

Rondetafelconferentie over de Nucleaire Voorzieningen

op initiatief van de minister van Klimaat en Energie
28–29 maart 2011, Brussel



Georganiseerd door de FOD Economie
en NIRAS



Beknopt verslag gebaseerd op de mondelinge besluiten van de twee rapporteurs

Meester Guy Block (advocatenkantoor Janson Baugniet)
Professor Stef Proost (KULeuven)

Acht jaar na het van kracht worden van de wet betreffende de voorzieningen aangelegd voor de ontmanteling van de kerncentrales en voor het beheer van splijtstoffen bestraald in deze kerncentrales (wet van 11 april 2003, zoals gewijzigd in 2007), wenste de minister van Klimaat en Energie — rekening houdend met de afstand die men intussen heeft kunnen nemen en met de gemaakte evaluaties, onder meer door NIRAS in het kader van haar opdracht inzake de inventaris van de nucleaire passiva — een rondetafelconferentie over de nucleaire voorzieningen te organiseren om de pistes ter verbetering van deze wet te bestuderen (zie lijst met deelnemers als bijlage).

De rondetafelconferentie over de nucleaire voorzieningen had meer bepaald tot doel

- verschillende interne, externe en gemengde modellen te analyseren voor het beheer van de financiële middelen bestemd om de kosten van de ontmanteling van de kerncentrales en van het beheer van de in deze centrales bestraalde splijtstoffen te dekken;
- de pijlers van de dekking van de nucleaire kosten te bestuderen: verantwoordelijkheid, financiële zekerheid van de financiële middelen, alsook controle en transparantie;
- de belangrijkste openstaande vragen te formuleren, zodat makkelijker beslissingen kunnen worden genomen met kennis van zaken.

Het was niet de bedoeling de dekking te bestuderen van de nucleaire kosten die niet rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie en de ontmanteling van de kerncentrales.

De rondetafelconferentie was geconcentreerd rond vier belangrijke thema's (zie programma als bijlage):

- een voorstelling van het Belgische systeem, bekeken vanuit verschillende invalshoeken;
- een analyse van de bovenvermelde pijlers;
- het in perspectief plaatsen van de problematiek op het niveau van de OESO en van de Europese Commissie;
- de voorstelling van vier buitenlandse systemen: de systemen die respectievelijk in Frankrijk, Spanje, Duitsland en Finland worden toegepast.

Tijdens de rondetafelconferentie was er eenstemmigheid over de hierna volgende punten. Er kwamen geen belangrijke meningsverschillen tot uiting.

1 De wet van 11 april 2003 is voor verbetering vatbaar

De wet van 11 april 2003 betekende een stap vooruit ten opzichte van de vorige reglementering, maar kan nog worden verbeterd. Acht jaar ervaring leert ons immers dat de mechanismen die de wet invoerde om het beoogde doel te bereiken — borg staan voor het aanleggen van voorzieningen om de kosten van de ontmanteling van de kerncentrales en van het beheer van de bestraalde splijtstoffen te dekken — niet noodzakelijk volstaan omdat men niet alleen van mening is dat deze voorzieningen moeten *bestaan*, maar dat ze tevens *toereikend* en vooral effectief *beschikbaar* moeten zijn op het gewenste ogenblik.

Hoewel de mechanismen die door de wet van 2003 werden ingesteld het bestaan van nucleaire voorzieningen voldoende lijken te garanderen,

- is de toereikendheid van deze voorzieningen er niet optimaal door verzekerd,
- en hebben ze nauwelijks betrekking op de beschikbaarheid van de voorzieningen, die bijgevolg moet worden verbeterd.

Bovendien dient een wet over de nucleaire voorzieningen niet alleen het geplande exploitatiescenario van de kerncentrales te omvatten, maar ook scenario's die in uitzonderlijke omstandigheden voorzien, zoals de vroegtijdige stopzetting van deze centrales. De wet van 11 april 2003

- omvat het geplande exploitatiescenario,
- maar voorziet niet in scenario's van vroegtijdige stopzetting, die zich om verschillende redenen kunnen voordoen (technisch, economisch, politiek, juridisch,...).

Als gevolg van de evolutie van de algemene context van de elektronucleaire productie in België dient het systeem voor het aanleggen van nucleaire voorzieningen opnieuw te worden geëvalueerd. Deze evolutie werd in het bijzonder gekenmerkt door

- de liberalisering van de elektriciteitsmarkt op 1 januari 2007,
- de nieuwe risicoperceptie ten gevolge van de financiële crisis,
- de hervatting van het debat over de kernenergie,
- de terugkoop van Electrabel door GDF Suez in 2003,
- de toenemende veranderingen in de juridische structuur van ondernemingen (fusies en aankopen, investeringsbeperkingen,...).

Om rechtsvacuüms te vermijden, dienen ten slotte twee overeenkomsten te worden opgenomen in het wettelijk en reglementair kader:

- de overeenkomst van 1985 tussen de Belgische Staat en de elektriciteitsproducenten, betreffende de aanleg, door deze laatsten, van de noodzakelijke voorzieningen voor de ontmanteling van de kerncentrales en het beheer van het resulterende radioactieve afval, die afloopt in 2015;
- de overeenkomst van 2004 tussen de Belgische Staat, Electrabel en Synatom; deze preciseert bepaalde solvabiliteitseisen van Electrabel die niet gedekt zijn door de wet van 2003 die, behoudens verlenging, afloopt in 2014.

2 Een systeem van nucleaire voorzieningen moet bovenal coherent en volledig zijn

Onderzoek van verschillende systemen van nucleaire voorzieningen in het buitenland (Frankrijk, Spanje, Duitsland en Finland) heeft uitgewezen dat niet zozeer het geïnternaliseerde of geëxternaliseerde karakter van het model voor het beheer van de nucleaire voorzieningen belangrijk is om de beschikbaarheid van de voorzieningen op het gewenste ogenblik te garanderen, maar wel *de algemene coherentie en de graad van volledigheid van het systeem van nucleaire voorzieningen waarin dit model past*. Er is, met andere woorden, geen reden om voor een dogmatische aanpak ter zake te kiezen: er is geen ideaal systeem, maar wel een reeks systemen die elk zo veel mogelijk rekening houden met de specifieke kenmerken van elk land.

Op Europees vlak is de Commissie voorstander van de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel voor het aanleggen van nucleaire voorzieningen, voor zover de lidstaten zich richten naar de aanbeveling van 24 oktober 2006 betreffende het beheer van deze voorzieningen (2006/851/Euratom). De achtste overweging van deze aanbeveling onderstreept de noodzaak voor de lidstaten

- “
- om ervoor te zorgen dat passende financiële middelen voor ontmantelings- of afvalbeheeractiviteiten,
 - die in de lidstaten worden gecontroleerd,
 - inderdaad beschikbaar zijn voor het doel waarvoor deze zijn bestemd
 - en op een transparante wijze worden beheerd, zodat belemmeringen voor een eerlijke concurrentie op de energiemarkt worden voorkomen. ”

3 De verbetering van het Belgische systeem van nucleaire voorzieningen moet ervoor zorgen dat voldoende middelen beschikbaar zijn op het gewenste ogenblik

De verbetering van het Belgische systeem van nucleaire voorzieningen, die ervoor moet zorgen dat de noodzakelijke financiële middelen om de kosten van de ontmanteling van de kerncentrales en van het beheer van de bestraalde splijtstoffen *beschikbaar zijn volgens het voorziene tijdschema*, steunt op de volgende vier belangrijke elementen:

- de verantwoordelijkheid (*liability*) van de actoren,
- het veiligstellen van de financiële middelen,
- de controle van het systeem,
- de transparantie van het systeem.

3.1 Verantwoordelijkheid van de actoren

De notie van verantwoordelijkheid van de actoren is essentieel in de problematiek van de aanleg van nucleaire voorzieningen. *Wie is verantwoordelijk voor wat en (tot) wanneer?* Enkel een systeem dat de respectieve verantwoordelijkheden duidelijk toewijst en de perimeter ervan duidelijk afbakt, kan ervoor zorgen dat *het risico dat financiële lasten worden overgedragen aan de Staat, en dus aan de gemeenschap, beperkt wordt.*

Het huidige systeem is voor verbetering vatbaar in de definitie en de opbouw van de verschillende types van verantwoordelijkheid die toegewezen worden aan de financieel verantwoordelijke (*financial responsible entity*), enerzijds, en aan de beheerder van de voorzieningen (*fund manager*), anderzijds. Dit bleek ook al uit de andere Europese voorbeelden. Er wordt met name niet volledig rekening gehouden met de aandeelhoudersrelaties onder de belangrijkste actoren. Momenteel

- is de beheerder van de voorzieningen, die belast is met de dekking van de kosten van de ontmanteling en van het beheer van de bestraalde splijtstoffen, de kernprovisievennootschap Synatom, een volwaardige dochtermaatschappij van Electrabel;
- is de entiteit die verantwoordelijk is voor het overdragen van de noodzakelijke financiële middelen voor de dekking van de kosten van de ontmanteling en het beheer van de bestraalde splijtstoffen, die financieel verantwoordelijke wordt genoemd, de nucleaire exploitant Electrabel, een volwaardige dochtermaatschappij van GDF Suez.

De verantwoordelijkheid voor het aanleggen van de nucleaire voorzieningen moet ook vanuit verschillende andere gezichtshoeken worden bekeken, die momenteel niet behandeld worden in de wet van 2003:

- *Continuïteit van de financiële verantwoordelijkheid in geval van verlies van het statuut van nucleair exploitant* Het systeem van nucleaire voorzieningen moet in het (de) nodige mechanisme(n) voorzien opdat de financiële verplichtingen van het bedrijf dat nucleair exploitant is, zouden worden nagekomen indien dit bedrijf zijn hoedanigheid van nucleair exploitant zou verliezen. In het Duitse systeem bijvoorbeeld, is er slechts één financieel verantwoordelijke en zijn diens verplichtingen gewaarborgd door de mogelijkheid om, desgevallend, op te klimmen in de structuur van de groep (*group structure*). Een soortgelijk systeem lijkt wenselijk in België.
- *Territorialiteitsbeginsel* Het systeem van nucleaire voorzieningen moet rekening houden met het feit dat het aandeelhouderschap van de financieel verantwoordelijke mogelijk van buitenlandse origine is en bijgevolg moeilijk gedagvaard kan worden om hem de financiële verplichtingen van zijn dochtermaatschappij te laten dragen ingeval deze laatste er niet meer zou kunnen aan voldoen. Eventueel dient een onderscheid gemaakt te worden tussen Europese en niet-Europese aandeelhouders.
- *Tijdsdimensie* Het systeem van nucleaire voorzieningen moet in de nodige regels voorzien om de continuïteit van de verantwoordelijkheden te organiseren na een eventuele vroegtijdige stopzetting of verlenging van de exploitatie van de kerncentrales, ook indien het om politieke redenen is.
- *Scheiding van de voorzieningen respectievelijk bestemd voor de ontmanteling, het beheer van de bestraalde splijtstoffen en het beheer van het afval* Het systeem van nucleaire voorzieningen moet de scheiding opleggen tussen de voorzieningen voor de

ontmanteling, de voorzieningen voor het beheer van de bestraalde splijtstoffen en de voorzieningen voor het beheer van het afval. Naast het feit dat ze van zeer diverse aard zijn, verschillen deze activiteiten — en de financiële verantwoordelijkheden die eraan verbonden zijn — immers ook door hun tijdsdimensie: de ontmanteling is gepland tijdens de 20 à 30 volgende jaren, terwijl het beheer van de bestraalde splijtstoffen en dat van het afval binnen een tijdsbestek van 50 à 100 jaar gepland zijn.

3.2 Veiligstellen van de financiële middelen

De financiële middelen aangelegd om de kosten van de ontmanteling en het beheer van de bestraalde splijtstoffen te dekken, moeten worden veiliggesteld opdat ze op het gewenste ogenblik beschikbaar zouden zijn. De bepalingen van de wet van 2003 in dit verband kunnen op verschillende manieren worden versterkt en aangevuld:

- vermijden om het beheer van de voorzieningen voor de ontmanteling en het beheer van de bestraalde splijtstoffen toe te vertrouwen aan een bedrijf dat ook andere activiteiten op nucleair gebied uitoefent;
- het bedrijf dat verantwoordelijk is voor het beheer van de voorzieningen onderwerpen aan duidelijke interne bestuursregels;
- het beheer van de voorzieningen inpassen in een wettelijk kader dat de toe te passen economische parameters duidelijk bepaalt:
 - ▶ op korte en lange termijn toe te passen actualisatievoeten (beschermd tegen inflatie) (zie Frans voorbeeld);
 - ▶ prudentiële regels: diversificatielimiten voor de activa (*dispersion ratio*) (zie Franse wet) en/of lijst met toegelaten investeringen (zie Spaans voorbeeld), een beleid van voorkeurleningen voor bepaalde types van projecten vermijden;
 - ▶ beperking van de risico-investeringen (*risk to risk investment*): vermijden dat het risico vergroot wordt door te investeren in andere nucleaire activa;
 - ▶ organisatie van de overgang van een geïnternaliseerd systeem van voorzieningen naar een geëxternaliseerd systeem op basis van verschillende elementen: tijdschaal, te nemen strategische beslissingen (bijvoorbeeld inzake opwerkingsbeleid) en doeltreffendheidsoverwegingen;
- erkende middelen gebruiken voor het beheer van de activa en passiva (*Asset and liability management* of ALM) om de waaier van risico's naar best vermogen te beheersen, rekening houdend met de tijdsdimensie (die groter is dan die van de meeste economische modellen) in de scenario's voor de valorisatie van de voorzieningen en omdat de financiële middelen beschikbaar moeten zijn om de kosten op het gewenste ogenblik te dekken, overeenkomstig de vervaldatum die in de scenario's gepland zijn;
- de activa duidelijk gebruiken voor de verplichtingen die gedekt worden door de voorzieningen (*earmarking*) en ervoor zorgen dat ze opspoorbaar zijn en in beslag genomen kunnen worden (zoals in Frankrijk). Dit laatste wordt vergemakkelijkt indien de activa in België verankerd zijn;

- een terugbetalingsgarantie opleggen indien de voorzieningen ondanks alles worden geleend aan de exploitant van de kerncentrales (*full security on back loan*) (zoals in Finland);
- de Staat een reëel statuut van bevoorrechte schuldeiser geven.

3.3 Controle van het systeem

Het systeem van nucleaire voorzieningen moet worden gecontroleerd om zeker te zijn dat de kosten van de ontmanteling van de kerncentrales en het beheer van de bestraalde splijtstoffen te gelegener tijd gedekt zullen kunnen worden. Deze controle, die in de wet van 2003 bepaald is, dient aan verschillende criteria te beantwoorden, die niet of niet volledig gedekt zijn door de bestaande bepalingen:

- onafhankelijk zijn van de verschillende belanghebbende partijen, met inbegrip van de Staat, en dus in het bijzonder extern zijn ten opzichte van de gecontroleerde partijen (zoals in Frankrijk en in Spanje);
- doeltreffend zijn, hetgeen voor België vooral een betere coördinatie impliceert tussen de kernprovisievennootschap en de Belgische Staat, die een *Golden Share* in Synatom bezit die hem het recht geeft zich te verzetten tegen elke beslissing van de raad van bestuur van Synatom die in strijd zou zijn met het energiebeleid van België en met elke beslissing die een negatieve invloed zou hebben op de voorzieningen ;
- uitgevoerd worden door één of meer entiteiten die een technisch en/of financieel deskundigheidsniveau bezitten dat vergelijkbaar is met dat van de gecontroleerde partijen;
- uitgevoerd worden door één of meer entiteiten die over voldoende macht beschikken, inclusief de macht om het nodige onderzoek te verrichten.

3.4 Transparantie van het systeem

Het systeem van nucleaire voorzieningen moet transparant zijn. Deze transparantie kan worden verbeterd door verschillende soorten bepalingen.

- Het systeem van nucleaire voorzieningen zou volledig geregeld moeten worden door het wettelijk en reglementair kader, om alle actoren een billijke behandeling te garanderen, ook op Europees niveau. Het huidige systeem van voorzieningen in België wordt echter ook geregeld door overeenkomsten, waarvan zou moeten worden afgestapt.
- De wijze van uitvoering van de regels van goed bestuur zou openbaar moeten worden gemaakt.
- De rapporten over de nucleaire voorzieningen zouden twee bijkomende delen moeten omvatten:
 - ▶ een extern rapport voor deskundigen, over de kostenramingen, de methodes voor het aanleggen van de voorzieningen en de toegepaste ALM-methodes (toewijzing van de activa, valorisatie van de activa,...);

- ▶ een openbaar rapport, dat niet alleen belangrijk is om het grote publiek en de maatschappelijke actoren te informeren, maar ook om de geloofwaardigheid van de elektriciteitsproducenten te verhogen.

4 Een zekere harmonisering zou nuttig kunnen zijn op Europees vlak

Hoewel de Europese commissie voorstander is van het subsidiariteitsbeginsel inzake nucleaire voorzieningen, zou het nuttig kunnen zijn bepaalde aspecten hiervan te harmoniseren op Europees vlak.

- De toekomstige Europese richtlijn over radioactief afval zou de lidstaten moeten verplichten hun nationaal programma voor het beheer van radioactief afval uitdrukkelijk te koppelen aan de financiering van de ontmanteling van hun kerncentrales en van het beheer van hun bestraalde splijtstoffen en hun afval.
- De elektriciteitsproducenten moeten zich kunnen ontwikkelen in een Europese markt die vrij is van concurrentievervalsing. Een Europese harmonisering van de actualisatievoeten en zelfs van de methodes voor het ramen van de kosten, is wenselijk.
- De grensoverschrijdende uitbreiding van de verantwoordelijkheden inzake nucleaire voorzieningen is momenteel niet geregeld. Het lijkt dus wenselijk om regels van dit type vast te stellen op Europees vlak, zoals reeds het geval was voor de burgerlijke aansprakelijkheid op het gebied van kernenergie, met de opstelling van het verdrag van Parijs (1960) en het aanvullend verdrag van Brussel (1963).

Contactpersonen:

Rapporteurs:

- Meester Guy Block, Advocatenkantoor Janson Baugniet, +32 2 663 07 24
- Professor Stef Proost, KULeuven, + 32 16 32 68 01

FOD Economie: Koning Albert II-laan 9, 1210 Brussel

- Theofiel Van Rentergem, adviseur-generaal, Algemene directie Energie, + 32 2 277 64 52
- Chantal Cortvriendt, Attaché, Algemene directie Energie, + 32 2 277 84 64

ONDRAF/NIRAS: Kunstlaan 14, 1210 Brussel

- Jean-Paul Minon, directeur-generaal, + 32 2 212 10 18

Bijlagen:

- Programma
- Deelnemerslijst
- Uitgedeelde documenten:
 - ▶ Wet van 11 april 2003 betreffende de voorzieningen aangelegd voor de ontmanteling van de kerncentrales en voor het beheer van splijtstoffen bestraald in deze kerncentrales (ook beschikbaar in het Frans), Belgisch Staatsblad van 15.07.2003
 - ▶ *European Commission, Commission recommendation of 24 October 2006 on the management of financial resources for the decommissioning of nuclear installations, spent fuel and radioactive waste (2006/851/Euratom), No. L 330/31, 28.11.2006*
 - ▶ *European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Second Report on the use of financial resources earmarked for the decommissioning of nuclear installations, spent fuel and radioactive waste, COM(2007) 794 final, 12.12.2007*
 - ▶ Overeenkomst van 3 mei 2004 tussen de Belgische Staat, Electrabel en Synatom (over de solvabiliteitseisen van Electrabel)
 - ▶ NIRAS, Rapport over de voorzieningen aangelegd voor de ontmanteling van de kerncentrales en voor het beheer van de splijtstoffen bestraald in deze centrales – Synthese, 28.03.2011 (ook beschikbaar in het Frans en het Engels)
- PowerPointpresentaties van de sprekers, inclusief besluiten