

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-toetst (Handhaafbaarheid, Uitvoerbaarheid en Financiën) uitgevoerd en heeft de ANVS het Ministerie van IenW 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 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 zinsnede 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 IenW 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 2025.¹ Daarnaast wijs 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 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 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

¹ Kamerstukken II, 2023/24, 25422, nr. 295.

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 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 gaat 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 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.