verantwoording afleggen over de wijze waarop een agentschap zijn taken uitvoert. Daarom worden belangrijke besluiten ook door de betrokken minister zelf genomen. In het geval van een staatsdeelneming kiest de overheid er bewust voor om taken en verantwoordelijkheden te delegeren naar een raad van bestuur en een raad van commissarissen. De staat draagt daardoor geen rechtstreekse verantwoordelijkheid meer voor de uitvoering van de taken, anders dan bij een agentschap. De grotere afstand tussen de overheid en een staatsdeelneming (ten opzichte van een agentschap), vergroot de zelfstandigheid van de onderneming en ondersteunt een doelmatige, zakelijke uitvoering van de specifieke taken. Bestuurders en commissarissen krijgen daardoor tot op zekere hoogte de ruimte om te ondernemen en in te spelen op de behoeften van de klant. Gegeven het feit dat de zeggenschap van de staat rondom een staatsdeelneming als aandeelhouder is gedefinieerd in het Burgerlijk Wetboek, disciplineert de overheid zichzelf daarmee tegen teveel operationele sturing. Bij een agentschap kent de overheid een dergelijke belemmering veel minder.

(bron: nota deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013).

Binnen de kaders van wet- en regelgeving op het gebied van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming voorziet COVRA op een bedrijfsmatige manier in haar taak. De specifieke expertise bij COVRA stelt de onderneming in staat om op zekere afstand van de overheid deze taak uit te voeren, met vergunningverlening door en onder toezicht van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming. COVRA beoogt een prijs te vragen voor haar diensten aan marktpartijen waarmee zij in staat is om haar activiteiten zelf te financieren en daarmee recht te doen aan het principe "de vervuiler betaalt". Zolang de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming voldoende kan worden geborgd door middel van wet- en regelgeving en vergunningverlening en COVRA in bedrijfsmatige manier kan voorzien in haar taak en de bekostiging daarvan, is dit model levensvatbaar. Een plaatsing dicht bij de overheid (bijvoorbeeld een agentschap of een dienstonderdeel) ligt meer voor de hand als de publieke belangen rondom de zorg van het radioactief afval niet meer op een bedrijfsmatige manier kunnen worden geborgd en COVRA niet de inkomsten kan genereren om te voorzien in haar taak.

Middelenbeheer

Een punt van aandacht is het feit dat de operationele activiteiten van COVRA en (het beheren van) de middelen voor de lange termijn in één en hetzelfde rechtspersoon zijn ondergebracht. Het overgrote deel van de balans van COVRA bestaat uit (liquide) financiële activa (momenteel voornamelijk liquide middelen) waaruit toekomstige uitgaven voor opslag en eindberging moeten worden betaald. Hoewel het beheren van deze middelen tot de kerntaken van COVRA behoort, betreft het een wezenlijk andere activiteit dan de operationele bedrijfsactiviteiten van COVRA: het inzamelen, verwerken en opslaan van radioactief afval. Het ligt voor de hand om de voor- en nadelen van het afgrenzen van (een deel van) deze middelen te betrekken bij de beoordeling van het nieuw vast te stellen beleggingsstatuut.

De vraag of de huidige aandeelhoudersstructuur nog wenselijk is, wordt relevanter naarmate de beheerde middelen toenemen en de eindbergings dichterbij komt. Bij de laatste evaluatie in 2006 werd geconcludeerd dat het wenselijk zou zijn als COVRA op een kleinere afstand van de overheid zou worden gezet op het moment dat de staat zelf langdurig verantwoordelijk zou worden voor het opvangen van verliezen. Zoals benoemd in de inleiding werden die verliezen al in 2002 (ten tijde van de aandelenoverdracht) voorzien, voornamelijk bij de exploitatie van Laag- en Middelhoogradioactief afval (LMRA). De realiteit is inmiddels veranderd, o.a. omdat COVRA nieuwe inkomsten heeft kunnen genereren door bijvoorbeeld het afsluiten van een groot afvalcontract met URENCO als gevolg van een hogere afvalaanbod dan in 2002 voorzien en de verlenging van de bedrijfsduur van de kerncentrale Borssele tot 2033.

De verliezen die COVRA thans lijdt, zijn voornamelijk het gevolg van tegenvallende rendementen. Op dit vlak is recent een stap gezet richting een nieuw, ruimer beleggingsbeleid. Het ligt derhalve in de rede om eerst te bezien of deze verruiming bijdraagt aan de financiële soliditeit van COVRA.

2 Toegevoegde waarde aandeelhoudersbevoegdheden

Het Rijk vult staatsaandeelhouderschap uit conform de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013. In deze nota zijn specifieke aandachtsgebieden vastgelegd. Dit zijn corporate governance, strategie, doelmatigheid en rendement, vermogenspositie en risicobeheer, investeringen, benoemingen en beloningen. Voorop staat een zo efficiënt mogelijke borging van de betrokken publieke belangen. Naast deze aandachtsgebieden komen op grond van het burgerlijk wetboek bepaalde bevoegdheden toe aan de aandeelhouder, zoals goedkeuring van beslissingen die de identiteit van de onderneming veranderen en het vaststellen van de jaarrekening.

2.1 Corporate governance

Goede bestuurders en commissarissen zijn van groot belang voor ondernemingen. Benoemingen van bestuurders en commissarissen zijn dan ook een belangrijk instrument voor de aandeelhouder. Conform de statuten benoemt aandeelhouder (in casu de staat, vertegenwoordigd door de minister van Financiën) de statutair directeur en commissarissen, op voordracht van de raad van commissarissen. COVRA kent één statutair directeur met daarnaast een raad van commissarissen met vier leden. De kwaliteiten waarover bestuurders en commissarissen dienen te beschikken, zijn niet voor iedere functie dezelfde. Een goede raad van bestuur en raad van commissarissen is samengesteld uit personen met diverse achtergronden en ervaringen. De raad van commissarissen als geheel dient aan uiteenlopende maatstaven te voldoen. Bij COVRA betreft dit onder andere ervaring in de industrie en milieutechniek, financiële en economische deskundigheid, maar ook affiniteit met de overheid, openbaar bestuur en politiek, en de wijze waarop COVRA de publieke belangen moet dienen, zoals het radioactief afvalbeleid.

Het benoemen van bestuurders en commissarissen is een belangrijke bevoegdheid van de aandeelhouder. De aandeelhouder dient zich in het benoemen en het ontslaan van de bestuurders en commissarissen voldoende te vergewissen van de met de onderneming gemoeide publieke belangen. Bij de benoeming van de voorzitters van de raad van bestuur en de raad van commissarissen wordt dan ook gepolst bij het beleidsdepartement of die zich kan vinden in de voorgestelde benoeming. Ook wordt de profielschets voor de raad van commissarissen periodiek besproken met het beleidsdepartement.

2.2 Het vaststellen van beloningsbeleid RvB en vergoeding RvC

Conform het standaard beleid voor staatsdeelnemingen kent COVRA een door de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) vastgesteld beloningsbeleid. Het is aan de raad van commissarissen om, binnen de kaders van het beloningsbeleid (waarin tevens een beloningsmaximum is opgenomen), de beloning voor het bestuur vast te stellen. Het beloningsbeleid moet de deelneming in staat stellen om gekwalificeerde en deskundige bestuurders aan te trekken. Tegelijkertijd dient hier op een sobere wijze invulling aan te worden gegeven gezien het publieke belang en het maatschappelijke kapitaal dat de deelneming beheert.

Door de bevoegdheid van de aandeelhouder tot het vaststellen van het beloningsbeleid, kan de overheid invloed uitoefenen en richtlijnen meegeven die zij passend acht voor een onderneming die opereert binnen een semi-publieke omgeving, zoals COVRA. In 2016 is het beloningsbeleid van de directie van COVRA vastgesteld.

2.3 Het goedkeuren van grote investeringen

Grote of koersbepalende investeringen dienen aan de aandeelhouder ter goedkeuring te worden voorgelegd. Hiertoe zijn per deelneming investeringsdrempels opgenomen in de statuten die recht doen aan het karakter van de onderneming. Bij de meest recente statutenwijziging van COVRA zijn deze drempels gelegd op €5 miljoen voor binnenlandse investeringen en €1 miljoen voor buitenlandse investeringen. Voor deelnemingen en overnames in binnen- en buitenland geldt een drempel van €1 miljoen.

Investeringen van principiële aard en/of (des-) investeringen die afwijken van het vastgestelde strategische beleidsplan van de vennootschap dienen altijd aan de aandeelhouder te worden voorgelegd. Op deze manier kan de aandeelhouder voorkomen dat zomaar branchevreemde activiteiten (en daarmee gepaard gaande financiële risico's) kunnen worden ontplooid.

Een deel van COVRA's investeringen zijn geen 'eigen' investeringen die goedkeuring van de aandeelhouder behoeven, maar investeringen gefinancierd door (grote) klanten. Dit geldt voornamelijk voor grote bouwprojecten. COVRA berekent de bouwkosten direct door aan de grote klanten, waarna deze gebouwen aan COVRA worden overgedragen en niet worden geactiveerd op de balans. Zo is in 2016 gestart met de uitbreiding van het Hoog Radioactief Afval Behandelings- en Opslaggebouw (HABOG) en is recent het VOG2 voor afval van URENCO opgeleverd. De investeringslast wordt gedragen door de aanbieders van hoogradioactief afval: EPZ, ECN en RID en niet versleuteld in de tarieven. Door het direct doorfactureren worden de bouwrisico's grotendeels neergelegd bij de klanten.

2.4 Het goedkeuren van belangrijke veranderingen in de identiteit/karakter

De missie van COVRA is: *'Blijvend zorgen voor het Nederlands radioactief afval om mens en milieu te beschermen'*. Voor deze zorg voor radioactief is COVRA als enige partij in Nederland erkend. Deze specifieke taak staat – op grond van de KeW – onder toezicht van de ANVS.

Heroverweging van de identiteit van de onderneming dient met alle zorgvuldigheid plaats te vinden. Heroriëntatie of verbreding van het takenpakket van COVRA wordt niet categorisch uitgesloten. Dit moet wel te allen tijde passen in het publieke belang dat de onderneming dient. Bij COVRA heeft sinds de oprichting geen majeure wijziging in het identiteit van de onderneming plaatsgevonden. Door publiek aandeelhouderschap wordt geborgd dat het Rijk bij grote veranderingen wordt betrokken. Hierbij zal het ministerie van Financiën als aandeelhouder ook het beleidsdepartement betrekken. Actuele casussen die mogelijk implicaties hebben voor de werkzaamheden en het financiële risico van COVRA zijn de rol van COVRA bij het opruimen van het historisch radioactief afval in Petten en de ontmanteling van de reeds buiten bedrijf gestelde Kerncentrale Dodewaard. Ontwikkelingen op deze dossiers en wijzigingen in de beleidsvisie op het radioactief afval zouden ertoe kunnen leiden dat COVRA op termijn een andere positie krijgt, waardoor mogelijk ook andere rechtsvormen overwogen zouden kunnen worden.

2.5 Het vaststellen van de jaarrekening en het goedkeuren van winstuitkering

COVRA presenteert het nettoresultaat als een optelsom van het bedrijfsresultaat (uit de operationele activiteiten) en een renteresultaat (op de middelen voor langetermijnopslag en eindberging). Beide komen samen in de jaarrekening. Wegens de financiële resultaten die COVRA op dit moment haalt en het negatieve

eigen vermogen, is een winstuitkering op dit moment überhaupt niet aan de orde. Gelet op de magere vermogenspositie van COVRA en de grote onzekerheden die gepaard gaan met de toekomstige uitgaven, ligt het niet voor de hand dat dividenduitkeringen zullen plaatsvinden, zeker niet op de korte termijn. Eventuele winsten zullen hoofdzakelijk moeten worden gereserveerd om de vermogenspositie weer te laten aansterken en in een gunstig scenario een buffer te vormen voor de onzekerheden op de lange termijn.

In algemene zin is sprake van toegevoegde waarde van het publieke aandeelhouderschap bij de bepaling van de winstuitkering. Immers, private aandeelhouders zouden mogelijk kunnen besluiten tot winstuitkeringen, terwijl de onderneming te maken heeft met grote onzekerheden en risico's ten aanzien van kosten op de lange termijn voor opslag en eindberging en rendement.. Dit zijn belangrijke factoren die moeten worden meegenomen in de afweging tot het wel of niet uitkeren van dividend. Wegens de financiële resultaten die COVRA op dit moment haalt en het negatieve eigen vermogen, is een winstuitkering op dit moment überhaupt niet aan de orde.

2.6 Horizon staatsaandeelhouderschap

Conform de nota Beleid Staatsdeelnemingen kunnen staatsdeelnemingen worden ingedeeld langs de volgende categorieën:

- bij voorbaat tijdelijk staatsaandeelhouderschap
- permanent staatsaandeelhouderschap en
- niet-permanent staatsaandeelhouderschap

De categorie 'permanent' bevat deelnemingen waarvan dit kabinet het van belang acht dat de Staat hierin overwegende invloed houdt, via minimaal een meerderheidsbelang. COVRA valt in deze 'permanente' categorie. COVRA is een onderneming die moet worden gezien in langetermijnperspectief. De onderneming is verantwoordelijk voor eeuwigdurende zorg voor het radioactief afval. Definitieve eindberging van het radioactief afval is voorzien rond het jaar 2130. Vanuit dit perspectief ligt het dan ook niet voor de hand om de indeling van COVRA in de categorie 'permanent' te heroverwegen.

2.7 Rollen aandeelhouder en beleidsmaker

Het kabinet heeft ervoor gekozen om het beheer van staatsdeelnemingen zoveel mogelijk te centraliseren bij het ministerie van Financiën, het zogenaamde centrale model. Bij het centrale model zijn de rollen van aandeelhouder en beleidsmaker van elkaar gescheiden. Transparante afwegingen worden door het centrale model bevorderd, omdat beide partijen een duidelijk afgebakende verantwoordelijkheid hebben.

Ook bij COVRA vervult de minister van Financiën de rol van aandeelhouder. In de nota deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013 (nota deelnemingen) is vastgelegd dat het centrale model geldt als uitgangspunt voor de organisatie van publiek aandeelhouderschap binnen het Rijk. Alleen als de rollen van aandeelhouder en beleidsmaker niet (goed) kunnen worden ontvlochten, kan een zogenaamde beleidsdeelneming (ondergebracht bij het beleidsdepartement) worden overwogen. Beleidsdeelnemingen fungeren feitelijk als instrument voor de uitvoering van overheidsbeleid, en zijn soms in financieel opzicht ook structureel afhankelijk van het betrokken beleidsdepartement.

De wettelijke verankering van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming ligt grotendeels vast in de KeW en daarop gebaseerde regelgeving. Deze wet behoort tot het beleidsterrein van de staatssecretaris van IenW. De onder dit ministerie ressorterende ANVS is naast toezichthouder op de stralingsbescherming en nucleaire veiligheid (safety en security) tevens belast met de beleidsvoorbereiding en met vergunningverlening.

Goed overleg tussen beleidsdepartement en aandeelhouder is van groot belang, aangezien de rollen van beleidsmaker en aandeelhouder soms niet geheel zijn te scheiden. Zo kunnen nieuwe eisen op het gebied van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming leiden tot noodzakelijke investeringen en daarmee hogere kosten voor COVRA voor langetermijnopslag en eindberging. Het onderbrengen van de deelneming bij de minister van IenW, zou er echter toe leiden dat dezelfde minister die verantwoordelijk is voor het toezicht op de nucleaire veiligheid eveneens eigenaar is. Dit kan leiden tot een onwenselijke bundeling van verantwoordelijkheden.

Vanzelfsprekend komen de verschillende belangen en verantwoordelijkheden van de Staat op het niveau van de ministerraad samen. Om dit model optimaal te laten functioneren zijn goede werkafspraken tussen de verschillende hoedanigheden van de Staat nodig. In het onderstaande raamwerk is een aanscherping en formalisatie van de huidige werkwijze weergegeven. Dit, is gebaseerd op de afspraken die zijn gemaakt over de ambtelijke wijze van samenwerken tussen MinFin en IenW bij andere staatsdeelnemingen die de verantwoordelijkheid van beide ministeries raakt.

Strategie COVRA	Aandeelhouder → beleidsdepartement	<ul style="list-style-type: none"> De gevolgde strategie draagt bij aan de borging van deze publieke belangen en/of mag geen activiteiten omvatten die de borging van de publieke belangen zou kunnen schaden De aandeelhouder beoordeelt het strategiedocument conform de uitgangspunten die zijn geformuleerd in hoofdstuk 6 van de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013. De aandeelhouder betreft het beleidsdepartement bij de toets van de strategie op het publieke belang.
Investing COVRA	Aandeelhouder → beleidsdepartement	<ul style="list-style-type: none"> De aandeelhouder beoordeelt investeringen in ieder geval als een investeringsvoorstel formeel ter goedkeuring wordt voorgelegd. Op basis van de statuten gelden de volgende investeringsdrempels: <ul style="list-style-type: none"> het nemen of afstoten van een deelneming in het kapitaal van een (binnenlandse en/of buitenlandse) vennootschap ter waarde van tenminste een miljoen euro (€ 1.000.000,00); binnenlandse (des-) investeringen welke een bedrag van tenminste vijf miljoen euro (€ 5.000.000,00) bedragen en buitenlandse (des-)investeringen welke een bedrag van tenminste een miljoen euro (€ 1.000.000,00) bedragen; investerings van principiële aard en/of (des-) investeringen die afwijken van het vastgestelde strategische beleidsplan van de vennootschap; De aandeelhouder beoordeelt de investeringen conform het kader zoals uiteengezet in hoofdstuk 6 van de Nota 2013: Strategische rationale, business case, risico's en mitigering, governance. IenM/ANVS wordt door Financiën in staat gesteld een visie te geven op de <i>strategische rationale</i> van de voorliggende investering.
Regulier overleg MinFin en IenW/ANVS	Aandeelhouder <→ Beleidsdepartement	<ul style="list-style-type: none"> IenM/ANVS informeert Financiën adequaat en tijdig bij beleidsvoorstellen die financiële gevolgen hebben of risico's veroorzaken voor COVRA. In dat geval wordt de aandeelhouder betrokken om die financiële gevolgen en risico's te kunnen beoordelen en het effect daarvan een plaats te geven in de beleidsvoorstellen. Financiën overlegt vanuit haar rol als aandeelhouder op reguliere basis met IenW/ANVS om de borging van de publieke belangen te bespreken over ontwikkelingen als het nieuwe beleggingsmandaat en houdt ANVS adequaat en tijdig op de hoogte omtrent wijzigingen die het beleid raken.
Beloningsbeleid aandeelhouder	Aandeelhouder → Beleidsdepartement	<ul style="list-style-type: none"> Als de aandeelhouder een nieuw beleid heeft vastgesteld wordt IenW/ANVS daarover geïnformeerd.
Benoemingsbeleid aandeelhouder	Aandeelhouder → Beleidsdepartement	<ul style="list-style-type: none"> 1x per jaar zal Financiën met IenW/ANVS aankomende benoemingen voor de raad van commissarissen en/of directeur bespreken, zodat beleidsdepartement haar visie over algemene functioneren van hen kan geven. IenW/ANVS zal tijdig worden geïnformeerd bij een vacature of voorgenomen benoeming van een bestuurder of commissaris opdat zij de eigen staatssecretaris hierover ook tijdig kunnen informeren

3

Conclusies

COVRA heeft met haar activiteiten op het gebied van veilig transport, conditionering en opslag van radioactief afval een publieke taak. COVRA is achtereenvolgens verantwoordelijk voor de overname van het radioactief afval bij de producenten, de verwerking en de opslag onder gecontroleerde omstandigheden. Na bovengrondse opslag tot 2130, wordt het resterende radioactieve deel ondergebracht in een eindberging. De taken van COVRA kennen een lange horizon en zullen de komende decennia niet wezenlijk wijzigen.

De middelen ter dekking van de toekomstige kosten van de bovengrondse opslag en de eindberging van het radioactief afval worden verkregen door de vergoedingen die aanbieders van afval aan COVRA betalen en uit het rendement op die gereserveerde middelen. COVRA is verantwoordelijk voor het vaststellen van het tariefstelsel.

Naast wet- en regelgeving wordt het publieke belang rondom veilige beheer van radioactief materiaal geborgd via publiek aandeelhouderschap. Vanwege de aard van de activiteiten van COVRA (opslag van radioactief afval) liggen meerdere aanbieders, die concurreren, niet voor de hand. Het strategisch belang van COVRA zit vooral in de lange termijn veiligheid van de opslag van radioactief afval, die voor Nederland van essentieel belang is. Door middel van de huidige vormgeving van een staatsaandeelhouder die wordt vervuld door het Ministerie van Financiën, wordt geborgd dat de operationele taken rondom verwerking en opslag van radioactief afval, de rol van aandeelhouder en de rol van beleidsmaker/toezichthouder duidelijk zijn gescheiden. Uit de evaluatie blijkt dat het aandeelhouderschap een aantal extra sturingsmogelijkheden biedt bovenop wet- en regelgeving.

Wel zijn er enkele aandachtspunten en ontwikkelingen in de nucleaire sector die invloed kunnen hebben op de (toekomstige positionering van) COVRA. Een aantal dossiers op nucleair terrein is op dit moment volop in beweging. Een zeer relevante ontwikkeling is het nieuw vast te stellen beleggingsstatuut van COVRA. Andere dossiers die relevant zijn voor COVRA als radioactiefafvalorganisatie zijn ontwikkelingen op het historisch afval dossier in Petten en de timing van de ontmanteling van de Kerncentrale Dodewaard. De eventuele rol van COVRA bij deze dossiers is beleidsmatig zeer relevant waar het gaat om de positie van COVRA in het volledige stelsel. Deze beleidsmatige verantwoordelijkheid is belegd bij de staatssecretaris van I&W. In het eindrapport van de hoogambtelijke werkgroep nucleair landschap is aanbevolen om de mogelijkheden voor internationale samenwerking op het gebied van eindberging te onderzoeken en daarnaast te kijken naar het beleid en wet- en regelgeving rond opslag en de eindberging en de rol van COVRA¹⁷. Wijzigingen in de beleidsvisie rondom radioactief afval zouden ertoe kunnen leiden dat de huidige positie van COVRA in dit volledige systeem wijzigt. Op termijn zou dit ertoe kunnen leiden dat een structuur van staatsaandeelhouderschap minder passend is dan bijvoorbeeld een structuur van een agentschap, als zou blijken dat directere sturing gewenst is door de overheid bijvoorbeeld als er (periodieke) overheidsbijdragen nodig zijn om COVRA en de borging van het publieke belang in stand te houden.

Concluderend kan worden gesteld dat de aandeelhoudersbevoegdheden toegevoegde waarde hebben. Echter kan de effectiviteit hiervan worden vergroot door goede afspraken met het beleidsdepartement en de ANVS over de samenwerking. Dit vraagt ook om een duidelijk kader in de samenwerking tussen de aandeelhouder en het beleidsdepartement om het systeem van 'checks and

¹⁷ Kamerstuk 2017D19881, 3 juli 2017

balances' optimaal te laten functioneren. De evaluatie vraagt aandacht voor de positie van beleid, toezicht en vergunningverlening en de invulling van de governance van COVRA. In dat verband is - in lijn met reeds geldende samenwerkingsafspraken met het beleidsdepartement omtrent andere staatsdeelnemingen - het onder het vorige paragraaf beschreven kader opgesteld tussen het ministerie van Financiën vanuit haar rol als aandeelhouder en de ANVS als beleidsvoorbereider voor de staatssecretaris van IenW en niet als toezichthouder¹⁸.

¹⁸ Hoewel meerdere departementen betrokkenheid hebben bij kernenergie en nucleaire activiteiten, ziet dit samenwerkingsprotocol op de samenwerking tussen FIN en I&W/ANVS.