

ANVS-Beleidsregel inzake het toezicht op transparante, objectieve en niet-discriminerende tarieven voor de opslag en het beheer van radioactieve afvalstoffen en splijtstof en ertsen bevattende afvalstoffen

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 bepaald wordt door 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 gezien.
 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 bepaald wordt door een vooraf door de vergunninghouder en afvalaanbieder gesloten langlopende overeenkomst.
- b. *tarief*: De kosten die de vergunninghouder in rekening brengt bij een aanbieder van afvalstoffen voor het ontvangen en het beheer van die afvalstoffen, die op grond van artikel 30g Bkse en artikel 10.10 Bbs op transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze moet worden vastgesteld. Onder die kosten wordt ook de marge gerekend.
- c. *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 grond van artikel 2 van het Besluit van 10 december 2007 van de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Economische Zaken is dat thans de Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval te Vlissingen (COVRA).

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. De vergunninghouder publiceert op haar website een toelichting van 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. 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 jaarlijks worden geïndexeerd.
 5. Een toelichting op het onderscheid tussen standaard en niet-standaard afval.
- b. De vergunninghouder publiceert op haar website een lijst met de tarieven die gelden voor standaard afval.
 - c. De vergunninghouder publiceert op haar website een lijst waarin wordt vermeld voor welke soort of soorten afvalstoffen (niet-standaard afval) een overeenkomst is gesloten, welke bijzondere voorziening(en) daarop zien en of de wijze van vaststellen van de tarieven afwijkt van de methodiek zoals gepubliceerd onder a.

Artikel 4 Objectiviteit

De ANVS verstaat onder het objectief vaststellen van tarieven:

- a. De tarieven worden met een vastgelegde, onderbouwde en verifieerbare methodiek berekend;
- b. Alle kosten voor het in werking houden van de inrichting en installaties voor en het beheer van de afvalstoffen worden in de tarieven verrekend, waaronder ook de kosten voor onderzoek en de ontwikkeling van het beheer verstaan worden;
- c. De methodiek waarmee de tarieven worden berekend maakt gebruik van algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes 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 gebruik gemaakt van een onderbouwd professioneel oordeel dat middels een gedegen, gedocumenteerde, procedure wordt opgehaald en vastgelegd.
- f. De tarieven worden jaarlijks geïndexeerd op een vooraf vastgestelde wijze.

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. Aanbieders van dezelfde soorten afvalstoffen betalen hetzelfde tarief voor die afvalstoffen.
- c. De in artikel 4, onder f, bedoelde wijze van indexeren wordt voor alle tarieven gelijk toegepast.

Artikel 6 Inzicht ANVS

Bij het houden van toezicht waarop deze beleidsregel ziet, verschaft vergunninghouder de ANVS toegang tot:

- a. Het model behorend bij de methodiek waarmee de tarieven worden berekend;
- b. De brondocumenten en -administratie, dan wel het onderbouwde professionele oordeel waarop het kostprijsmodel is gebaseerd;
- c. De financiële administratie met betrekking tot de in rekening gebrachte tarieven;
- d. De gesloten bilaterale overeenkomsten over niet-standaard afval. Indien voor de tarieven in die overeenkomsten een andere dan de gepubliceerde methodiek is gebruikt, geeft de vergunninghouder de ANVS voorts inzicht in alle beschikbare informatie over de methodiek die voor de berekening van de tarieven is gehanteerd.

Deze opsomming is niet limitatief en doet niet af aan de bevoegdheden die toezichthouders van de ANVS hebben op grond van hoofdstuk 5 van de Awb.

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".

(Ondertekening)

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 uitspraak doen over 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 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. De Beleidsregel bindt de ANVS bij het houden van toezicht en geeft duidelijkheid voor de vergunninghouder COVRA. Ook het publiek, waaronder 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. Achtergrond

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 ten aanzien van splijtstoffen en ertsen bevattende afvalstoffen respectievelijk radioactieve afvalstoffen dat deze tarieven transparant, objectief en niet-discriminerend moeten worden vastgesteld. Dit artikel betreft implementatie van de Europese Richtlijn radioactief afval (2011/70/Euratom). Een uitgangspunt van deze Richtlijn is onder meer de effectuering van het beginsel 'de vervuiler betaalt'.

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

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 (nationaal programma radioactief afval) en het 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. Binnen die toezichtstaak van de ANVS valt, gelet ook op bovenstaande verantwoordelijkheidsverdeling, expliciet niet het onderzoek naar en de berekening van de kosten van het beheer van radioactieve afvalstoffen en de eindberging. Deze worden voor het toezicht door de ANVS op de tarieven als vaststaand aangenomen. Ook de governance van COVRA als staatsdeelneming, bijvoorbeeld het beleggingsbeleid, valt buiten de scope van het toezicht van de ANVS.

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 radioactief afval 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 gedefinieerd. De ANVS sluit hierbij aan bij de toelichting van COVRA in het document 'toelichting tarieven'.

tarief

In het Bkse en het Bbs wordt gesproken over het in rekening brengen van 'kosten'. In de Nota van Toelichting en in het dagelijks gebruik, bijvoorbeeld ook de "rapportage tarieven COVRA" van KPMG en het document 'toelichting tarieven' van COVRA, wordt kortweg gesproken over de tarieven van COVRA. Die tarieven bestaan vervolgens 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 in rekening te brengen kosten.

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 berekenen van de tarieven.

Standaard en niet-standaard afval

Met betrekking tot het standaard afval heeft de ANVS in de inspectie 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 kosten en tarieven er naast de tarievenlijst nog meer zijn. Het moet transparant zijn hoe COVRA haar kosten vaststelt en doorberekent in het tarief. 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 methodiek afwijkt van de algemeen gepubliceerde methodiek. Het gerechtvaardigde belang bedrijfsvertrouwelijke gegevens vertrouwelijk te houden, brengt met zich dat het vereiste van transparantie niet zo ver gaat dat COVRA de contracten zelf moet publiceren.

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.

Dit wordt verduidelijkt in artikel 7 van de beleidsregel.

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). 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. De ANVS legt het vereiste van objectiviteit zo uit dat gebruik moet worden gemaakt van algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes. Dat betekent ook dat 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 gebruik gemaakt van een - op navolgbare wijze - onderbouwd professioneel oordeel.

Zoals toegelicht in paragraaf 2.2 neemt de ANVS de berekening van toekomstige kosten van beheer en eindberging voor vaststaand aan. Het toezicht van de ANVS strekt dus wel tot het correct en volledig betrekken van de kosten in de methodiek, maar niet op de vraag of deze ramingen op zichzelf juist zijn.

Veranderingen in kosten(ramingen), verwachtingen en inflatie

De kosten die COVRA in rekening dient te brengen, betreffen voor een deel toekomstige kosten, mede in de vorm van voorzieningen, die worden vastgesteld op basis van (onderbouwde) aannames en ramingen. Na verloop van tijd kan blijken dat bepaalde kostenposten hoger of lager zijn dan verwacht. Ook kan blijken dat het verwachte aanbod van afvalstoffen anders is, waardoor meer of minder inkomsten zijn gegenereerd, of dat er veranderingen zijn in de organisatiekosten van COVRA. Daarnaast is er in het algemeen sprake van kostenfluctuaties (inflatie). Het vereiste van objectiviteit brengt met zich mee dat wordt bepaald hoe dergelijke correcties in de tarieven worden verwerkt aan de hand van het indexeren van de tarieven. Daarbij kan er, zoals COVRA nu doet, voor worden gekozen de tarievenfluctuaties tot een zeker maximum te houden met het oog op de gerechtvaardigde belangen van de afvalaanbieders. De ANVS meent dat het daarbij nodig is dit in ieder geval jaarlijks te doen. Daarbij speelt ook het vereiste van het op niet-discriminerende wijze vaststellen van de tarieven een rol (zie paragraaf 3.5).

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 gelijksoortig afval, hetzelfde tarief wordt betaald. Op een hoger niveau betekent het ook dat voor de verschillende afvalstromen die COVRA ontvangt de tarieven op dezelfde wijze 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) kan 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 wordt bevoordeeld of benadeeld ten opzichte van een ander.

Ook het jaarlijks indexeren van de tarieven dient op uniforme wijze te gebeuren voor alle tarieven en voor zowel standaard als niet-standaard afval. Over de jaren heen kan dit anders tot ongefundeerde verschillen leiden.

3.6 Artikel 6 - Inzicht ANVS

Met dit artikel wil de ANVS vooraf verduidelijken tot welke informatie COVRA in ieder geval desgevraagd toegang aan de ANVS dient te verlenen om op adequate wijze toezicht te kunnen houden op de naleving van artikel 30g Bkse en artikel 10.10 Bbs. Hiermee wordt geen actieve informatieplicht voor COVRA in het leven geroepen. Het is evenmin een limitatieve lijst. De bevoegdheid om deze informatie op te vragen, ligt in de Awb. Daarbij geldt ook dat bevindingen in het toezicht kunnen leiden tot het opvragen van meer of andere informatie.

4. Werkingssfeer

COVRA heeft op dit moment een aantal langlopende overeenkomsten voor niet-standaard afval. 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 ook 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 dient te respecteren. Dat betekent dat de in deze beleidsregel gegeven uitleg in beginsel wordt toegepast bij nieuwe overeenkomsten en (relevante) wijzigingen van overeenkomsten, waaronder een wijziging van de looptijd, van de aard en hoeveelheid afval waarop de overeenkomst ziet of van de aanbieder. Onder wijzigingen vallen niet de reguliere en eerder overeengekomen technische aanpassingen, zoals bijvoorbeeld jaarlijkse indexering. Voor bestaande overeenkomsten geldt wel het regelgevend kader zoals dat er al was, zonder de nadere duiding in de beleidsregel. Hiermee worden bestaande afspraken en het legaliteitsbeginsel gerespecteerd, maar wordt ook gewerkt naar een duidelijker kader en bijbehorend toezicht.

Bij het vastleggen van de wijze van vaststellen van tarieven in nieuw af te sluiten overeenkomsten zal COVRA uiteraard rekening uiteraard kunnen houden met de in deze beleidsregel opgenomen uitleg. Dat betekent onder meer dat COVRA in de overeenkomsten voorziet in de mogelijkheid de tarieven conform de vastgestelde methodiek jaarlijks te indexeren.

4. Consultatie

In het voortraject is de beleidsregel informeel aangeboden aan COVRA en heeft zij hierop kunnen reageren. Op [datum] is deze beleidsregel vervolgens via internet ter consultatie aangeboden aan iedereen. Tegelijk is de beleidsregel voorgelegd aan de beleidsdirectie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ten behoeve van de aansluiting op het radioactief afvalbeleid en wet- en regelgeving. Ook is intern een zogenoemde HUF-toetst (Handhaafbaarheid, Uitvoerbaarheid en Financiën) uitgevoerd.

Hieronder worden de ingekomen reacties weergegeven en beantwoord.

I. Vergunninghouder (COVRA)

[nader in te vullen]

II. Publiek

[nader in te vullen]

III. ANVS (HUF-toets)

[nader in te vullen]

IV. Infrastructuur en Waterstaat

[nader in te vullen]

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.

Ondertekening