



ANVS-Beleidsregel inzake het toezicht op transparante, objectieve en niet-discriminerende vaststelling van tarieven voor de opslag en het beheer van radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstoffen (Beleidsregel toezicht COVRA-tarieven)

De Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming,

Gelet op de artikelen 3, derde lid, aanhef en onder b en 58, eerste lid, aanhef en onder a, van de Kernenergiewet, in samenhang met de artikelen 10.10 van het Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming, 30g van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen en 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht:

Besluit:

Artikel 1 Begrippen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

a. *afvalstoffen*: radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstoffen.

Voor de toepassing van deze beleidsregel wordt onderscheid gemaakt tussen:

1. *standaard afval*: aangeboden afvalstoffen die een standaard verwerkingsroute doorlopen en waarvoor het tarief is opgenomen op een vooraf vastgestelde tarievenlijst. Ook de categorieën incurant afval en incurant overig afval uit COVRA's technische specificaties worden in deze Beleidsregel als standaard afval aangemerkt.
 2. *niet-standaard afval*: andere dan onder 1 genoemde afvalstoffen waarvoor oplossingen op maat worden gemaakt, waarop geen standaard tarief van toepassing is en waarvoor het tarief is opgenomen in een vooraf door de vergunninghouder en afvalaanbieder gesloten overeenkomst.
- b. *beheer van afvalstoffen*: alle handelingen die te maken hebben met het hanteren, de voorbehandeling, de behandeling, het conditioneren, de opslag of de eindberging van afvalstoffen, met uitzondering van het vervoer buiten het terrein van de inrichting.
- c. *tarief*: De kosten die de vergunninghouder in rekening brengt bij een aanbieder van afvalstoffen voor het in werking houden van een inrichting voor de opslag van afvalstoffen en voor het beheer van die afvalstoffen. Een eventuele marge maakt daar ook deel van uit.
- d. *vergunninghouder*: de houder van een vergunning op grond van artikel 15, onder b, van de Kew die de aangewezen instelling is voor de ontvangst van afvalstoffen, als bedoeld in artikel 42, derde lid, onderdeel e, van het Bkse en artikel 10.6, zevende lid, van het Bbs. Op dit moment is dat COVRA N.V.

Artikel 2 Doel van de beleidsregel

In deze beleidsregel beschrijft de ANVS de uitgangspunten die zij hanteert bij het toezicht houden op de naleving van artikel 30g Bkse en artikel 10.10 Bbs, inzake het op een transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze vaststellen van de kosten en daarop gebaseerde tarieven door de vergunninghouder.

Artikel 3 Transparantie

De ANVS verstaat onder het op transparante wijze vaststellen van de tarieven:

- a. Er is een openbare toelichting van de vergunninghouder op de wijze waarop de tarieven worden vastgesteld. Hierin staat in ieder geval:
 1. Een omschrijving van de wijze waarop tarieven tot stand komen;
 2. Een omschrijving van de methodiek voor het berekenen van de kostprijs, waaronder een uitleg van de methodiek voor het toerekenen van kostenposten aan verschillende soorten afvalstoffen;
 3. Indien van toepassing, een omschrijving van de methodiek voor het bepalen van de marge waarmee de kostprijs wordt verhoogd tot het tarief;
 4. Een omschrijving van de wijze waarop de tarieven worden aangepast;
 5. Een toelichting op het onderscheid tussen standaard en niet-standaard afval.
- b. Er is een openbare lijst met de tarieven die gelden voor standaard afval.
- c. Er is een openbare lijst waarin staat voor welke soort of soorten niet-standaard afval de tarieven zijn neergelegd in overeenkomsten en, voor zover van toepassing, op welke bijzondere voorzie-



ning die overeenkomst ziet. Indien de methodiek voor die tarieven afwijkt van de methodiek zoals gepubliceerd onder a, is dat vermeld.

Artikel 4 Objectiviteit

De ANVS verstaat onder het objectief vaststellen van tarieven:

- a. De tarieven worden met een vooraf vastgelegde, onderbouwde en verifieerbare methodiek berekend, waaronder ook valt de methodiek voor het aanpassen van de tarieven;
- b. Alle kosten die door de vergunninghouder worden gemaakt voor het in werking houden van de inrichting en installaties voor en het beheer van de afvalstoffen worden in de tarieven verrekend. Daaronder vallen ook de kosten voor onderzoek en de ontwikkeling van het beheer van afvalstoffen, zoals dit in het nationaal programma, bedoeld in artikel 40a van het Bkse en artikel 10.1 Bbs is opgenomen;
- c. De methodiek waarmee de tarieven worden berekend maakt gebruik van algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes, zoals voor de toerekening van de kosten aan soorten afvalstoffen;
- d. In de methodiek voor het berekenen van de kostprijs en de toerekening van kosten aan afvalstoffen, het kostprijsmodel, is de causale relatie tussen kosten en kostenveroorzaker het uitgangspunt. Directe kosten worden een-op-een toegerekend. Indirecte kosten door middel van de verdeelsystematiek zoals opgenomen in het kostprijsmodel.
- e. Het kostprijsmodel, bedoeld onder d, wordt opgesteld door gebruik te maken van informatie uit bronsystemen of -administraties. Voor zover nodig, wordt gebruikgemaakt van een onderbouwd professioneel oordeel dat middels een gedegen, gedocumenteerde, procedure wordt opgehaald en vastgelegd.

Artikel 5 Niet-discriminerend

De ANVS verstaat onder het op niet-discriminerende wijze vaststellen van de tarieven:

- a. Alle tarieven, zowel die voor standaard afval als niet-standaard afval, worden met dezelfde methodiek bepaald.
- b. In gelijke gevallen wordt een gelijk tarief in rekening gebracht.

Artikel 6 werkingssfeer

De uitleg van de begrippen 'objectief' en 'niet-discriminerend' in deze beleidsregel past de ANVS toe bij het toezicht op de wijze van vaststellen van de tarieven die na de inwerkingtreding van deze beleidsregel zijn vastgesteld, met dien verstande dat:

- a. voor de wijze van vaststellen van tarieven voor het standaard afval gaat het om de tarievenlijsten die na vaststelling van deze beleidsregel worden vastgesteld.
- b. voor de wijze van het vaststellen van tarieven voor het niet-standaard afval gaat het om de tarieven voor afvalstromen waarvoor bij het inwerkingtreden van deze beleidsregel nog geen overeenkomst was gesloten. Daaronder wordt verstaan: afvalstromen die buiten het bereik van de bestaande overeenkomsten vallen wat betreft looptijd, hoeveelheid en/of soort.

Artikel 7 Inwerkingtreding en bekendmaking, citeertitel

Deze beleidsregel treedt in werking de dag nadat deze is gepubliceerd in de Staatscourant. De Beleidsregel wordt aangehaald als 'Beleidsregel toezicht COVRA-tarieven'.

*De Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming,
A. van Bolhuis,
bestuursvoorzitter*

*M. Brugmans,
plv. bestuursvoorzitter*



TOELICHTING

1. Aanleiding

Tussen 2016 en 2020 verrichtte de ANVS een inspectie bij COVRA op de naleving van de artikelen 30g Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (Bkse) en 10.10 Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming (Bbs). Deze artikelen schrijven voor dat COVRA de kosten (hierna: tarieven) die ze bij aanbieders van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen (hierna: afvalstoffen) in rekening brengt op transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze vaststelt. Tijdens de loop van die inspectie concludeerde de ANVS dat het kader voor de financiering van het beheer van radioactief afval nader ontwikkeld diende te worden. De ANVS kon daardoor geen antwoord geven op de vraag of COVRA in overeenstemming handelde met de vereisten. Die constatering heeft de ANVS ook als uitvoeringssignaal naar de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) gestuurd. De Staatssecretaris van IenW heeft dat signaal opgepakt en in maart 2022 is de 'Rapportage Onderzoek tarieven COVRA' van KPMG verschenen.¹ De rapportage gaat in op het kostprijsmodel dat COVRA hanteert, de governance rondom het kostprijsmodel en het toetsingskader. Op basis van deze rapportage zijn de verschillende verantwoordelijkheden omtrent de financiering van het beheer van radioactief afval verhelderd. KPMG doet drie aanbevelingen aan COVRA en één aan de ANVS. De aanbeveling aan de ANVS is:

'Geef als ANVS aandacht aan het doorontwikkelen van het toetsingskader. Dit vergroot de helderheid over de wijze waarop de toezichthouder de begrippen vanuit haar rol opvat en toetst. Gebruik de geformuleerde denkrichtingen op de begrippen 'transparant', 'objectief', en 'niet discriminerend' als input hiervoor. Ga hierover in gesprek met IenW waar nodig, om te borgen dat het toetsingskader aansluit bij beleid. Consulteer vervolgens op transparante wijze COVRA als ondertoezichtgestelde, zodat de uitleg van de toezichthouder door COVRA meegenomen kan worden in eigen invulling van deze begrippen. Hierbij raden wij aan vooralsnog terughoudend te zijn t.a.v. nadere detaillering/aanpassing in wet- en regelgeving. De inschatting is dat dit nieuwe risico's heeft en/of tijdsintensief is. Dit is opportuun nadat de mogelijkheden t.a.v. werken met het bestaand wetgevend kader verder zijn benut.'

De Staatssecretaris van IenW heeft naar aanleiding van dit rapport laten weten dat zij deze aanbeveling volgt en dat de ANVS hiermee aan de slag gaat. Met deze beleidsregel geeft de ANVS invulling aan de aanbeveling van KPMG. De beleidsregel geeft uitleg over het wettelijke vereiste dat de tarieven op transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze moeten worden vastgesteld door COVRA. De beleidsregel bindt de ANVS bij het houden van toezicht en geeft duidelijkheid voor de vergunninghouder COVRA. Ook het publiek, onder wie de aanbieders van het afval, worden daarmee voorgelicht. Doordat deze beleidsregel ter consultatie is aangeboden, hebben zowel COVRA als anderen de mogelijkheid te reageren. De duidelijkheid die deze beleidsregel geeft, stelt de ANVS in staat het toezicht op de naleving van artikel 30g Bkse en artikel 10.10 Bbs uit te voeren.

2. Plek in het kader

2.1. Radioactief afvalbeleid

COVRA is in Nederland als vergunninghouder de aangewezen instelling voor de ontvangst van splijtstoffen en ertsen bevattende afvalstoffen en radioactieve afvalstoffen (afvalstoffen) en verantwoordelijk voor het beheer hiervan. Het Nederlandse radioactief afvalbeleid is vastgelegd in het Nationaal programma radioactief afval. In dit beleid staat dat het radioactief afval bovengronds wordt opgeslagen, waarna rond 2130 geologische eindberging is voorzien.

COVRA brengt de kosten voor het beheer van de afvalstoffen in rekening bij de aanbieders van het afval middels tarieven. Artikel 30g Bkse en artikel 10.10 Bbs bepalen dat deze tarieven transparant, objectief en niet-discriminerend moeten worden vastgesteld. Dit artikel is opgenomen bij de implementatie van de Europese Richtlijn radioactief afval (2011/70/Euratom).

2.2. Scope toezicht ANVS

Bij het ontwikkelen, uitvoeren en monitoren van radioactief afvalbeleid spelen meerdere partijen een rol. De ANVS verwijst ook naar de 'rapportage tarieven COVRA' van KPMG. Het Ministerie van IenW is verantwoordelijk voor het radioactief afvalbeleid (o.a. nationaal programma radioactief afval) en het

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/03/21/bijlage-3-rapportage-onderzoek-tarieven-covra>



stelsel van wet- en regelgeving op grond van de Kernenergiewet. Het Ministerie van Financiën treedt op als aandeelhouder van staatsdeelneming COVRA.

Het toezicht van de ANVS op COVRA ziet, naast de technische aspecten van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming, op de naleving van de eisen uit artikel 30g Bkse en artikel 10.10 Bbs toe. Binnen die toezichtstaak van de ANVS valt, gelet ook op bovenstaande verantwoordelijkheidsverdeling, expliciet niet het onderzoek naar en de berekening of raming van de kosten van het beheer van radioactieve afvalstoffen en de eindberging. Deze worden voor het toezicht door de ANVS op de tarieven als een gegeven beschouwd. Ook de governance van COVRA als staatsdeelneming, bijvoorbeeld het beleggingsbeleid en de doelmatige en effectieve besteding van financiële middelen, valt buiten de scope van het toezicht van de ANVS.

2.3 Het huidige kader voor de financiering van het beheer van radioactief afval

Veel van de inspraakreacties maken opmerkingen over het bredere kader voor de financiering van het beheer van radioactief afval. Het gaat dan onder meer over de vraag op welke wijze de raming voor de eindberging tot stand komt, hoe het beginsel 'de vervuiler betaalt' geborgd is en andere vragen over radioactief afvalbeleid. Deze opmerkingen vallen, gelet op hetgeen hiervoor is opgemerkt onder 2.2, buiten de scope van de toezichtstaak van de ANVS en derhalve buiten de scope van deze beleidsregel. Waar het gaat om de rol en het doel van de hier aan de orde zijnde vereisten heeft de ANVS geconstateerd, net als sommige insprekers, dat de begrippen transparantie, objectiviteit en niet-discriminatie niet rechtstreeks in de genoemde Richtlijn zijn terug te vinden. Ook komt de ANVS deze begrippen niet tegen op een andere plek in haar toezicht, dat primair gericht is op de borging van de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming.

Naar aanleiding van de consultatie heeft de ANVS daarom de invulling in deze beleidsregel op punten aangepast om recht te doen aan de haar toebedeelde toezichtstaak die begrensd wordt door de artikelen 30g Bkse, artikel 10.10 Bbs en artikel 3 van de Kernenergiewet. Het is niet de bevoegdheid van de ANVS en past ook niet bij een beleidsregel om dat kader te wijzigen. Gemaakte opmerkingen die de grenzen van het wettelijk kader betreffen, kunnen niet worden meegenomen in deze beleidsregel. Dit betreft met name de normering en eisen aan of het toezicht op de financiering van het beheer van radioactief afval die buiten het kader vallen waarop de ANVS toeziet. Dit is door de ANVS ook richting het Ministerie van IenW aangegeven.

Hoe de ANVS met de specifieke inspraakreacties is omgegaan bij het vaststellen van de beleidsregel en welke wijzigingen zijn doorgevoerd, staat in de toelichting hieronder.

3. Artikelen

3.1 Artikel 1 – Begrippen

afvalstoffen

Ter verduidelijking van de tekst en vergroting van de praktische toepasbaarheid van de beleidsregel is een kortere en samengepakte definitie opgenomen van radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstoffen die in artikel 10.10 Bbs en 30g Bkse worden genoemd. Ook is hier het onderscheid tussen standaard en niet-standaard afval opgenomen. De beleidsregel sluit hierbij aan bij de toelichting van COVRA in het document 'toelichting tarieven'. Daarbij wordt opgemerkt, naar aanleiding van een reactie in de consultatie, dat deze beleidsregel hiermee aansluit bij de praktijk, maar geen verplichting inhoudt ten aanzien van dit onderscheid. Artikel 10.10 Bbs en 30g Bkse kennen dit onderscheid immers niet. COVRA kan dit onderscheid maken zolang aan de vereisten van transparantie, objectiviteit en niet-discriminatie wordt voldaan.

beheer

Omdat het begrip 'beheer' terugkomt in de definitie van 'tarief' en hierover opmerkingen zijn gemaakt in de consultatiefase, is besloten de definitie van dit begrip toe te voegen. De definitie sluit aan bij het Bbs en Bkse.

tarief

In het Bkse en het Bbs wordt gesproken over de kosten die in rekening worden gebracht door COVRA. COVRA brengt haar kosten in rekening middels tarieven. Ook in de Nota van Toelichting, de 'rapportage tarieven COVRA' van KPMG en het document 'toelichting tarieven' van COVRA, wordt gesproken over de tarieven van COVRA. Die tarieven bestaan volgens COVRA uit een kostprijs en een marge, die



beide op andere wijze worden vastgesteld. In het vervolg van de beleidsregel wordt op sommige plekken wel onderscheid gemaakt tussen de verschillende elementen (kostprijs en marge), maar beide vallen onder 'de kosten die COVRA in rekening brengt' bij de afvalaanbieders.

vergunninghouder

Verder is verduidelijkt dat met vergunninghouder wordt bedoeld op COVRA.

3.2 Artikel 2 – Doel beleidsregel

Dit artikel duidt het doel van de beleidsregel.

3.3 Artikel 3 – Transparantie

Methodiek

In dit artikel legt de ANVS uit wat zij in het kader van het toezicht verstaat onder het op transparante wijze vaststellen van de tarieven. Dit is breder dan het aan de aanbieders vooraf verschaffen van de tarieven; het gaat ook om de methodiek van het vaststellen van de tarieven. Die transparantie dient ter verantwoording van de tarieven.

COVRA heeft op dit moment op haar website een tarievenlijst voor standaard afval gepubliceerd en het document 'toelichting tarieven'. Deze documenten geven inzicht in de tarieven en de wijze van vaststellen van de tarieven.

Standaard en niet-standaard afval

Met betrekking tot het standaard afval heeft de ANVS in de inspectie eerder geoordeeld dat COVRA deze tarieven op een transparante wijze heeft vastgesteld.

Naast het standaard afval heeft COVRA bilaterale overeenkomsten gesloten met enkele afvalaanbieders voor andere afvalstromen (niet-standaard afval). Dit betreft afval waarvoor maatoplossingen worden gemaakt, zoals bijvoorbeeld het HABOG voor hoogradioactief afval. COVRA beroept zich ten aanzien van deze contracten op de bedrijfsvertrouwelijkheid. De ANVS legt het vereiste van het op transparante wijze vaststellen van de tarieven zo uit dat COVRA transparant moet zijn over welke tarieven er naast de tarievenlijst nog meer zijn. Het moet transparant zijn hoe COVRA haar kosten doorberekent in tarieven. Dit betekent in ieder geval het publiceren van een lijst van de gesloten overeenkomsten met daarbij voor welke afvalstoffen deze zijn gesloten. Bijvoorbeeld: *Een overeenkomst voor de ontvangst en de opslag van verarmd uranium in het VOG-2*. Ook moet COVRA communiceren als de gehanteerde methodiek afwijkt van de algemeen gepubliceerde methodiek. Het gerechtvaardigde belang bedrijfsvertrouwelijke gegevens vertrouwelijk te houden, brengt met zich mee dat het vereiste van transparantie niet zo ver gaat dat COVRA de contracten zelf moet publiceren. In de overeenkomsten is immers meer opgenomen dan alleen de wijze van vaststellen van tarieven.

Dit artikel over transparantie ziet op de transparantie richting eenieder. Dat staat los van het inzicht dat de ANVS dient te hebben in informatie van COVRA om adequaat toezicht te kunnen houden.

3.4 Artikel 4 – Objectiviteit

Ruimte voor COVRA

In dit artikel legt de ANVS uit wat zij verstaat onder het op objectieve wijze vaststellen van de tarieven. In het Bkse en het Bbs is geen methodiek of systematiek voorgeschreven (open norm), maar wordt de verantwoordelijkheid bij COVRA neergelegd. COVRA dient derhalve binnen de gestelde kaders de methodiek zelf vorm te geven. Het tarief bestaat in het algemeen uit een kostprijs en een marge. Voor beide geldt de eis van objectiviteit. Daarbij dient de methodiek ook te beslaan op welke wijze tarieven worden aangepast aan veranderende omstandigheden (zoals ramingen, aanbod) en algemene prijsfluctuaties (bijvoorbeeld inflatie, loonindexering). Naar aanleiding van de consultatiereacties heeft de ANVS hiervoor geen apart artikellid meer opgenomen, maar is dit onderdeel van lid 1 geworden. Daarmee is duidelijk dat de eis van objectiviteit en invulling daarvan in de andere leden zich ook over het aanpassen van tarieven bestrijkt. Tegelijkertijd worden hiermee de ruimte en verantwoordelijkheid voor COVRA benadrukt.

Invulling

De ANVS legt het vereiste van objectiviteit zo uit dat gebruik moet worden gemaakt van algemeen



aanvaarde bedrijfseconomische principes. Dat betekent ook dat, indien van toepassing, op een inzichtelijke wijze een marge wordt vastgesteld bovenop de kostprijs die nodig is voor een gezonde bedrijfsvoering, het ondervangen van prijsfluctuaties en het lopen van ondernemersrisico.

Voor de kostprijs maakt COVRA gebruik van een kostprijsmodel. Daarbij geldt dat de causale relatie tussen kosten en kostenveroorzaker het uitgangspunt is voor de toerekening van kosten aan afvalstromen. Voor het vaststellen van de causale relatie bij indirecte kosten dient een objectieve onderbouwing te zijn. Daarbij dient, in het licht van dit vereiste, zoveel mogelijk gebruik te worden gemaakt van (historische) cijfers en andere bronssystemen en administratie. Pas als dit niet kan, wordt gebruikgemaakt van een – op navolgbare wijze – onderbouwd professioneel oordeel.

Zoals toegelicht in paragraaf 2.2 beschouwt de ANVS de berekening/raming van toekomstige kosten van beheer en eindberging als een gegeven. Het toezicht van de ANVS strekt zich wel uit tot het correct en volledig betrekken van de kosten in de methodiek, maar niet op de vraag of deze ramingen op zichzelf juist zijn.

3.5. Artikel 5 – Niet-discriminerend

Het vereiste van het op niet-discriminerende wijze vaststellen van kostentarieven betekent in het meest concrete geval dat voor gelijke gevallen, hetzelfde tarief wordt betaald. Op een abstracter niveau betekent het ook dat voor de verschillende afvalstromen die COVRA ontvangt de tarieven met de vooraf vastgelegde, objectieve methodiek worden berekend. Hoewel de afvalstromen en bijbehorende kosten(soorten) en daarmee de manier waarop de kosten in rekening worden gebracht (eenmalig of over langere tijd) kunnen verschillen tussen standaard of niet-standaard afval, dient de wijze waarop wordt bepaald welke kosten worden toegerekend aan de afvalstroom en hoe die in het tarief worden verwerkt, niet anders te zijn. Dit borgt, samen met de objectiviteit van die methode, dat elke aanbieder op dezelfde wijze wordt belast en er geen aanbieder structureel wordt bevoordeeld of benadeeld ten opzichte van een ander.

3.6 Artikel 6 – Werkingsfeer

COVRA brengt op dit moment al tarieven in rekening. De tarieven voor standaard afval staan in een tarievenlijst en de tarieven voor niet-standaard afval volgen uit overeenkomsten. Bij de vaststelling van de thans bestaande tarieven kon COVRA nog geen rekening houden met de in deze beleidsregel gegeven uitleg over objectiviteit en niet-discriminatie. Het rechtszekerheidsbeginsel brengt daarom met zich mee dat in het toezicht bij de bestaande, vastgestelde, tarieven nog geen gebruik wordt gemaakt van deze beleidsregel. Dit dient, naast de rechtszekerheid van COVRA, ook die van de afvalaanbieders. Dit heeft de ANVS opgenomen in artikel 6.

Standaard afval

Ten aanzien van standaard afval wordt deze beleidsregel gehanteerd bij de na de inwerkingtreding van de beleidsregel vast te stellen tarievenlijsten. Dat betekent dat zowel COVRA als marktpartijen kunnen vertrouwen op de thans vastgestelde tarieven voor dit jaar. De tarieven voor standaard afval in de tarievenlijst, worden al jaarlijks aangepast. Dit staat in de 'toelichting tarieven' van COVRA. Deze beleidsregel staat aan die methodiek niet in de weg en schrijft ook niet dwingend een andere methodiek voor.

Niet-standaard afval

COVRA heeft op dit moment een aantal langlopende overeenkomsten waarin de (wijze van bepalen van de) hoogte van tarieven voor niet-standaard afval is vastgelegd. De ANVS heeft tijdens de eerdere inspectie geconcludeerd dat het niet in haar bevoegdheid ligt om deze overeenkomsten te ontbinden of te wijzigen. Bij het maken van de afspraken over de wijze van vaststellen van tarieven in deze overeenkomsten kon COVRA bovendien nog geen rekening houden met de in deze beleidsregel gegeven duidelijkheid.

Het voorgaande leidt ertoe dat de ANVS, zoals ook aanbevolen in het rapport van KPMG, de in deze overeenkomsten gemaakte afspraken respecteert met het oog op de rechtszekerheid. Dat betekent dat de in deze beleidsregel gegeven uitleg over een objectieve en niet-discriminerende wijze van vaststellen wordt toegepast voor zover het betreft niet-standaard afval waarover vóór de inwerkingtreding van deze beleidsregel nog geen overeenkomst was gesloten. Het gaat dan om afvalstromen die buiten de reikwijdte van de bestaande overeenkomsten vallen. Welk afval erbuiten valt, is afhankelijk van de beperkingen in de overeenkomsten, die per overeenkomst kunnen verschillen. Het is overigens tussen COVRA en de afvalaanbieder of de vaststelling van tarieven voor die andere afvalstromen in een bestaande overeenkomst wordt opgenomen of in een nieuwe overeenkomst. In beide gevallen



kan COVRA met de invulling in deze beleidsregel rekening houden.

4. Consultatie

In het voortraject is de beleidsregel informeel aangeboden aan COVRA en heeft zij hierop kunnen reageren. Op 28 augustus 2023 is deze beleidsregel vervolgens zes weken via internet ter consultatie aangeboden aan iedereen. Ook is door toezichthouders binnen de ANVS een zogenoemde HUF-toets (Handhaafbaarheid, Uitvoerbaarheid en Financiën) uitgevoerd en heeft de ANVS het Ministerie van lenW geïnformeerd.

Hieronder worden de ingekomen reacties weergegeven en beantwoord.

I. Reacties in de internetconsultatie

Er zijn in totaal 6 reacties ingediend, waarvan 4 openbaar. Indieners zijn het bedrijfsleven, particulieren en overige partijen, waaronder de Stichting Laka en het Rathenau Instituut. Van de reacties is een hoofdlijnenverslag gemaakt aan de hand waarvan hieronder wordt gereageerd (in cursief). De beleidsregel en de toelichting zijn naar aanleiding van de internetconsultatie op een aantal punten aangepast en verduidelijkt. Naast het onderstaande is artikel 7 (inzicht ANVS) verwijderd, omdat dit tot veel onduidelijkheid leidde. De toezichthouders van de ANVS hebben op grond van de Awb de bevoegdheid alle informatie op te vragen die zij in het kader van hun toezichtstaak nodig hebben.

Kosten en tarieven

- Er is onduidelijkheid over het gebruik van de termen kosten, tarieven en marge, gevraagd wordt om nadere uitleg en definiëring:
Artikel 10.10 Bbs en 30g Bkse zien op de kosten die COVRA in rekening brengt bij afvalaanbieders. COVRA brengt die kosten in rekening door middel van tarieven. Die tarieven bestaan, zo geeft COVRA in haar 'toelichting tarieven' aan, uit een kostprijs en marge. De marge bestaat volgens COVRA uit de rendementseis van haar aandeelhouder en een risico-opslag. Nu dit geheel is wat in rekening wordt gebracht bij de afvalaanbieders ziet het toezicht van de ANVS op hetgeen in het algemeen 'tarieven' wordt genoemd. Er is derhalve geen reden om aan te nemen, zoals door COVRA wordt gesuggereerd, dat het toezicht is beperkt tot de kostprijs. Nog daargelaten of transparant is welk deel van het tarief kostprijs is en welk deel marge (zie ook het KPMG-rapport).
- Gevraagd wordt of in de tarieven ook de kosten worden meegenomen die de toekomstige generaties moeten maken om het zeer gevaarlijke afval veilig te bewaren;
COVRA dient vanwege de vereiste objectiviteit in haar tarieven alle kosten die zij maakt voor haar installaties en voor het beheer van het radioactief afval in rekening te brengen. Gelet op de definitie van beheer omvat dit alle handelingen tot en met de eindberging.
- Opgemerkt wordt dat de tarieven bij COVRA de afgelopen jaren al bijzonder hard zijn gestegen, en dat ziekenhuizen hierdoor met steeds hogere kostenposten zitten;
Het toezicht van de ANVS op de artikelen 10.10 Bbs en 30g Bkse strekt zich uit tot het op transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze vaststellen van de tarieven. Welk tarief daar uit komt, bepaalt niet de ANVS maar COVRA. Dit signaal valt derhalve buiten de reikwijdte van deze consultatie.
- Er wordt gesteld dat zonder kostenraming de beleidsregel geen zin heeft;
Deze reactie ziet op de toelichting van de ANVS dat haar toezicht zich niet uitstrekt tot het beoordelen van de juistheid van de kostenraming voor de eindberging. Ter verduidelijking wordt opgemerkt dat met de zinssnede dat de ANVS de kosten voor 'vaststaand' aanneemt, niet is bedoeld dat de ANVS er vanuit gaat dat deze kostenramingen niet meer zullen wijzigen. Bedoeld is dat de ANVS de – op dat moment actuele – kostenraming niet beoordeelt en bij het toezicht op de wijze waarop COVRA die raming (als kosten voor voorzieningen) doorbelast aan afvalaanbieders dus als een gegeven aanneemt. Bij beantwoording van schriftelijke vragen op 7 november 2023 heeft de Staatssecretaris van lenW de Kamer laten weten dat het kader voor het toezicht op de kostenraming voor de eindberging onderdeel is van de routekaart naar een eindberging in het kader van het actualiseren van het Nationaal Programma radioactief Afval in 2025.² Daarnaast wijst ik op hetgeen in heb opgemerkt in paragraaf 2.3.
- COVRA dient een financieel beleid te voeren dat tot een kostendekkende exploitatie van ophaaldienst, verwerking, opslag en definitieve berging leidt;
Artikel 10.10 Bbs en 30g Bkse bepalen dat COVRA de kosten in rekening brengt, waaronder ook de onderzoekskosten. De ANVS houdt toezicht op de wijze waarop zij dat doet. Toezicht op de bedrijfsvoering van COVRA behoort niet tot die taak, net als een beoordeling van de raming voor

² Kamerstukken II, 2023/24, 25 422, nr. 295.

de eindberging. Ik wijs ook op hetgeen ik heb opgemerkt in paragraaf 2.3.

- Er is onzekerheid over de inrichting van de eindberging en de bijkomende kosten om deze eindberging te realiseren. Het is onduidelijk hoe dit is verwerkt in de tarieven van COVRA. *Hiervoor is al gereageerd op de relatie tussen de raming voor de eindberging en het toezicht van de ANVS op de wijze van vaststellen van de tarieven. Toekomstige wijzigingen in de kosten van COVRA, bijvoorbeeld door een gewijzigde raming voor de eindberging, zullen leiden tot een wijziging van de kosten van COVRA. Zo worden die weer meegenomen in de tarieven.*

Standaard/niet-standaardafval

- De termen 'standaard' en 'niet-standaard afval' zijn misleidend;
- Het onderscheid tussen standaard en niet-standaard afval in de concept beleidsregel is discriminerend en dient te worden geschrapt;
- De definitie voor 'standaard afval' bestaat nu uit twee elementen: 1. aangeboden afvalstoffen die een standaard verwerkingsroute doorlopen 2. en waarvoor het tarief bepaald wordt door een vooraf vastgestelde tarievenlijst. Uit de definitie wordt niet ondubbelzinnig duidelijk of, en wanneer, wel aan het eerste lid maar niet aan het tweede lid wordt voldaan. *De artikelen 10.10 Bbs en 30g Bkse geven COVRA de ruimte zelf, passend bij haar bedrijfsvoering, de wijze van vaststellen van tarieven te bepalen, mits ze aan de daarin genoemde vereisten voldoen. Het door COVRA in de praktijk gemaakte onderscheid tussen standaard en niet-standaard afval en het op verschillende wijze vastleggen van de tarieven daarvoor (in een lijst vs. in een overeenkomst) wordt niet belet door dit kader. De ANVS gaat daarom bij het opstellen van deze beleidsregel van die bestaande praktijk uit, die ook al bestond voor de invoering van de betreffende artikelen. Dit behelst overigens geen verplichting voor COVRA. Uit de definitie volgt voorts dat alle afvalstromen die niet onder niet-standaard afval vallen (langlopende overeenkomst) onder standaard afval vallen.*

3 Bevoegdheden en werkwijze van ANVS

- Mogelijk treedt de ANVS met de formulering van de voorgestelde beleidsregel buiten de grenzen van haar bevoegdheid als toezichthouder;
- Er wordt tevens getwijfeld aan de bevoegdheid van ANVS om nadere regels te stellen over hoe het uitgangspunt dat de kosten ten laste van de producenten komen moet worden toegepast; *De ANVS heeft de taak en bijbehorende handhavingsbevoegdheid gekregen om toezicht te houden op de naleving van artikel 10.10 Bbs en 30g Bkse door COVRA. Gelet daarop kan de ANVS op grond van artikel 4:81, eerste lid, een beleidsregel vaststellen met betrekking tot die bevoegdheid. Onder beleidsregel wordt op grond van artikel 1:4, vierde lid, van de Awb onder meer verstaan een vastgestelde algemeen regel omtrent de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. In de toelichting van de beleidsregel is aangegeven dat de effectuering van het beginsel 'de vervuiler betaalt' een uitgangspunt is van de Richtlijn. Zoals in de toelichting bij de implementatie van de Richtlijn is opgenomen (Stb. 2013/328, p. 8) is het beginsel dat de vervuiler betaalt in principe van toepassing op alle kosten die zijn verbonden aan het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof. Tegelijkertijd wijst deze indiener er terecht op dat dit beginsel niet expliciet is geïmplementeerd in artikel 30g en 10.10 Bbs. De regels van de beleidsregel gaan ook niet over de uitleg van dit beginsel. Om verwarring te voorkomen is die zin daarom weggehaald. In artikel 4, onder b, van de beleidsregel is opgenomen dat alle kosten die genoemd worden in de artikelen 30g Bkse en 10.10 Bbs in de tarieven worden verrekend. Dit draagt weliswaar bij aan het beginsel 'de vervuiler betaalt' zoals ook in het Nationaal Programma opgenomen, maar is in het kader van deze beleidsregel een invulling van het begrip 'objectief'. Daarmee gaat de ANVS haar bevoegdheid dus niet te buiten. Een beleidsregel bindt alleen het bestuursorgaan en kan daarom geen rechtstreekse verplichtingen aan burgers of bedrijven opleggen. Tegelijkertijd mogen burgers en bedrijven er wel op vertrouwen dat een bestuursorgaan zijn beleidsregel volgt en kunnen zij er in rechte een beroep op doen. De ANVS zal daarom bij het houden van toezicht op de tarieven van COVRA de beleidsregel volgen tenzij dit voor één of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen (artikel 4:84 Awb). De formulering van een aantal artikelen is aangepast om beter recht te doen aan de betekenis van de beleidsregel.*
- De passage in de toelichting over de werkingssfeer is onduidelijk en onjuist; *De ANVS is het ermee eens dat deze uitleg over de werkingssfeer van de beleidsregel beter in de beleidsregel zelf dan in de toelichting kan worden geregeld. Dit is aangepast en de toelichting is aangevuld.*
- ANVS lijkt aan te sturen op de mogelijkheid om tarieven steeds tussentijds aan te passen aan veranderingen in kosten(ramingen), verwachtingen en inflatie. Dit wijkt af van de risicoverdeling in het Beleid van I&W in het Nationaal programma. *De beleidsregel is niet in strijd met het Nationaal Programma. Het juridische eigendom en het*



financiële risico gaan met de overdracht van het afval naar COVRA mee over. COVRA kan niet achteraf meer in rekening brengen voor dat afval. Dat wil echter niet zeggen dat COVRA gewijzigde inzichten, indien dit leidt tot een stijging van de kosten, niet kan meenemen in toekomstige tarieven voor toekomstig afval. De manier waarop COVRA tarieven aanpast, is onderdeel van de methodiek die objectief moet zijn (artikel 4, onder a).

- ANVS voert nu als het ware de taak uit van I&W, dit leidt er inhoudelijk toe dat de voorgestelde uitwerking soms inhoudelijk niet consistent is met de toelichting bij de regelgeving en het beleid dat onder de verantwoordelijkheid van I&W valt.
De ANVS stelt deze beleidsregel vast op grond van de aan haar toebedeelde taak en bevoegdheid om toezicht te houden op de wijze van vaststellen van tarieven door COVRA. Het kader is breder en daarvoor is inderdaad het ministerie verantwoordelijk. Ik wijs daarom ook op hetgeen ik heb opgemerkt in paragraaf 2.3.

Overig

- Er moet duidelijker worden gemaakt hoe rekening is gehouden met de belangen van de producenten van afval, die geen andere keus hebben dan hun afval aan te bieden bij COVRA;
Producenten (aanbieders) van radioactief afval zijn verplicht hun radioactief afval af te voeren naar COVRA en derhalve om de door COVRA vastgestelde tarieven te betalen. Ook vanwege deze monopoliepositie van COVRA is het noodzakelijk dat de tarieven op transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze worden vastgesteld. De duidelijkheid die deze beleidsregel geeft, draagt in zoverre bij aan de bescherming van de belangen van afvalproducenten.
- Er moet door alle betrokken partijen verder worden gewerkt aan een kader voor de financiering van de eindberging;
Deze reactie valt buiten de scope van de consultatie. Ik wijs op hetgeen ik heb opgemerkt in paragraaf 2.3.
- Maatwerkafspraken bieden geen grond om, onder artikel 3 lid b, de overeengekomen afspraken voor niet-standaard afval geheim te houden
Het toezicht van de ANVS gaat over de wijze van vaststellen van de tarieven die COVRA in rekening brengt voor radioactief afval. De genoemde overeenkomsten zijn breder en derhalve zou het de bevoegdheid van de ANVS te buiten gaan om te eisen dat deze overeenkomsten openbaar zijn.

II. ANVS (HUF-toets)

In het kader van de HUF-toets zijn een aantal vragen, onder meer over de inwerkingtreding en de begrippen, gesteld. Die hebben geleid tot beperkte aanpassingen in de beleidsregel.

5. Inwerkingtreding

De beleidsregel wordt gepubliceerd in de Staatscourant en treedt de dag daarna in werking. De beleidsregel wordt ook gepubliceerd op de website van de ANVS.

*De Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming,
A. van Bolhuis,
bestuursvoorzitter*

*M. Brugmans,
plv. bestuursvoorzitter*