



Evaluatie aandeelhouderschap COVRA

Datum: februari 2025

Inhoudsopgave

Management samenvatting—3

1 Inleiding—5

2 Over COVRA: Verzameling, Verwerking en Opslag van Radioactief Afval—8

- 2.1 Geschiedenis—8
- 2.2 Opslag en eindberging—8
- 2.3 Radioactief afval—8

3 Maatschappelijk en publiek belang verwerking en opslaan van radioactief afval—10

- 3.1 Maatschappelijke en publieke belangen—10
- 3.2 Verwerking van radioactief afval: De wenselijkheid van overheidsoptreden—10

4 Wetgeving en Beleid voor Radioactief Afval—12

- 4.1 Internationale verdragen en richtlijnen—12
- 4.2 Nationaal stelsel van wet- en regelgeving—13
- 4.3 Uitvoering beleid radioactief afval—14
- 4.4 Peer review Internationaal Atoomenergieagentschap (IAEA)—14

5 Staatsdeelneming—16

- 5.1 COVRA als naamloze vennootschap—16
 - 5.1.1 Goed definieerbaar product of dienst—16
 - 5.1.2 Rendement Behalen—16
 - 5.1.3 Zelfstandige financiering—18
- 5.2 Toegevoegde waarde aandeelhoudersbevoegdheden—19
 - 5.2.1 Doeltreffendheid aandeelhouderschap COVRA—19
 - 5.2.2 Aandeelhouderschap in COVRA is rechtmatig, doelmatig, uitvoerbaar en proportioneel—20
- 5.3 Geen aanleiding voor veranderen aandeelhouderschap—21

6 Toekomstige uitdagingen COVRA—23

- 6.1 Nucleaire ambities en COVRA—23
- 6.2 Eindberging—23
- 6.3 Samenwerking tussen alle stakeholders—23

7 Conclusie—25

Management samenvatting

Inleiding en publiek belang

In dit rapport is het aandeelhouderschap van de staat in Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval (COVRA) geëvalueerd. COVRA is een staatsdeelneming waarvan de staat 100% van de aandelen houdt. In de nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 staat beschreven dat er elke zeven jaar een uitgebreide evaluatie van het aandeelhouderschap van alle deelnemingen plaatsvindt. De vorige evaluatie heeft plaatsgevonden in 2018. De evaluatie is conform het evaluatiemodel uit het 'Handboek Evalueren' uitgevoerd. Hierbij stonden twee vragen centraal:

1. Is er nog steeds een publiek belang en is een deelneming nog steeds het beste instrument om dit te borgen?
2. Is er aanleiding om de omvang van het aandelenbelang, of de belegging van de aandeelhoudersrol aan te passen?

De COVRA is verantwoordelijk voor het verzamelen, verwerken, opslaan en beheren van al het radioactief afval in Nederland. De omgang met radioactief afval vereist een evenwichtige benadering waarbij veiligheid, beveiliging, beprijzing, transparantie en participatie centraal staan. De maatschappelijke belangen kunnen niet zelfstandig worden ondervangen door de markt of samenleving en zijn daarmee publieke belangen die de overheid zich aantrekt en waarbij overheidsingrijpen gerechtvaardigd is. Om deze publieke belangen te borgen heeft Nederland een uitgebreid stelsel van wet- en regelgeving en onderliggend beleid. Maar ondanks goede wet- en regelgeving zijn de potentiële risico's die bij het beheer, verwerking en opslag van radioactief afval opkomen te groot om in handen van de markt te laten. Gezien het strategisch belang van COVRA voor de langetermijnveiligheid van de opslag van het radioactief afval blijft publiek aandeelhouderschap als aanvullend beleidsinstrument op wet- en regelgeving gerechtvaardigd.

Met de infrastructuur van COVRA kan afval minimaal 100 jaar veilig worden opgeslagen. Een recent onderzoek van het International Atomic Energy Agency (IAEA) stelt dat COVRA handelt in lijn met zowel nationale als internationale veiligheidsnormen en zo op een veilige en efficiënte wijze het radioactief afval in Nederland beheert. Daarnaast transporteert COVRA alle radioactieve afvalstromen die vergunningsplichtig zijn, op een veilige en efficiënte manier en levert het cruciale gegevens voor beleidsontwikkeling en prognoses over de impact van nucleaire projecten. COVRA is tot op heden in staat financieel zelfstandig te opereren, ondanks de fluctuerende beleggingsresultaten en lage solvabiliteit. Volgens de evaluatie biedt het aandeelhouderschap daarbij toegevoegde waarde voor het borgen van bovengenoemde publieke belangen. Er is geen directe aanleiding om de huidige uitvoeringsvorm of het aandeelhouderschap van de staat in COVRA te wijzigen.

Toekomstige ontwikkelingen en uitdagingen

De groeiende nucleaire ambities in Nederland brengen zowel kansen als risico's met zich mee voor COVRA. Zo zal er extra opslag- en verwerkingscapaciteit nodig zijn om groei van radioactief afval op te vangen. Daarnaast is door het Kabinet besloten de besluitvorming over de eindberging, die oorspronkelijk gepland stond voor het jaar 2100, te versnellen. Er is besloten om nu te starten met het proces om te komen tot een keuze voor een locatie en vormgeving van een eindberging voor radioactief afval. De operationele en financiële consequenties voor COVRA dienen in kaart te worden gebracht. Een belangrijk aandachtspunt bij deze ontwikkelingen is dat de huidige financiële positie van COVRA, met name de beperkte kasstromen en lage solvabiliteit, uitdagingen oplevert voor de financiering van toekomstige investeringen mochten deze noodzakelijk zijn. Het is van belang dat COVRA tijdig in kaart brengt in welke jaren de groeiende nucleaire ambities zich vertalen tot additionele investeringen en hoe deze gefinancierd kunnen worden, rekening houdend met COVRA's uitdagende financiële positie. Daarom is het belangrijk dat bij de beleids- en besluitvorming over nucleaire kabinetsambitie integraal gekeken wordt naar de benodigde investeringen en wanneer die moeten plaatsvinden. Een extra aandachtspunt daarbij is het beleid rondom de eindberging en de financiering hiervan. Het is daarbij essentieel dat COVRA goed voorbereid te werk gaat en de staat tijdig betreft bij de operationele en financiële uitdagingen die komen kijken bij toekomstige ontwikkelingen, zodat de publieke belangen gewaarborgd blijven en het principe 'de vervuiler betaalt' ook in de toekomst wordt gehandhaafd.

Met oog op de toekomstige ontwikkelingen wordt in 2025 gezien of de huidige samenwerking tussen COVRA en de ministeries geoptimaliseerd kan worden.

Conclusie

COVRA heeft zich bewezen als een betrouwbare partner in het beheer van radioactief afval. De huidige structuur met 100% staatsaandeelhouderschap blijft essentieel om publieke belangen te beschermen. Tegelijkertijd bieden de toekomstige veranderingen in de nucleaire sector kansen om het afvalbeheer verder te ontwikkelen. Door vroegtijdig te investeren, het financiële beleid voor het verwerken van radioactief afval te versterken en de samenwerking te intensiveren, kan COVRA haar leidende rol in een veilige en duurzame toekomst blijven waarmaken.

1 Inleiding

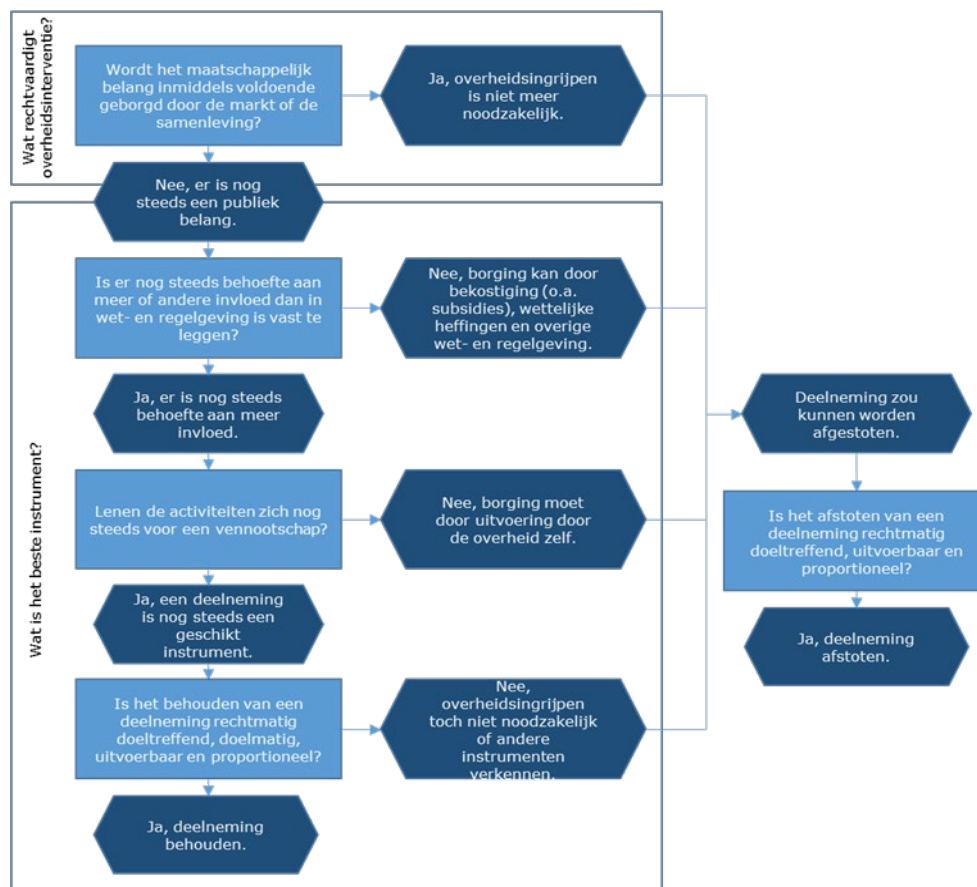
Waarom deze evaluatie?

De Nederlandse staat is 100% aandeelhouder van COVRA. De aandelen worden gehouden door het ministerie van Financiën. Het kabinetsbeleid voor het beheer van deelnemingen, waaronder COVRA, is neergelegd in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022¹. Onderdeel van het beleid is om de deelnemingen eens in de zeven jaar te evalueren. De centrale vraag van deze evaluatie is of het staatsaandeelhouderschap in COVRA nog steeds gerechtvaardigd is.

Werkwijze

De evaluatie is uitgevoerd volgens de werkwijze uit het Handboek Evalueren Deelnemingen². Het doel is om te beoordelen of het aandeelhouderschap van de Nederlandse staat in COVRA gerechtvaardigd is, aan de hand van het afwegingskader uit de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 (figuur 1). Daarbij worden feitelijk drie hoofdvragen beantwoord:

3. Is er nog steeds een publiek belang en is een deelneming nog steeds het beste instrument om dit te borgen? Om deze vraag te beantwoorden wordt het afwegingskader voor het aangaan en afstoten van een deelneming uit de Nota 2022 gebruikt. Deze vragen zijn omschreven in evaluatievragen en weergegeven in figuur 1.
4. Is er aanleiding om de omvang van het aandelenbelang, of de belegging van de aandeelhoudersrol aan te passen?



Figuur 1 – Afwegingskader aangaan en afstoten van een deelneming

¹ Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 (Kamerstuk 28165-370).

² Handboek Evalueren Deelnemingen (Kamerstuk 28165-395).

De evaluatie bestaat uit vier onderdelen:

- Literatuuronderzoek: Dit betrof het systematisch bestuderen van relevante wetenschappelijke publicaties, beleidsdocumenten en eerdere rapporten om een theoretische en feitelijke basis te vormen voor de evaluatie. In dit verband waren met name de recente onderzoeken van het Rathenau Instituut³, dat advies heeft uitgebracht over het langdurig beheer van radioactief afval, en de Artemis-missie⁴ van belang;
- Analyse van publiek beschikbare informatie: Dit onderdeel richtte zich op het analyseren van gegevens en (beleids-)documenten die voor iedereen toegankelijk zijn, zoals overheidsrapporten, statistieken en informatie afkomstig van openbare bronnen.
- Gesprekken met belangrijke stakeholders: Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat als beleidsverantwoordelijk departement speelde een cruciale rol in het verstrekken van beleidsinformatie en het bieden van hun visie en standpunten. COVRA werd ook nauw betrokken om operationele inzichten en specifieke kennis over hun werkzaamheden te delen, wat essentieel was voor de evaluatie.
- Interne documentatie van het ministerie van Financiën: Het gebruik van interne documenten bood inzicht in beleidsbeslissingen, begrotingskwesties en andere interne factoren die van invloed waren op het onderwerp van de evaluatie.

Om de onafhankelijkheid van de evaluatie te garanderen en waardevolle externe input te verkrijgen, werden twee externe experts aangesteld: Ernst van Koesveld van ABDTOPConsult en Luc Defresne, voorheen voorzitter van de Commissie voor Nucleaire Voorzieningen in België. Deze experts hadden de taak om als onafhankelijk adviesorgaan te fungeren en zorgden ervoor dat het evaluatieproces objectief en transparant verliep, door vanuit hun kennis en kunde feedback en nieuwe inzichten te geven.

Dankzij deze brede en inclusieve aanpak werd er een compleet en betrouwbaar beeld geschetst van de effectiviteit en de uitdagingen binnen het beleidsgebied.

Hoofdstukindeling

De evaluatie bestaat uit een zevental hoofdstukken, langs de lijnen van het afwegingskader voor het aangaan en afstoten van een deelneming:

Hoofdstuk 1 - Inleiding

Biedt een overzicht van de evaluatie en de structuur ervan.

Hoofdstuk 2 – Over COVRA

Beschrijft de onderneming COVRA. Dit hoofdstuk geeft achtergrondinformatie over de oprichting, taken en werking van COVRA.

Hoofdstuk 3 – Maatschappelijk en publiek belang

Beantwoordt de vraag of overheidsinterventie noodzakelijk is voor het beheer van radioactief afval. Hierbij wordt onderzocht welke maatschappelijke en publieke belangen gemoeid zijn met het beheer van dit afval en of de overheid een rol moet spelen om deze belangen te borgen. Het hoofdstuk eindigt met een deelconclusie.

Hoofdstuk 4 – Wet- en regelgeving

Onderzoekt of wet- en regelgeving voldoende zijn om de publieke belangen bij het beheer van radioactief afval te waarborgen. Er wordt gekeken naar de effectiviteit van bestaande wetgeving en of er aanvullende instrumenten nodig zijn. Dit hoofdstuk eindigt eveneens met een deelconclusie.

Hoofdstuk 5 - Staatsdeelneming

Evalueert de toegevoegde waarde van het staatsaandeelhouderschap in COVRA. In eerste instantie wordt gekeken of COVRA geschikt is als vennootschap. Daarnaast omvat dit een toetsing aan de criteria uit het beleidskompas: rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en

³ Rathenau Instituut: Nu samen stappen maken. September 2024.

⁴ Self-Assessment Report ARTEMIS mission to the Netherlands 19-28 November 2023.

proportionaliteit. Daarnaast wordt bekeken of de omvang van het aandelenbelang en de toedeling van de aandeelhoudersrol gewijzigd moeten worden. Ook dit hoofdstuk eindigt met een deelconclusie.

Hoofdstuk 6 – Toekomst

Gezien de grote veranderingen in de nucleaire sector wordt deze evaluatie ook gebruikt om alvast te kijken naar de toekomst voor de opslag en het beheer van radioactief afval. Er gaat veel op COVRA afkomen op zowel organisatorisch als financieel vlak. Opnieuw eindigt het hoofdstuk met een deelconclusie.

Hoofdstuk 7 - Conclusie

Het laatste hoofdstuk maakt op basis van de deelconclusies van hoofdstukken 3 t/m 6 de eindafweging of het behoud van COVRA als staatsdeelneming gerechtvaardigd is. Indien ja, wordt tevens bepaald in welke vorm het aandeelhouderschap voortgezet moet worden.

2 Over COVRA: Verzameling, Verwerking en Opslag van Radioactief Afval

2.1 Geschiedenis

COVRA werd in 1982 in Petten opgericht en verhuisde begin jaren negentig naar een nieuwe locatie in Nieuwdorp, Zeeland, waar het bedrijf nog steeds gevestigd is. In 1984 werd in de Nota Radioactief Afval door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) beleid vastgesteld voor radioactief afval. De kern van deze nota zijn de nog altijd geldende IBC-criteria:

- Isoleren: Radioactief afval moet zodanig worden opgeslagen dat het volledig geïsoleerd blijft van de biosfeer onder alle denkbare omstandigheden.
- Beheersen: Het beleid moet ervoor zorgen dat het materiaal geen gevaar voor mens en milieu kan opleveren.
- Controleren: Er moet een effectief controlesysteem zijn om de integriteit van de opslag in de loop van de tijd te waarborgen.

Ook schreef de Nota Radioactief Afval voor dat de uitvoering van het radioactief afvalbeleid door één centrale organisatie zou worden beheerd. COVRA kreeg deze rol toebedeeld en is sindsdien verantwoordelijk voor het inzamelen, verwerken en opbergen van al het Nederlandse radioactieve afval. Daarbij nam de onderneming ook de taak op zich om het radioactieve afval op te halen, hetgeen tot dan door Energieonderzoekcentrum Nederland (ECN) werd gedaan. Aanvankelijk bezat de staat 10% van de aandelen, terwijl kerncentrales Dodewaard (GKN), Borssele (EPZ) en ECN elk 30% bezaten.

De verwachting was destijds dat COVRA voldoende inkomsten zou genereren door de plannen van het kabinet rondom kernenergie. Dit veranderde na het ongeluk met de centrale in Tjernobyl, de plannen om kerncentrale Borssele te sluiten en door de liberalisering van de energiemarkt. Hierdoor zouden toekomstige radioactieve afvalstromen afnemen en kwam de kostendekking van de operatie onder druk te staan. Naar aanleiding van de liberalisering van de elektriciteitsmarkt is de commissie Herkströter gevraagd advies uit te brengen over financiële compensatie van verplichtingen die van overheidswege waren gestimuleerd. Onderdeel van dat advies was om de staat 100% aandeelhouder van COVRA te maken⁵. Sinds 15 april 2002 bezit de staat alle aandelen in COVRA en is de minister van Financiën verantwoordelijk voor het aandeelhouderschap.

2.2 Opslag en eindberging

COVRA beheert het radioactief afval en slaat het tijdelijk bovengronds op in opslagfaciliteiten in Zeeland. Daarnaast heeft COVRA een belangrijke rol in het ontwikkelen en realiseren van een definitieve oplossing voor dit afval. Tot slot beheert, reserveert en belegt COVRA, als eigenaar van het afval, de financiële middelen voor langdurige tijdelijke opslag en de eindberging. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is beleidsverantwoordelijk voor het beleid van het radioactief afval.

2.3 Radioactief afval

Het Nederlands beleid onderscheidt meerdere categorieën radioactief afval: NORM, (*Naturally Occurring Radioactive Waste*), laag-, middel (LMRA) en hoogradioactief afval (HRA). NORM-afval is een categorie binnen LMRA en ontstaat wanneer natuurlijke radioactieve stoffen die voorkomen in industriële ertsen (zoals fosfaatertsen) als gevolg van een industrieel proces geconcentreerd worden. LMRA bestaat uit bijvoorbeeld handschoenen en naalden uit ziekenhuizen of buizen, filters uit laboratoria en materiaal van de sloop van kerncentrales en onderzoeksreactoren. Hiervoor biedt een betonnen omhulsel voldoende bescherming. HRA, afkomstig van onderzoeksreactoren en

⁵ Kamerstukken 1999–2000, 27250, nr. 1–2.

kerncentrales, omvat onder andere splijtstofelementen en opwerkingsafval. Aanbieders van HRA zijn bijvoorbeeld EPZ in Borssele en NRG in Petten. Overigens gaat een deel van het NORM-afval niet alleen naar COVRA, maar ook naar speciale vuilstortplaatsen waar zeer laag radioactief afval gestort mag worden, zogenaamde deponieën.

De gemiddelde jaarlijkse radioactieve afvalproductie in Nederland bedraagt 4,5 m³ HRA en 1.100 m³ LMRA. In 2023 had COVRA 111,5 m³ HRA en 38.355 m³ LMRA opgeslagen⁶. De kosten voor het afvalbeheer tot aan de eindberging, inclusief de ontwikkeling van en daadwerkelijke plaatsing in deze eindberging brengt COVRA in rekening bij de producenten van radioactief afval. De tarieven worden jaarlijks vastgesteld op basis van het principe 'de vervuiler betaalt'. Zodra de afvalproducent het radioactieve afval levert en betaalt, wordt COVRA volledig eigenaar van het afval, wat betekent dat alle verantwoordelijkheden voor COVRA en dus de staat zijn.

⁶ COVRA, jaarrapport 2023

3 Maatschappelijk en publiek belang verwerking en opslaan van radioactief afval

In dit hoofdstuk komt de eerste vraag uit het afwegingskader voor het aangaan en afstoten van een deelneming (figuur 1) aan bod; *wordt het maatschappelijk belang inmiddels voldoende geborgd door de markt of samenleving?*

3.1 Maatschappelijke en publieke belangen

Maatschappelijke belangen zijn belangen die belangrijk zijn voor de maatschappij, zoals de beschikbaarheid van elektriciteit of schoon drinkwater. Ze omvatten bredere kwesties die de samenleving als geheel beïnvloeden.

Er is sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt⁷. Er kunnen diverse redenen zijn om van een maatschappelijk belang een publiek belang te maken, zoals het aanpakken van marktfalen, het waarborgen van gelijkheid en rechtvaardigheid, het beschermen van kwetsbare groepen, het bevorderen van duurzaamheid en het behalen van lange termijn doelen, het waarborgen van publieke veiligheid en gezondheid, het stimuleren van economische stabiliteit en groei en het stimuleren van innovatie en kennisontwikkeling. Nadat het besluit is genomen om van een maatschappelijk belang een publiek belang te maken, wordt er nagedacht over op welke wijze de publieke belangen worden behartigd en wie de operationele verantwoordelijkheid daarvoor draagt.

3.2 Verwerking van radioactief afval: De wenselijkheid van overheidsoptreden

Om veiligheid voor mens en natuur te garanderen is het cruciaal dat radioactief afval juist wordt verwerkt. Dit is vastgelegd in de *Joint Convention*⁸. Dit verdrag verplicht deelnemende landen om veilige methoden te ontwikkelen voor het beheren, verwerken, opslaan en vervoeren van radioactief afval en verbruikte splijtstof. Dit helpt om risico's op lekkages en stralingsincidenten te minimaliseren. Het veilig voor mens en natuur verwerken van radioactief afval is ook belangrijk voor het behoud van maatschappelijk draagvlak voor kernenergie. Het simpelweg "vrij laten" van de verwerking van radioactief afval zou de volgende risico's met zich meebrengen.

Veiligheid

Het beheer van radioactief afval brengt aanzienlijke veiligheidsrisico's met zich mee. Daar kan niet op worden bezuinigd. Commerciële bedrijven kunnen geneigd zijn om kosten te besparen ten koste van veiligheidsmaatregelen, wat kan leiden tot ernstige gevolgen voor mens, dier en milieu. Ook het risico van misbruik van radioactief materiaal door kwaadwillenden vereist strenge beveiligingsmaatregelen.

Langetermijn verantwoordelijkheid

Radioactief afval blijft gevaarlijk voor duizenden jaren. De bouw en het beheer van geologische bergingsplaatsen benodigd voor het veilige beheer en de opslag van radioactief afval, vereist aanzienlijke kapitaalinvesteringen met weinig tot geen directe winst. Private bedrijven hebben vaak een kortere termijn focus en zijn minder bereid of in staat om zo'n langdurige verantwoordelijkheid op zich te nemen. Daarnaast hebben dergelijke partijen misschien niet de middelen of het belang om voor zo'n lange tijd voor de veiligheid te zorgen.

Kosten en beprijzing

Het beheren van radioactief afval is duur. De verwerking, langdurige opslag, en beveiliging van hoog radioactief afval kan oplopen tot €50.000 tot €100.000 per kilo. Zonder overheidsregulering

⁷ Wetenschappelijk Raad Regeringsbeleid: *Het borgen van publiek belang*.

⁸ Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management, kortweg de Joint Convention kwam tot stand onder de auspiciën van het Internationaal Atoomenergieagentschap (IAEA) en trad in werking op 18 juni 2001

zouden producenten van radioactief afval de neiging kunnen hebben om kosten te externaliseren, door de negatieve effecten die voortkomen uit haar activiteiten door te schuiven naar de samenleving, het milieu, of andere partijen. Waarna de overheid (en dus de belastingbetaler) opdraait voor de kosten van het schoonmaken van vervuild water of bodem, of het opzetten van gezondheidsprogramma's voor door vervuiling getroffen gemeenschappen. Hetgeen haaks staat op het beleidsprincipe de vervuiler betaalt.

Transparantie en participatie

Burgers hebben recht op inspraak als het gaat om een gezonde leefomgeving. Dit is vastgelegd in onder meer het Aarhus-verdrag⁹, wat een belangrijke hoeksteen van het milieurecht is en de rechten van burgers versterkt. Door transparantie, inspraak, en toegang tot de rechter te waarborgen, draagt het verdrag bij aan een meer rechtvaardige en duurzame aanpak van milieukwesties. Het erkent dat een gezond milieu essentieel is voor de kwaliteit van het leven en dat burgers een actieve rol moeten kunnen spelen in de bescherming ervan. Bovendien zou een gebrek aan transparantie en het buitensluiten van burgers bij de besluitvorming kunnen leiden tot wantrouwen, weerstand en zelfs protesten. Wanneer burgers geen toegang hebben tot duidelijke informatie over de risico's, keuzes en plannen rond radioactief afval, ontstaat vaak angst en onzekerheid. Dit kan de sociale acceptatie van radioactief afvalbeheer bemoeilijken en de uitvoering van noodzakelijke maatregelen vertragen.

Complexiteit en specialisatie

Het beheer van radioactief afval vereist gespecialiseerde kennis en technologieën die nagenoeg niet beschikbaar zijn binnen de commerciële sector. Dit komt doordat het beheer van radioactief afval weinig winstgevend is, vooral in vergelijking met andere bedrijfsactiviteiten. Dit betekent dat bedrijven waarschijnlijk niet genoeg financiële prikkels hebben om hierin te investeren. Dat maakt dat de overheid beter in staat is om deze complexe taak aan te pakken door gespecialiseerde instellingen en strikte regelgeving in te zetten. Dit stelt de overheid in staat om het beheer van radioactief afval efficiënt en veilig te organiseren.

Deelconclusie

Het veilig beheren, verwerken en opslaan van radioactief afval is een breed maatschappelijk belang. De omgang met radioactief afval vereist een evenwichtige benadering waarbij veiligheid, beveiliging, beprijzing, transparantie en participatie centraal staan. Deze belangen worden onvoldoende geborgd door de markt of de samenleving. Dat maakt dat de overheid deze publieke belangen zich aantrekt. In het volgende hoofdstuk wordt verder ingegaan op hoe de overheid deze belangen reguleert en borgt.

⁹ Verdrag van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, dat in 1998 in de Deense stad Aarhus is ondertekend.

4 Wetgeving en Beleid voor Radioactief Afval

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat overheidsoptreden bij het verwerken en opslaan van radioactief afval essentieel is om bepaalde publieke belangen te borgen. Zowel internationaal als nationaal zijn er daarom verdragen, richtlijnen en wetgeving gericht op het borgen van de publieke belangen, zoals benoemd in het vorige hoofdstuk. In dit hoofdstuk komt de volgende vraag uit het afwegingskader aan bod; *is er nog steeds behoefte aan meer of andere invloed dan in wet- en regelgeving is vast te leggen?*

4.1 Internationale verdragen en richtlijnen

Het internationale stelsel van nucleaire veiligheid bestaat uit verdragen, richtlijnen en ondersteunende documenten. Het Internationaal Atoomenergieagentschap (IAEA) van de VN speelt hierbij een centrale rol. Het IAEA beheert verschillende internationale verdragen voor nucleaire veiligheid en het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen en initieert ook onderliggende richtlijnen en standaarden. Deze internationale verplichtingen en richtlijnen, zoals de Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management, vormen een belangrijke input voor Europese regelgeving.

Als ondertekenaar van het Euratom-Verdrag is Nederland gebonden aan het Euratom-verdrag en de onderliggende Euratom-richtlijnen. Euratom, opgericht in 1957, bevordert samenwerking op nucleair gebied tussen Europese landen. Het Euratom-verdrag vormt het algemene kader voor Europese samenwerking op het terrein van kernenergie, met vijf onderliggende richtlijnen die verplichtingen bevatten op specifieke deelonderwerpen, waaronder radioactief afval (2011/70/Euratom).

Tabel 1: Europese wet- en regelgeving

Europese Wetgeving en Regelgeving	Hoofdonderwerp	Toelichting
Euratom-verdrag	Samenwerking	Algemeen kader voor Europese samenwerking op terrein kernenergie
Richtlijn 2009/71/Euratom	Nucleaire Veiligheid	Instellen van een nationaal kader voor nucleaire veiligheid
Richtlijn 2011/70/Euratom	Radioactief afval en verbruikte splijtstoffen	Landen dienen een nationaal programma te hebben voor verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval. Deze richtlijn bevat ook bepalingen met betrekking tot financiën, transparantie en participatie
Richtlijn 2013/59/Euratom	Stralingsbescherming	Basisveiligheidseisen voor de bescherming van burgers, werkers en patiënten tegen de gevolgen van blootstelling aan straling
Richtlijn 2013/51/Euratom	Veiligheid van drinkwater	Controle van drinkwater om burgers te beschermen tegen radioactieve stoffen in water

4.2 Nationaal stelsel van wet- en regelgeving

Nederland heeft het Euratom-verdrag en richtlijnen omgezet in nationale wetgeving, zoals de Kernenergiewet en de daarop gebaseerde regelgeving.

Het nationale stelsel van wetgeving voor radioactief afvalbeheer bestaat uit de Kernenergiewet, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en verordeningen van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS). Belangrijke beleidsdocumenten en wetten zijn onder meer het Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming (Bbs), de Regeling nucleaire veiligheid kerninstallaties (Rnv), de Regeling buitengebruikstelling en ontmanteling nucleaire installaties (Rboni), de Regeling beveiliging nucleaire inrichtingen en splijtstoffen (Rbnis) en het Nationaal Programma Radioactief Afval en verbruikte splijtstoffen (NPRA).

Tabel 2: Nationaal stelsel van wet- en regelgeving

Publiek Belang	Nadere Uitwerking	Brondocument
Veiligheid	Veilige blootstelling, vergunningstelsel, minimalisatie van afval, veilig beheer: isoleren, beheersen, controleren	Bbs, Kernenergiewet, NPRA
Beveiliging	Beveiligingseisen nucleaire installaties, maatregelen Referentiedreigingen	Kernenergiewet, Rnv, Regeling beveiliging nucleaire inrichtingen en splijtstoffen (Rbnis)
Beprijzing	Vervuiler betaalt, financiële zekerheidstelling voor ontmantelingen, eisen aan tarieven COVRA	NPRA, Kernenergiewet, Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (Bkse), Regeling buitengebruikstelling en ontmanteling nucleaire installaties (Rboni), Bbs, Beleidsregel ANVS
Transparantie	Toegang tot informatie	Wet open overheid (Woo), Omgevingswet
Participatie	Inspraak, omkeerbaarheid van besluitvorming	Kernenergiewet, NPRA

Aanvullend is Nederland conform Richtlijn 2011/70/Euratom verplicht om ten minste elke tien jaar een nationaal programma voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen (NPRA) op te stellen. Het huidige programma, vastgesteld in 2016, wordt uiterlijk 2025 herzien. De basis voor dit programma zijn de uitgangspunten uit 1984, opgesteld door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu¹⁰:

- Minimalisatie van het ontstaan van radioactief afval;
- Veilig beheer van radioactief afval;
- Geen onredelijke lasten op de schouders van latere generaties;
- De veroorzakers van radioactief afval dragen de kosten van het beheer ervan.

¹⁰ Tweede Kamer, 1983–1984, 18343, nrs. 1–2

Veiligheid

Er zijn wettelijke normen voor de maximale veilige blootstelling aan straling, vastgelegd in het Bbs. Met een vergunningstelsel reguleert de overheid wie met straling of radioactieve stoffen mag werken. De Kernenergiewet schrijft voor dat vergunningen alleen worden verleend na toetsing van diverse belangen, waaronder de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen en de veiligheid van de staat.

Beveiliging

De Rnv stelt zeer hoge beveiligingseisen aan nucleaire vergunninghouders om te voorkomen dat radioactief materiaal in verkeerde handen valt. Vergunninghouders moeten onder andere een alarmcentrale hebben, een beveiligingsdienst instellen, de toegang tot installaties reguleren en de beveiligingsmaatregelen periodiek evalueren.

Beprijzing

Volgens het principe 'de vervuiler betaalt' moeten producenten van radioactief afval de kosten van het beheer dragen. COVRA hanteert een systeem van finale kwijting, waarbij producenten een integraal tarief betalen dat alle kosten van beheer, inclusief eindberging, dekt.

Transparantie

Burgers hebben recht op toegang tot overheidsinformatie, inclusief informatie over nucleaire installaties en ongevallen, vastgelegd in de Woo en de Omgevingswet. Daarnaast zijn er internationale verplichtingen onder de Verdragen van Aarhus en Espoo.

Participatie

Burgers worden betrokken bij de voorbereiding van beleid en vergunningverlening. Het NPRA benadrukt het belang van publieke betrokkenheid bij de uitvoering van het programma voor eindberging van radioactief afval.

4.3 Uitvoering beleid radioactief afval

COVRA is in 1982 opgericht omdat Nederland moest voldoen aan internationale afspraken en richtlijnen met betrekking tot het beheer van radioactief afval. Dit omvatte onder andere het garanderen van een veilige opslag en het verminderen van potentiële gevaren. Tot die tijd hadden ziekenhuizen, onderzoeksinstellingen, en industriële bedrijven elk hun eigen opslagvoorzieningen, wat veiligheids- en milieuproblemen met zich meebracht. COVRA werd opgezet om te zorgen voor uniforme, veilige en kosteneffectieve opslag en om te voldoen aan de toenemende behoefte aan regelgeving en controle rondom radioactief afval in Nederland. Daarmee werd een gespecialiseerde instantie gecreëerd om de verantwoordelijkheden voor dit complexe proces te beheren en te garanderen. In 2002 werd COVRA een 100% staatsdeelneming. In 2007 werd COVRA aangewezen als erkend ophaaldienst van radioactief afval¹¹. De rol van COVRA als uitvoerder van het beleid is ook verankerd in het NPRA. Ook in het buitenland is het inzamelen, verwerken en opslaan van radioactief afval toegewezen aan aparte organisaties.

4.4 Peer review Internationaal Atoomenergieagentschap (IAEA)

Het IAEA kent verschillende diensten om lidstaten bij te staan. Eén daarvan is de *Integrated Review Service for Radioactive Waste and Spent Fuel Management, Decommissioning and Remediation* (ARTEMIS). Deze dienst, bestaande uit onafhankelijke experts, is gespecialiseerd in het beheer van radioactief afval en gebruikte splijtstof, de ontmanteling van nucleaire faciliteiten en de sanering van vervuilde locaties, conform de IAEA-veiligheidsnormen, technische richtlijnen en internationale *best practices*. ARTEMIS helpt lidstaten bij het verbeteren van hun beheerprocessen en vergroot het nationale en internationale vertrouwen in hun nucleaire activiteiten. De beoordelingen worden afgestemd op de specifieke behoeften van de aanvragende organisatie en kunnen uiteenlopende aspecten behandelen, van nationale kaders tot specifieke technische adviezen over projectimplementaties.

¹¹ Beschikking Erkenning COVRA als ophaaldienst voor radioactieve afvalstoffen, splijtstoffen en ertsen bevattende afvalstoffen (Staatscourant 2007, 246 pagina 48)

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft op 6 februari 2019 het IAEA verzocht om een ARTEMIS-missie naar Nederland te organiseren. Deze missie had als doel om het Nederlandse beheer van radioactief afval en gebruikte splijtstof te evalueren volgens internationale normen, de relevante IAEA-veiligheidsnormen, en de voorschriften van Richtlijn 2011/70/Euratom. Een positief resultaat van zo'n evaluatie onderstreept dat Nederland voldoet aan internationale normen en laat zien dat de aanpak van bijvoorbeeld COVRA effectief en in lijn is met de beste praktijken wereldwijd. Dit versterkt het vertrouwen in het Nederlandse systeem.

De door de ARTEMIS-missie opgestelde evaluatie bevestigt dat COVRA voldoet aan internationale veiligheidseisen voor het verzamelen, verwerken en langdurig opslaan van radioactief afval. De missie toont aan dat COVRA essentieel is voor het veilig beheer van afval en dat het goed functioneert binnen zowel nationale als internationale kaders.¹² Wel constateert ARTEMIS dat er significante onzekerheden zijn als het gaat om het integrale kostenplaatje van de eindberging. Dit is een belangrijk punt want het hele idee is dat de huidige generaties de lasten dragen voor het afval dat ze produceren. Een goede kostenberekening is dus een belangrijk aandachtspunt voor de komende jaren. Hierover meer in hoofdstuk 6: Toekomstige uitdagingen COVRA.

Deelconclusie

Nederland heeft een uitgebreid stelsel van wetgeving en beleid voor het beheer van radioactief afval. Aanvullend op dit uitgebreide stelsel van wetgeving en beleid is er een geïntegreerde aanpak die verder gaat dan regelgeving. Echter, de uitvoering van dit beleid voor de omgang met radioactief afval vereist een evenwichtige benadering en bedrijfsvoering waarbij veiligheid, beveiliging, beprijzing, transparantie en participatie centraal staan, alsmede voortdurende inspanningen op het gebied van beheer en onderhoud. Deze voortdurende inspanningen en de evenwichtige benadering laten zich lastig vertalen in wet- en regelgeving; hier is behoefte aan meer invloed. Ook ARTEMIS raadt landen sterk aan te beschikken over een solide uitvoeringsorganisatie voor het veilig en duurzaam beheren van radioactief afval. Zo'n organisatie bevordert consistentie, naleving van internationale normen en veilige lange-termijnopslag. Het recente onderzoek door ARTEMIS heeft geconcludeerd dat het stelsel voor het beheer van splijtstof en radioactief afval zoals Nederland kent, inclusief COVRA, goed is opgezet en effectief is voor de huidige behoeften.

¹² Self-Assessment Report ARTEMIS mission to the Netherlands 19-28 November 2023

5 Staatsdeelneming

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat er sprake is van een geïntegreerde aanpak die verder gaat dan wet- en regelgeving. Het in 1982 opgerichte COVRA maakt onderdeel uit van het stelsel voor het beheer van splijtstof en radioactief afval. Een randvoorwaarde voor het aandeelhouderschap in COVRA is dat de activiteiten van COVRA vanuit een bedrijfseconomisch punt geschikt zijn voor een vennootschap op afstand van de Rijksoverheid. Deze vraag zullen we beantwoorden aan de hand van drie vragen uit het Handboek Evalueren deelnemingen. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk bekeken of het aandeelhouderschap toegevoegde waarde heeft.

5.1 COVRA als naamloze vennootschap

Om te beoordelen of COVRA geschikt is als naamloze vennootschap beantwoorden wij onderstaande drie vragen uit het handboek evalueren deelnemingen:

- Is er sprake van een goed definieerbaar product of dienst waarvoor een prijs of tarief kan worden gevraagd? (5.1.1)
- Is er een mogelijkheid tot behalen van (marktconform) rendement? (5.1.2)
- Kan de vennootschap zichzelf blijven financieren zonder structurele overheidsbijdrage? (5.1.3)

5.1.1 *Goed definieerbaar product of dienst*

COVRA is verantwoordelijk voor het veilige en duurzame beheer van radioactief afval in Nederland. Hun kernactiviteiten omvatten, naast kennisontwikkeling, advies en locatiebeheer, het inzamelen en accepteren van afval van diverse bronnen, de opslag van laag-, middel- en hoogradioactief afval in speciaal ontworpen faciliteiten, de verwerking en conditionering van afval om het stabiel te maken voor lange termijn opslag en de ontwikkeling en realisatie van de eindberging. Daarnaast beheert COVRA het transport van afval naar hun opslaglocaties, geeft ze voorlichting en investeert ze in onderzoek naar betere methoden voor afvalbeheer. De organisatie zorgt ook voor voortdurende monitoring om de veiligheid van het afval op lange termijn te waarborgen. Veiligheid, duurzaamheid en transparantie staan centraal in hun werk.

COVRA verdient haar geld door tarieven te heffen voor de inzameling, verwerking en langdurige opslag van radioactief afval. Deze tarieven zijn bedoeld om de volledige kosten van het afvalbeheer, nu en in de toekomst, te dekken. Door vooruit te plannen en inkomsten te investeren, kan COVRA haar langetermijnverantwoordelijkheden waarborgen.

Daarnaast is COVRA eigenaar van het beheerde afval en is daarmee verantwoordelijk voor de uitvoering van een finale oplossing in de vorm van een eindberging, waarvoor financiële middelen noodzakelijk zijn. Hiertoe doet COVRA ook aan vermogensbeheer, met als doel te garanderen dat er voldoende financiële middelen zijn om de kosten te dekken voor het beheer van radioactief afval op de lange termijn, inclusief de opslag, monitoring, onderhoud, en uiteindelijke verwijdering van het afval. Omdat het beheer van radioactief afval een zeer lange termijn vereist, opereert COVRA met een uitzonderlijk lange beleggingshorizon. Dit vraagt om een conservatieve en voorzichtige benadering, waarbij stabiliteit en zekerheid voorop staan. Het ministerie van Financiën stelt iedere vijf jaar het beleggingsstatuut vast, waarin de kaders voor het beleggingsbeleid staan. Beide activiteiten van COVRA zijn goed af te bakenen.

5.1.2 *Rendement Behalen*

Om staatsdeelnemingen aan te sporen tot een gezond rendement hanteert de staat over het algemeen een rendementseis op het eigen vermogen. Maar omdat COVRA middelen opbouwt voor de lange termijnopslag en eindberging, had COVRA tot 2019 een negatief eigen vermogen. Daarom wordt er voor COVRA geen gebruik meer gemaakt van een rendementsdoelstelling, aangezien dit niet aansluit bij de specifieke karakteristieken van de onderneming. In plaats daarvan heeft de

aandeelhouder met COVRA twee andere financiële prestatie-indicatoren afgesproken, die tegemoet komen aan de wens om zowel zicht te hebben op (1) de opbouw van de middelen voor de eindberging van radioactief afval en lange termijnopslag (vermogenspositie), als op (2) de operationele prestaties:

Tabel 3: Prestatie-indicatoren COVRA

Indicatoren	Doel	Toelichting doelstelling
1. Vermogenspositie lange termijn (= financiële middelen / voorziening eindberging en exploitatievoorzieningen)	100%	De waarde van de beleggingsportefolio over de jaren flink kan fluctueren door veranderende marktomstandigheden. Een fluctuatie tussen de 80% en 125% wordt door COVRA en de staat normaal geacht.
2. Operationele efficiency (= bedrijfsresultaat / omzet)	15%	Door het gebrek aan vergelijkbare peers is het doel bepaald op basis van prognoses voor de komende vijf jaar (gemiddeld 16%) van COVRA.

De operationele activiteiten van COVRA, inclusief het veilig ophalen, verwerken en opslaan van radioactief afval, laten over het algemeen positieve resultaten zien. Dit is weergegeven in het bedrijfsresultaat. Alhoewel 2023 een uitzondering vormde met tegenvallende afvalstromen en een daardoor tegenvallend bedrijfsresultaat. Het is duidelijk dat COVRA voldoende rendement kan behalen op de operationele activiteiten. Dit is zichtbaar aan de hand van de EBIT-marge, de indicator operationele efficiency, waarbij COVRA het afgesproken target van minimaal 15% in alle jaren op 2023 na haalt.

Naast het bedrijfsresultaat heeft COVRA ook een resultaat uit de beleggingsportefeuille (financiële baten). De financiële lasten bestaan voornamelijk uit rentedotaties aan de voorzieningen. Het saldo van de financiële baten en lasten samen met het bedrijfsresultaat laten het nettoresultaat van COVRA zien. We zien dat het nettoresultaat de afgelopen jaren flink schommelt door de beleggingsresultaten.

COVRA's beleggingsresultaten zijn fluctuerend door schommelingen op de financiële markten. De vermogenspositie op lange termijn, die wordt berekend als de financiële middelen gedeeld door de voorzieningen voor eindberging en exploitatie, toont aan dat COVRA momenteel voldoende middelen heeft om aan de geprognostiseerde toekomstige verplichtingen te voldoen. In dit verband is het aandeelhouderschap van de staat waardevol, omdat het zo mogelijk is middels een goedkeuringsrecht invloed uit te oefenen op het beleggingsstatuut, zonder rekening te hoeven houden met korte termijn winstuitkeringen, zoals dividenden, die private aandeelhouders zouden kunnen verlangen. Winstuitkeringen zouden ten koste gaan aan het vermogen om aan de toekomstige verplichtingen te voldoen.

Tabel 4: financiële indicatoren COVRA

	Doelstelling	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014
Vermogenspositie lange termijn											
(= financiële middelen / voorziening eindberging en exploitatievoorziening)	>100%	103%	103%	126%	112%	101%	92%	92%	95%	95%	95%
Operationele efficiency											
(= bedrijfsresultaat / omzet)	>15%	-5% ¹³	19%	19%	23%	59%	27%	24%	14%	12%	24%

¹³ Als gevolg van tegenvallende beleggingsresultaten

5.1.3 Zelfstandige financiering

COVRA heeft een unieke balanspositie doordat een groot deel van haar balans bestaat uit voorzieningen. Hierdoor is er sprake van een lage solvabiliteitsratio (eigen vermogen gedeeld door balanstotaal). Doordat de voorziening steeds meer in omvang toeneemt, zal de solvabiliteitsratio steeds verder dalen. Weliswaar verloopt dit proces met fluctuaties in de tijd, zoals onderstaande tabel laat zien. Maar de verbetering in 2021 is geheel toe te schrijven aan een bovengemiddeld beleggingsresultaat, dat met 17% ver boven het streefrendement van 4,3% lag. In 2022 was het eigen vermogen weer negatief door een combinatie van een tegenvallend beleggingsresultaat en de jaarlijkse stijging van de post voorzieningen. Deze post stijgt jaarlijks door een combinatie van financiële planning, economische aanpassingen en langetermijnverplichtingen die inherent zijn aan het beheer van radioactief afval. Kortom: als de jaarlijkse stijging van de post voorzieningen groter is dan de geboekte beleggingsresultaten, daalt de solvabiliteit.

Tabel 5: kerncijfers Balans COVRA

Jaar	Balanstotaal (€ mln)	Eigen vermogen (€ mln)	Solvabiliteit
2023	352,7	4,9	-1,40%
2022	324,7	-13,1	-4%
2021	380,3	50,2	13%
2020	337,7	6,8	2%

Om voorbereid te zijn op de toekomst zal COVRA omvangrijke investeringen in zowel de organisatie als opslagfaciliteiten moeten verrichten. Bovenop de sterk fluctuerende solvabiliteit zit er tussen de uitgaande kasstromen en de verwachte toenemende inkomende kasstromen enige tijd waardoor externe voorfinanciering gewenst is. Dat maakt ook dat er aandacht besteed dient te worden aan de financierbaarheid van COVRA bij toekomstige afspraken met nieuwe kerncentrales om de kosten van radioactief afval te dekken. De staat als beleidsmaker en aandeelhouder dient daarom te borgen dat er sprake zal zijn van integrale besluitvorming als het gaat om investeringen in de nucleaire sector, zoals kerncentrales. In het geval van besluiten over investeringen in de nucleaire sector dienen daarbij ook de financiële consequenties van het verwerken en opslaan van radioactief afval meegewogen te worden.

Deelconclusie

COVRA heeft een duidelijke afgebakende dienst en is in staat om kostendekkend te zijn en voldoende rendement te maken op de afvalwerkingstaak. Ook vermogensbeheer voor de eindberging is een goed afgebakende dienst, maar de extreem lange horizon bevat veel onzekerheden. Daarnaast is zelfstandige financiering voor COVRA lastig bij grote projecten omdat de cashflow ontoereikend is en de solvabiliteit te laag. Dit maakt dat bij wijzigingen in kernenergiedoelstellingen, de financiële gevolgen voor COVRA betrokken moeten worden bij de budgettaire besluitvorming.

5.2 Toegevoegde waarde aandeelhoudersbevoegdheden

Hieronder komt de vraag aan de orde of het aandeelhouderschap in COVRA doeltreffend is en toegevoegde waarde heeft. Ook wordt de vraag beantwoord of de keuze voor COVRA als staatsdeelneming op dit moment nog steeds rechtmatig, doelmatig, uitvoerbaar en proportioneel is.

5.2.1 Doeltreffendheid aandeelhouderschap COVRA

Formele bevoegdheden op basis van Burgerlijk Wetboek

Het aandeelhouderschap in COVRA geeft de staat specifieke bevoegdheden, waarbij het Burgerlijk Wetboek de kaders stelt. Bij de inzet van alle formele bevoegdheden staat de borging van het publiek belang centraal. De staat heeft de wijze waarop het deze zeggenschap invult, uitgewerkt in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022. Zo is conform de Nota in de statuten van COVRA vastgelegd dat investeringen boven een drempelbedrag door de aandeelhouder moeten worden goedgekeurd. Daarnaast dient de aandeelhouder en het beleidsdepartement geconsulteerd te worden bij het vaststellen van een nieuwe strategie van de onderneming. Ook de overige in de Nota beschreven zeggenschapsrechten over bijvoorbeeld benoemingen, het beloningsbeleid, de financiële positie en het beleid over Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) zijn van toepassing op COVRA. In tabel 6 worden de aandeelhoudersbevoegdheden kort opgesomd. Daarna gaan we in op de meerwaarde van aandeelhouderschap in COVRA aan de hand van specifieke bevoegdheden.

Tabel 6: bevoegdheden en rol van staat als aandeelhouder

Thema	Bevoegdheid en rol aandeelhouder
Beloningen	Vaststellen beloningsbeleid RvB en vergoedingen RvC
Benoemingen	Benoemen en ontslaan leden RvB en RvC
Financiële positie	Vaststellen jaarrekening, afspraken met onderneming over financiële indicatoren en streefwaarden
Investeringsen	Goedkeuren van investeringen boven drempelbedrag. € 5 mln. voor binnenlandse en € 1 mln. voor buitenlandse investeringen
Maatschappelijk verantwoord ondernemen	Afspraken met onderneming over implementatie maatschappelijk verantwoord ondernemen
Strategie	Consultatie bij nieuwe ondernemingsstrategie

Het ministerie van Financiën betreft als aandeelhouder waar nodig het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat als beleidsdepartement bij de uitoefening van haar bevoegdheden. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor het beleid aangaande nucleaire veiligheid en stralingsbescherming. De activiteiten van COVRA vallen onder dat beleid. Daarbij zijn twee niveaus van betrokkenheid: consultatie en informatieverstopping. Bij strategische kwesties zoals investeringen, de strategie van de onderneming en goed ondernemingsbestuur, zoals de benoeming voorzitter raad van bestuur/commissarissen, wordt het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat geconsulteerd om het publieke belang te waarborgen. Voor onderwerpen als benoemingen van leden van de Raad van Bestuur of maatschappelijk verantwoord ondernemen wordt het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat alleen geïnformeerd. Bij zaken zoals beloningen en financiële positie is geen betrokkenheid van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat vereist. De aandeelhouder weegt altijd het publieke belang mee, waarbij de inbreng van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van groot belang is. Het doel van deze samenwerking is om de publieke belangen zo goed mogelijk te borgen bij het invullen van de rol als aandeelhouder.

Beloningen

COVRA kent een door de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) vastgesteld

beloningsbeleid. Doordat de aandeelhouder de bevoegdheid heeft om het beloningsbeleid te bepalen kan de overheid belangrijke richtlijnen meegeven aan een semipublieke onderneming zoals COVRA. Het beloningsbeleid van de directie is in 2016 vastgesteld en moet COVRA in staat stellen geschikte bestuurders en commissarissen te vinden passend bij de verantwoordelijkheden, complexiteit en uitdagingen van de organisatie.

Benoemingen

De staat acht het belangrijk dat de Raad van Bestuur (RvB) en Raad van Commissarissen (RvC) van COVRA evenwichtig is samengesteld. Conform de statuten benoemt de staat de bestuurder en commissarissen op voordracht van de RvC. Dit is een belangrijke bevoegdheid omdat de staat de voor haar relevante kwaliteiten waarover bestuurders en commissarissen dienen te beschikken meeneemt in haar overwegingen. Zo borgt de aandeelhouder dat er in de RvC leden zitten met onder meer kennis en ervaring met de nucleaire sector.

Investerings

Investerings boven een bepaald drempelbedrag dienen voorgelegd te worden aan de aandeelhouder. Dit bedraagt voor COVRA € 5 mln. voor binnenlandse investeringen en € 1 mln. voor buitenlandse investeringen. Sommige van COVRA's investeringen vergen geen goedkeuring van de aandeelhouder omdat deze gefinancierd worden door de grote klanten van COVRA, waardoor ze niet boven de statutaire drempelwaarde voor investeringen uitkomen die goedkeuring van de aandeelhouder behoeven. Dit betreft voornamelijk de aanbouw van grote opslagfaciliteiten op het COVRA terrein. Voordeel daarvan is dat de kapitaalbehoefte van COVRA lager uitvalt, zonder dat dit ten koste gaat van de geldende wet- en regelgeving rondom nucleaire veiligheid en stralingsbescherming waar de ANVS op toeziet.

Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen

Op het gebied van MVO stelt de staat als aandeelhouder ook eisen aan COVRA. In de meest recente en tevens laatste Transparantiebenchmark in 2021 staat COVRA op de 24e plaats. Als aandeelhouder spoort de staat COVRA bijvoorbeeld aan meerdere MVO-richtlijnen na te leven. Zo scoorde COVRA goed als relatief kleine staatsdeelneming. Momenteel onderzoekt COVRA hoe zij – vooruitlopend op het *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD) raamwerk voor kleine ondernemingen – nu al volgens de CSRD kan rapporteren. Daarnaast is COVRA voornemens om op korte termijn zich aan te sluiten bij het Charter Diversiteit van de SER zodra dat weer mogelijk is.

Strategie

COVRA als onderneming stelt iedere vijf jaar een nieuwe ondernemingsstrategie op. Hierbij heeft de staat een consultatierecht. Als onderdeel daarvan heeft de staat COVRA in 2024 een strategiebrief gestuurd waarin de staat de belangrijkste aandachtspunten voor een nieuw op te stellen strategie benoemt. COVRA heeft aangegeven, net als de RvC, dat die aandachtspunten geadresseerd gaan worden. De verwachting is dat de nieuwe strategie in 2025 wordt vastgesteld.

Mogelijkheid tot proactief beïnvloeden en bijsturen

Het staatsaandeelhouderschap brengt naast de formele bevoegdheden ook andere beïnvloedingsmogelijkheden met zich mee. Door de informatiepositie en de (reguliere) contactmomenten met de RvB en RvC kan de staat proactief bijsturen op ontwikkelingen die niet tijdig genoeg in wet- of regelgeving te verankeren zijn.

5.2.2 Aandeelhouderschap in COVRA is rechtmatig, doelmatig, uitvoerbaar en proportioneel

Het behouden van COVRA als staatsdeelneming is rechtmatig en verankerd in bestaande regelgeving. Maar het enkele feit dat COVRA ooit bij beschikking is aangewezen als erkende ophaaldienst, wil nog niet zeggen dat dit de onderbouwing vormt voor het behouden van COVRA als staatsdeelneming.

Naast de (bedrijfs)economische aspecten van een staatsdeelneming, dienen ook de bredere maatschappelijke belangen door het aandeelhouderschap in COVRA op een efficiënte manier te worden gewaarborgd. De staat beheert COVRA als staatsdeelneming met oog voor nucleaire veiligheid, goed bestuur, en maatschappelijk verantwoord ondernemen, waarbij het ministerie van Financiën als aandeelhouder nauw samenwerkt met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Via consultatie, informatie-uitwisseling en statutair vastgelegde bevoegdheden stuurt

de staat strategische beslissingen, zoals investeringen, benoemingen en duurzaamheid, om de publieke belangen te waarborgen. COVRA werkt op enige afstand van de staat en met een beperkte omvang draagt zij zorg voor het beheer, de verwerking en opslag van al het radioactief afval in Nederland. Deze afvaloperatie kent een redelijk robuust en positief bedrijfsresultaat de afgelopen tien jaar (alleen in 2023 werd een klein operationeel verlies geleden). De vraag of COVRA het daarmee beter of slechter doet dan afvalverwerkers van radioactief afval in andere landen, is moeilijk te beantwoorden. Dat heeft vooral te maken met het feit andere landen een separaat fonds hebben voor de eindberging van radioactief afval¹⁴. In Nederland is COVRA niet alleen verantwoordelijk voor het tijdelijk opslaan van radioactief afval, maar ook om er voor te zorgen dat er op termijn voldoende financiële middelen zijn voor de financiering van de eindberging. Dat maakt de financiële huishouding van COVRA uniek, in vergelijking met vergelijkbare organisaties in het buitenland.

Het behoud van COVRA als deelneming is uitvoerbaar en proportioneel. In de praktijk werken de aandeelhoudersbevoegdheden voldoende om invloed en zeggenschap uit te oefenen, hetgeen de door de ARTEMIS-missie opgestelde evaluatie eveneens bevestigt. Ook zijn de kosten van uitvoering (in tijd, geld en moeite) voor het ministerie van Financiën in balans.

5.3 Geen aanleiding voor veranderen aandeelhouderschap

Nu blijkt dat aandeelhouderschap door de staat een geschikt instrument is om het publiek belang te borgen, is de vervolgstap om de toedeling van de aandeelhoudersrol en de omvang van het aandeel te evalueren.

Uitvoeringsvorm

Wat betreft de organisatievorm van COVRA zou ook gekozen kunnen worden voor een vorm waarbij de overheid meer sturingsmogelijkheden heeft. Dit zou voor de hand liggen als een deelneming niet zelfstandig levensvatbaar is, (periodieke) overheidsbijdragen nodig zijn om de uitvoerende instantie overeind te houden of als directe uitvoering door de overheid efficiënter en effectiever is. Eerder hebben we echter geconcludeerd dat COVRA vooralsnog in staat is om de kernactiviteiten zelfstandig uit te voeren en de financiële positie inmiddels verbeterd is. Er is op dit moment, gegeven de huidige situatie, geen directe aanleiding om nu aanpassingen door te voeren in het aandeelhouderschap in COVRA dan wel de uitvoeringsvorm van het eigenaarschap van COVRA (bijv. ZBO of agentschap). Dit zou in de nabije toekomst kunnen veranderen, bijvoorbeeld wanneer directere (operationele) sturing noodzakelijk is om beleidsdoelstellingen op het vlak van kernenergie of de verwerking van radioactief afval te realiseren.

Omvang aandelenbelang

Tot slot, is er de vraag of er aanleiding is om de omvang van het aandelenbelang te wijzigen. Op dit moment heeft de staat de volledige zeggenschapsrechten over COVRA. Gezien het belang van een veilig beheer en opslag van radioactief afval en daarbij de veiligheid van mens, dier en milieu is overwegende zeggenschap van de overheid in COVRA nog steeds wenselijk. Zoals de Nota Deelnemingenbeleid 2022 ook aangeeft is in dit geval 100% aandeelhouderschap te prefereren aangezien er dan volledige vrijheid voor de staat behouden blijft. Bovendien is op dit moment een verwatering van het aandelenbelang geen optie. Het rendement van COVRA is te laag voor private aandeelhouders, er is bijvoorbeeld al jaren geen dividend uitgekeerd, en de onzekerheden rondom belangrijke kwesties, zoals met name de eindberging, zijn daarvoor te groot. Hierdoor is het behoud van de huidige aandelenstructuur niet alleen wenselijk, maar ook rationeel vanuit financieel en strategisch oogpunt.

Deelconclusie

COVRA functioneert als een zelfstandige onderneming die verantwoordelijk is voor het beheer van radioactief afval in Nederland, inclusief de opslag, verwerking en eindberging. COVRA is tot op heden in staat financieel zelfstandig te opereren, ondanks de fluctuerende beleggingsresultaten en lage solvabiliteit. Het aandeelhouderschap biedt toegevoegde waarde voor het borgen van de publieke belangen. Er is op basis van de evaluatie geen directe aanleiding om de huidige uitvoeringsvorm of het aandeelhouderschap van de staat in COVRA te wijzigen. Deze conclusie

¹⁴ Eigen onderzoek Ministerie van Financiën, uitgevoerd door E.J.C. Koopman.

wordt getrokken op basis van het terugkijkend evalueren van de rechtspersoon COVRA. Relevant is echter wel dat gelet op de aanstaande uitdagingen het goed mogelijk is dat de huidige constructie niet langer wenselijk is of voldoet. In het volgende hoofdstuk gaan we hier verder op in.

6 Toekomstige uitdagingen COVRA

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat er op dit moment, gegeven de huidige situatie geen directe aanleiding is om aanpassingen door te voeren in het aandeelhouderschap in COVRA dan wel de uitvoeringsvorm van het eigenaarschap van COVRA (bijv. ZBO of agentschap). Die conclusie kan mogelijk veranderen als het volume van het (te verwachten) radioactief afval toeneemt. De kans daarop lijkt aannemelijk. De kerncentrale in Borssele blijft (mogelijk) langer operationeel, en er zijn plannen voor de bouw van nieuwe kerncentrales om aan de energiebehoefte te voldoen. Ontwikkelingen die, als ze doorgaan, de hoeveelheid radioactief afval vergroten, wat uitdagingen met zich meebrengt voor zowel de opslag- en verwerkingscapaciteit als de financiering van COVRA. Hieronder worden drie belangrijke aspecten besproken: de nucleaire ambities en de gevolgen voor de financiering van COVRA, de uitdagingen rondom de ontwikkeling van een eindberging voor radioactief afval, en de noodzaak voor intensievere samenwerking tussen COVRA, het ministerie van Financiën en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

6.1 Nucleaire ambities en COVRA

Uit het Regeerprogramma volgt de ambitie voor nieuwe kerncentrales en de levensduurverlenging van kerncentrale Borssele. Hierdoor zal de hoeveelheid radioactief afval toenemen. Dit heeft gevolgen voor de bedrijfsvoering en aansturing van COVRA. Het is cruciaal dat de organisatie klaar is om deze toekomstige afvalstromen aan te kunnen. Ook is COVRA verantwoordelijk voor het beheer en de uiteindelijke ontmanteling van de ingesloten kerncentrale Dodewaard. Dit zal leiden tot meer personeelsbehoefte met nieuwe kwaliteiten, kennis en ervaring en vereisten voor uitbreidingen van opslagfaciliteiten. Waarschijnlijk maken deze ontwikkelingen strategische investeringen noodzakelijk, inclusief de financiering daarvan. In dit kader lijkt het onvermijdelijk dat ook de tariefstructuur van COVRA tegen het licht gehouden dient te worden. Dit is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de financiële basis van COVRA stevig genoeg blijft om haar verantwoordelijkheden op het gebied van veilig beheer en opslag van radioactief afval op lange termijn te waarborgen, inclusief het kunnen anticiperen op toekomstige ontwikkelingen aangaande de eindberging. Een vraagstuk daarbij is dat COVRA vooraf moet investeren in uitbreidingen, terwijl de inkomsten pas later zullen binnenkomen. Dit dient meegenomen te worden in de politieke besluitvorming.

6.2 Eindberging

Een van de grootste uitdagingen op de lange termijn is het ontwikkelen van een eindberging voor radioactief afval. Het lopende Nationaal Plan Radioactief Afval (NPRA) gaat uit van de realisatie van een ondergrondse eindberging rond jaar 2130. Tot die tijd wordt het afval tijdelijk bovengronds opgeslagen door COVRA. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft in zijn brief van 4 september 2024¹⁵ besloten tot een beleidskoerswijziging naar aanleiding van een advies van het Rathenau Instituut¹⁶. Deze beleidswijziging past binnen de nucleaire kabinetsambities, want meer kerncentrales betekent meer radioactief afval. In plaats van te wachten tot 2100, zoals het huidige beleid voorschrijft, is het plan om het besluitvormingsproces voor het langdurige beheer van radioactief afval nu te starten. Het proces zal worden gefaseerd, waarbij participatie een cruciale rol speelt in elke fase. Dit proces moet de betrokkenheid van de samenleving waarborgen en goed worden georganiseerd met aandacht voor kennis, financiën en besluitvorming.

6.3 Samenwerking tussen alle stakeholders

De hierboven genoemde ontwikkelingen vereisen een intensievere samenwerking tussen COVRA, de overheid en andere betrokken partijen. Om beleid en praktijk beter op elkaar af te stemmen, wordt geïnvesteerd in een gestructureerde dialoog, heldere samenwerkingsafspraken en een systematische aanpak voor het terugkoppelen en verwerken van informatie, meningen en

¹⁵ Tweede Kamer, 2023-2024, 25422 nr. 302

¹⁶ Rathenau Instituut (2024). Nu samen stappen maken – Advies voor het besluitvormingsproces over het langdurig beheer van radioactief afval.

ervaringen. Concreet houdt dit de invoering in van periodieke overlegmomenten en een verbeterde kennisuitwisseling, met het oog op besluitvorming door de overheid en/of COVRA. Daarnaast is er behoefte aan nauwkeurigere kosteninschattingen voor de besluitvorming over de eindberging, inclusief een transparante weergave van de impact op de tarieven van COVRA. Dit draagt bij aan een effectiever, realistischer en duurzamer beleid. De drie belangrijkste stakeholders — het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het ministerie van Financiën en COVRA — zullen gezamenlijk onderzoeken hoe zij hun samenwerking structureel kunnen versterken. Dit omvat een evaluatie van de huidige sturingsstructuur, waarbij rekening wordt gehouden met beleidsontwikkelingen en de toenemende technische, organisatorische en financiële complexiteit.

Deelconclusie

De groeiende nucleaire ambities in Nederland brengen zowel kansen als risico's met zich mee voor COVRA. Vooruitlopend op deze ontwikkelingen moeten er strategische besluiten worden genomen over de uitbreiding van capaciteit, financiering en het beleid rondom eindberging, om ervoor te zorgen dat de organisatie klaar is om toekomstige uitdagingen het hoofd te bieden. Het is essentieel om tijdig en goed voorbereid op te treden, zodat de publieke belangen worden gewaarborgd. In 2025 zal er gestart worden met een onderzoek of, hoe en in elke vorm de samenwerking tussen COVRA en de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Financiën vormgegeven kan worden.

In deze evaluatie is het 100% aandeelhouderschap van de staat in COVRA onderzocht. Hierbij stonden de volgende twee vragen centraal:

- 1) Is er nog steeds een publiek belang en is een deelneming nog steeds het beste instrument om dit te borgen? Om deze vraag te beantwoorden wordt het afwegingskader voor het aangaan en afstoten van een deelneming uit de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 gebruikt;
- 2) Is er aanleiding om de omvang van het aandelenbelang, of de belegging van de aandeelhoudersrol aan te passen?

Radioactief afval blijft zeer lange tijd een mogelijke belasting voor mens, dier en milieu. Het is een maatschappelijk belang dat radioactief afval veilig wordt beheerd, verwerkt en opgeslagen. Het is daarbij belangrijk dat er een evenwichtige benadering is waarbij veiligheid, beveiliging, beprijzing, transparantie en participatie centraal staan. De maatschappelijke belangen kunnen niet zelfstandig worden ondervangen door de markt of samenleving en zijn daarmee publieke belangen die de overheid zich aantrekt en waarbij overheidsingrijpen gerechtvaardigd is. Hiervoor heeft Nederland een uitgebreid stelsel van wet- en regelgeving en onderliggend beleid om deze publieke belangen te borgen. Ondanks goede wet- en regelgeving zijn de potentiële risico's die bij het beheer, verwerking en opslag van radioactief afval opkomen te groot om in handen van de markt te laten. Gezien het strategisch belang van COVRA voor de lange termijn veiligheid van de opslag van het radioactief afval blijft publiek aandeelhouderschap als aanvullend beleidsinstrument op wet- en regelgeving gerechtvaardigd.

Uit de evaluatie blijkt dat door 100% aandeelhouderschap in COVRA te houden de staat bovengenoemde belangen kan blijven borgen. Daarnaast leent COVRA zich goed als vennootschap; het heeft een afgebakende dienst, kan voldoende rendement halen en kan zich tot op heden zelfstandig financieren, waarbij de lage solvabiliteit en de tarievenstructuur een aandachtspunt zijn.

De nucleaire sector is de laatste jaren een licht krimpende sector geweest, maar lijkt nu aan de vooravond te staan van een enorme expansie. Dat vraagt ook dat er tijdig voldoende capaciteit is voor de veilige opslag van radioactief afval. Dit gaat grote gevolgen hebben voor COVRA als organisatie voor radioactief afval. COVRA zal zowel op het gebied van personeel als op opslag- en verwerkingsfaciliteiten moeten groeien. Bij de beleids- en besluitvorming over de bouw van nieuwe kerncentrales, moet tevens besloten worden over de uitbreiding van capaciteit voor de verwerking van radioactief afval door COVRA, het beleid rondom eindberging en de financiering daarvan. COVRA zal hoogstwaarschijnlijk met een voorfinancieringsvraagstuk komen te zitten omdat investeringen vooraf gedaan moeten worden, terwijl inkomsten pas later zullen binnenkomen. Het is daarbij essentieel dat de staat als aandeelhouder en beleidsmaker samen met COVRA tijdig en goed voorbereid te werk gaan, zodat de publieke belangen worden gewaarborgd en het principe "de vervuiler betaalt" ook in de toekomst wordt gehandhaafd. Een optimale samenwerking tussen het beleidsdepartement Infrastructuur en Waterstaat, aandeelhouder Financiën en COVRA is daarvoor essentieel om in te spelen op de deze uitdagingen. Er wordt in 2025 gestart met een onderzoek naar hoe de optimale samenwerking tussen het beleidsdepartement Infrastructuur en Waterstaat, aandeelhouder Financiën en COVRA er uit kan komen te zien gezien de veranderde nucleaire sector.