

Opslag kernafval ook een financieel risico Herman Damveld

Er is niet genoeg geld opzij gelegd om de eindopslag van radioactief afval te kunnen betalen uit het zogeheten Waarborgfonds Eindberging. Dit fonds groeit al 12 jaar minder dan gepland en in sommige jaren krimpt het. Daarmee is opslag van radioactief afval niet alleen een veiligheidsrisico, maar ook een financieel risico.

We beginnen met een korte omschrijving van het probleem. De regering wil kernafval over 100 jaar ondergronds opslaan en legt nu geld opzij. Hoeveel is dat geld van nu over 100 jaar waard?

Stel: ik heb 1 euro en zet dit bedrag op de bank tegen 3,5% rente. Hoeveel euro heb ik dan na 100 jaar? Een sommetje leert me dat het bedrag elke 20 jaar verdubbelt. Na 20 jaar heb ik 2 euro, na 40 jaar 4 euro en na 60 jaar 8 euro. Na 100 jaar heb ik dan 32 euro.

Als ik de eerste 20 jaar geen rendement behaal over 1 euro en dan nog maar 0,8 euro heb, kom ik na 100 jaar uit op 12,8 euro. En dat is veel minder dan 32 euro.

Dit rekenvoorbeeld geeft het probleem aan. Het fonds waarin geld voor opslag van kernafval is gestort, is gekrompen. En daarom haalt de regering het bedrag dat over 100 jaar nodig is bij lange na niet. Dat is de reden dat de opslag een financieel risico is.

De Nederlandse regering stelde in juli 2013 dat er in Nederland te weinig radioactief afval is om een ondergrondse berging van het afval economisch aantrekkelijk te maken.¹ In feite geeft de regering hiermee aan dat er te weinig kerncentrales zijn. Er zijn in Nederland echter geen nieuwe kerncentrales gepland, het plan voor een tweede kerncentrale bij Borssele is in januari 2012 geschrapt.² Om voldoende geld te hebben voor de eindopslag zijn er in de visie van de regering twee mogelijkheden. De eerste is wachten met de opslag, opdat er rendement behaald wordt over het geld dat opzij gelegd is. De tweede is samen met andere landen radioactief afval opslaan, hetgeen dan ook in Nederland zou kunnen. De regering houdt beide opties open, maar gaat er in haar plannen van uit dat pas veel later deze eeuw de beslissing genomen hoeft te worden, ook over de mogelijkheid van internationale opslag.³

In Nederland is de Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval (COVRA) bij Vlissingen verantwoordelijk voor de opslag van alle soorten kernafval. De COVRA is een NV waarvan alle aandelen sinds 2002 in handen zijn van de Staat.⁴

Het Nederlandse beleid gaat uit van tenminste 100 jaar bovengrondse opslag, gevolgd door eindberging.⁵ Dit beleid stamt al uit 1984, maar werd op 14 augustus 2014 nog eens bevestigd door minister Kamp van Economische Zaken.⁶ Aanvankelijk ging het om eindberging in zoutkoepels, maar vanaf 1993 werd ook de zogeheten Boomse klei als gastgesteente genoemd. Eveneens in 1993 werd voor het eerst terugneembaarheid een eis voor de eindberging.⁷ De COVRA gaat ervan uit dat de aanleg van een opbergmijn een jaar of 20 duurt. "Dit betekent dat een eindberging in Nederland niet voor 2130 in bedrijf zal zijn."⁸

De VVD-PvdA-regering stelde op 12 juli 2013, dat het geld dat nu voor berging opzij wordt gelegd de komende 100 jaar zal groeien.⁹ De regering gaat uit van het idee dat de benodigde financiële middelen zullen groeien doordat het rendement uit beleggingen en/of de rente altijd hoger zullen zijn dan de inflatie. Maar het uitgangspunt dat geld altijd zal groeien is in theorie onjuist. Dit is onder meer aangetoond door Bernard Lietaer, die werkzaam was bij de Centrale Bank van België en thans hoogleraar is aan de Berkeley University.¹⁰

Het idee dat geld zal groeien is echter ook in de praktijk onjuist. De eindberging moet betaald worden uit het geld dat gestort wordt in het Waarborgfonds Eindberging. In 2013 heeft dit

Waarborgfonds een verlies geleden van 2,9 miljoen euro, staat in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen dat op 9 december 2014 verschenen is: “Dit verlies wordt veroorzaakt doordat het beleggingsresultaat van het fonds ten behoeve van de eindberging van het radioactief afval achterblijft bij de gestelde doelen.”¹¹ Het rendement van de COVRA over het eigen vermogen was in 2013 minus 30%.¹²

Minister Dijsselbloem van Financiën stelde hierover op 26 maart 2015, dat de COVRA jaarlijks een renteopbrengst moet halen van 4,3% (inclusief inflatie) om de eindberging in 2130 te kunnen betalen. De COVRA vult het verschil tussen de rente die zij heeft ontvangen en de rente die zij had moeten ontvangen zelf aan in het Waarborgfonds Eindberging. Daardoor ontstaat het verlies op het eigen vermogen.¹³

De Stichting Laka, het documentatie- en onderzoekscentrum kernenergie te Amsterdam, heeft met een beroep op de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) documenten opgevraagd bij het ministerie van Financiën over het Waarborgfonds Eindberging. Laka kreeg op 18 april 39 documenten waarvan 80% onleesbaar was gemaakt. Uit de wel leesbare stukken komt het volgende naar voren.¹⁴

Het ministerie van Financiën geeft in de notitie “Eindbergingsfonds” van 15 september 2011 aan wat de betekenis is van het Waarborgfonds Eindberging: “COVRA is belast met de eindberging van radioactief afval. Ter financiering hiervan draagt COVRA sinds haar oprichting financiële middelen af aan een apart gezet fonds dat "verplicht" belegt in staatspapier. Er is veel onzekerheid over het benodigde kapitaal voor een adequate eindberging, maar op basis van ramingen in andere Europese landen wordt uitgegaan van 1,5 à 2,5 miljard euro over tenminste 100 jaar.” En: “Het fonds (...) is gestart in 2002 met een kapitaal van 55 miljoen euro. Omstreeks 2130 moet dit gegroeid zijn naar een kapitaal van 2 miljard euro,” staat in een e-mail van dit ministerie van 11 april 2014: “Het fonds (...) groeit door afdrachten en door rentedotaties.”

Rentedotaties zijn de jaarlijkse opbrengsten uit de rente over het geld dat in het fonds zit. Maar die renteopbrengsten vallen tegen. In de notulen van de AVA (Algemene Vergadering van Aandeelhouders) van juni 2011 staat zelfs: “Sinds 2003 blijkt het gemiddelde rendement op de belegde middelen achter te blijven op het beoogde rendement, 2,3% gemiddeld in plaats van 3% (gecorrigeerd voor inflatie).”

Een belangrijke conclusie van het ministerie van Financiën is dat tegenvallers van de afgelopen periode zwaarder wegen dan tegenvallers over bijvoorbeeld 50 of 100 jaar. In de notitie “COVRA Beleggingsmandaat” van dit ministerie van januari 2013 staat hierover: “Dit klemt te meer omdat een lage opbouw in het begin van de fondsvorming (meer, h.d.) doorwerkt, vanwege het rente-op-rente-effect, dan bijvoorbeeld een lage opbouw aan het einde van de looptijd.”

Hoe serieus de tegenvallers zijn wordt ook duidelijk uit een notie van het ministerie van Financiën voor een vergadering in april 2014: “Doordat de inflatie groter is dan de geboden rente, is de reële rente soms zelfs negatief. Dat betekent dat het eindbergingsfonds krimpt in plaats van groeit.” En: “COVRA heeft onvoldoende mogelijkheden om het tekort ten opzichte van de verwachting uit eigen middelen aan te vullen.” Tot zover wat we weten via de WOB. Minister Dijsselbloem van Financiën omschreef de situatie op 26 maart 2015 als volgt: “Het is op de (middel)lange termijn niet wenselijk als COVRA verliezen blijft lijden door tegenvallende renteresultaten. Deze situatie en mogelijke oplossingsrichtingen worden momenteel onderzocht in samenwerking met COVRA.”¹⁵

Kortom, er is tot nu toe onvoldoende geld opzij gelegd om de eindberging te kunnen betalen. De echte prijs voor de berging van radioactief afval is niet doorberekend aan de producenten.

In de verwachting dat het geld zou groeien is de eindberging uitgesteld en doorgeschoven naar volgende generaties. Maar de afgelopen jaren blijkt het geld niet te groeien. Daarom kwam de VVD-PvdA-regering op 13 augustus 2013 met een ander plan: internationale opslag. “Eindberging is voor een land met een klein kernenergieprogramma de duurste stap in het beheer van radioactief afval. Het realiseren van een eindberging met andere landen kan aantrekkelijk zijn vanwege onder meer schaalvoordelen.”¹⁶ Het buitenland moet dan zorgen dat er wél genoeg geld komt voor die opslag. Er moet daarom rekening gehouden worden met de mogelijkheid dat kernafval van andere landen in de Noord-Nederlandse kleilagen of zoutkoepels opgeslagen zal worden.

¹ http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/07/12/convention-on-nuclear-safety-cns.html?ns_campaign=documenten-en-publicaties-over-het-onderwerp-kernenergie&ns_channel=att, 12 juli 2013, p 17.

² Brief van minister Verhagen (EL&I) aan de Tweede Kamer over de vergunningprocedure rond een nieuwe kerncentrale in Borssele, 30 januari 2012: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/01/30/beantwoording-kamervragen-over-vergunningprocedure-nieuwe-kerncentrale-borssele/beantwoording-kamervragen-over-vergunningprocedure-nieuwe-kerncentrale-borssele.pdf>.

³ OPERA-PG-COV002 Meerjarenplan Opera, 5 juli 2011; figuur 3, blz. 6.

⁴ <http://www.covra.nl/over-covra/organisatie>.

⁵ *Kamerbrief tijdslijn beheersopties verbruikte splijtstof en radioactief afval*, 26 september 2013; http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/09/26/kamerbrief-tijdslijn-beheersopties-verbruikte-splijtstof-en-radioactief-afval.html?ns_campaign=documenten-en-publicaties-over-het-onderwerp-kernenergie&ns_channel=att.

⁶ *Antwoord op vragen van de leden Jan Vos en Jacobi over berichten over mogelijke opslag van kernafval onder de grond in Friesland*: 13 augustus 2014.

<http://tweedekamer.nl/downloads/document/index.jsp?id=c3e654ca-27d8-4255-9ca8-a45a59c084da>

⁷ OPERA-PG-COV002 Meerjarenplan Opera, 5 juli 2011.

⁸ <http://www.covra.nl/nieuws/2011/07/start-onderzoeksprogramma-eindberging-radioactief-afval-opera>, 5 juli 2011.

⁹ http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/07/12/convention-on-nuclear-safety-cns.html?ns_campaign=documenten-en-publicaties-over-het-onderwerp-kernenergie&ns_channel=att, 12 juli 2013, p 17.

¹⁰ Bernard Lietaer: *Geld en duurzaamheid, Van een falend geldsysteem naar een monetair ecosysteem*, Uitgeverij Jan van Arkel, Utrecht 2012; <http://www.janvanarkel.nl/nieuw/geldenduurzaamheid.html>; <http://www.lietaer.com/>.

¹¹ <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2014D45491&did=2014D45491>, 9 december 2014.

¹² [http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2015/04/De Staat als aandeelhouder](http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2015/04/De_Staat_als_aandeelhouder), 7 april 2015.

¹³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28165-182.html>, 26 maart 2015.

¹⁴ <http://www.laka.org/info/afval/alles-klein-vijfxvijf.pdf>, 16 april 2015.

¹⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28165-182.html>, 26 maart 2015.

¹⁶ <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ez/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/08/13/kamerbrief-over-nationaal-programma-radioactief-afval.html>, 13 augustus 2013.