

ANVS
Koningskade 4
2596 AA Den Haag

Ingediend via internetconsultatie.nl

Amsterdam, 5 oktober 2023

Betreft: Reactie internetconsultatie ANVS Beleidsregel toezicht COVRA tarieven

Geachte mevrouw, mijnheer,

Stichting Laka maakt graag van de gelegenheid van consultatie gebruik om haar reactie te geven op de concept 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, zoals sinds 28 augustus 2023 gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl.

Voorbehoud van rechten en wettelijke aansprakelijkheid

Laka heeft in 2020 een handhavingsverzoek ingediend vanwege niet naleving van artikel 10.10 Bbs door de vergunninghouder Covra. Dat handhavingsverzoek is door de ANVS afgewezen en het bezwaar van Laka is ongegrond verklaard. Op dit moment ligt het beroep tegen de afwijzing bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State^{1,2} en wordt er gewacht op de planning van een zitting. De hierna volgende zienswijze heeft uitsluitend betrekking op de voorliggende concept ANVS-Beleidsregel. Dat betekent dat deze zienswijze niet noodzakelijkerwijs het (definitieve) standpunt van Laka weergeeft vis-à-vis de hiervoor genoemde beroepszaak.

Onderscheid tussen standaard en niet-standaard afval

Het onderscheid tussen standaard en niet-standaard afval in de concept beleidsregel is discriminerend en dient worden geschrapt

Er is grote diversiteit in laag- en middel radioactief afval (LILW), maar al dit afval wordt in principe in standaardverpakkingen opgeslagen. Evenzo wordt hoog radioactief afval (HLW) in standaardcontainers geborgen (figuur 1)³. De vergunninghouder licht in de Toelichting Tarieven (2021)⁴ het onderscheid tussen standaard en niet-standaard afval toe dat voor niet-standaard afval speciale voorzieningen worden gebruikt, zoals het HABOG, en dat afvalproducenten zelf de investeringen hiervoor financieren. Voor standaard afval worden voorzieningen kennelijk door de vergunninghouder gefinancierd.

In de concept beleidsregel is dit als volgt geformuleerd:

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

1 Kenmerk 20210342511/R4

2 <https://www.laka.org/nieuws/2022/kpmg-anvs-kan-wel-handhaven-op-gebrekkige-tarieven-covra-16546>

3 Dit overzicht is niet uitputtend.

4 <https://web.archive.org/web/0000/https://www.covra.nl/app/uploads/2021/01/Toelichting-tarieven.pdf>

Documentatie- en onderzoekscentrum kernenergie

tarief bepaald wordt door een vooraf door de vergunninghouder en afvalaanbieder gesloten langlopende overeenkomst.

In de Toelichting Tarieven zien we verder dat, voor zowel standaard als voor niet-standaard afval, de kosten volgens hetzelfde kostprijscalculatiemodel worden gealloceerd. Het verschil tussen standaard afval en niet-standaard afval is dus wie de voorzieningen voor dit afval financiert. Met het financieren van een ‘maatwerk’-voorziening, en de exploitatie ervan⁵, kopen producenten van niet-standaard afval, naar rato, recht op opslagcapaciteit in ‘hun’ voorziening.

In langlopende overeenkomsten zijn afspraken gemaakt over opslag in (gerealiseerde) voorzieningen voor niet-standaard afval⁶. Omdat daarmee ook de tarieven voor dit ‘niet-standaard’ afval langjarig zijn vastgelegd, blijft

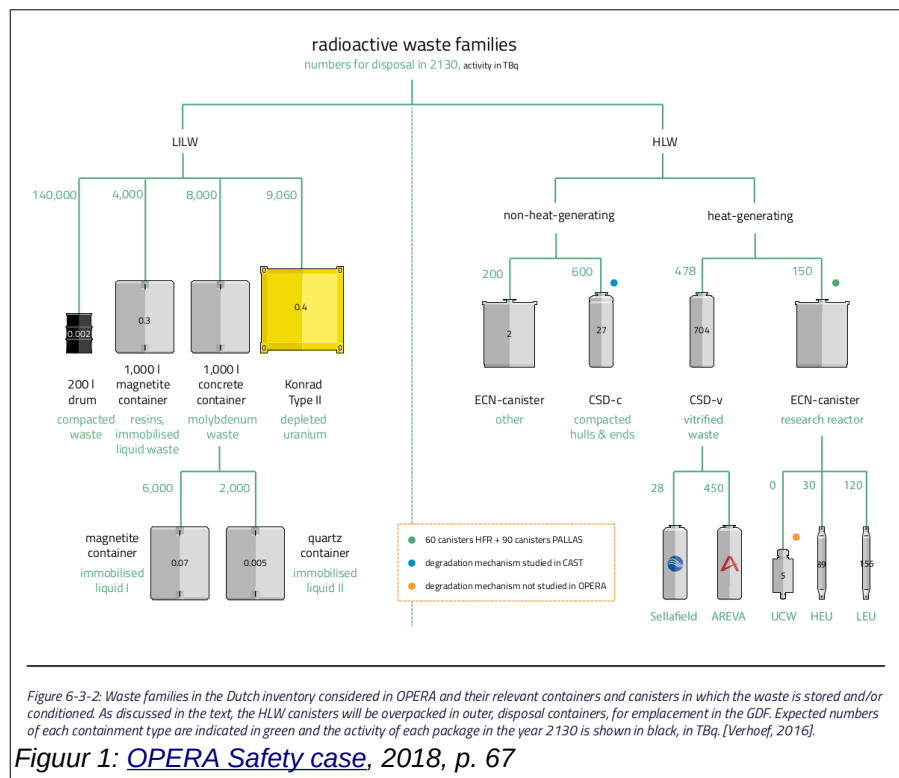
onduidelijk op welke wijze de in de Toelichting Tarieven beschreven allocatie daadwerkelijk van betekenis is op de tarieven voor niet-standaard afval. Vergunninghouder noteert dan ook: “Om historische en commerciële redenen zijn de marges voor de [standaard en niet standaard] stromen niet gelijk”.

Verder noteert de vergunninghouder:

Producenten van standaard afval kunnen eveneens een contract afsluiten, maar hierbij hoort

een aanleververplichting. Daarom is deze constructie voor hen wellicht minder interessant. Tot op heden heeft COVRA niet zulke verzoeken ontvangen.

Dit is de omgekeerde wereld. Het is reëel te verwachten dat er gedurende de looptijd van een contract van, bijvoorbeeld, vijftien jaar⁵ kostprijsontwikkelingen zijn anders dan CBS-indexatie. Naast dat ze afvalvoorzieningen zelf financieren, krijgen producenten van niet-standaard afval (NRG, EPZ, TU Delft, GKN) voorafgaand aan aflevering de finale kosten voor berging van radioactief afval in rekening gebracht.



Figuur 1: OPERA Safety case, 2018, p. 67

5 “Stichting NRG voert haar radioactief afval af naar COVRA in Vlissingen. Het contract met Covra liep af per 31 december 2014. Stichting NRG heeft met COVRA een nieuw contract gesloten met een looptijd van 1 januari 2015 tot en met 31 december 2029. Het jaarlijks te betalen bedrag ten behoeve van de exploitatie HABOG-fase bedraagt 1.300 welk is onderworpen aan indexering.” [Jaarrekening 2022 NRG](#), p. 47.

6 Overigens wordt het MOG gefinancierd door NRG terwijl de vergunninghouder in de vergunningsdocumenten van het MOG aangeeft voornemens is MOG-capaciteit ook voor nader te bepalen klanten te zullen aan wenden, en er in de MOG-voorziening dus zowel standaard als niet-standaard afval zal worden opgeslagen.

Uit het Nationaal programma radioactief afval (2016):

Na aflevering gaat het juridisch eigendom van het afval en het daaraan verbonden (financiële) risico over naar COVRA. Het risico dat er in de toekomst geen middelen beschikbaar blijken te zijn bij afvalproducenten waarvan het langdurig bestaan onzeker is, wordt hiermee gemitigeerd.

Door reeds bij het sluiten van de langjarige overeenkomsten de risico's over te nemen, ontnemt de vergunninghouder zichzelf van de mogelijkheid om bij aflevering van het afval, op basis van bijvoorbeeld allocatie en (na)calculatie de feitelijke kosten + een marge in rekening te kunnen brengen bij NRG, EPZ, TU Delft en GKN. Terwijl het uitgangspunt bij de opslag van radioactief afval juist dient te zijn dat de vervuiler betaalt. Tenzij er een onzekerheidsmarge wordt aangehouden, mag de vergunninghouder niet (bepaalde) afvalproducenten tegen onvoorziene kostenstijgingen beschermen. En de ANVS heeft reeds geconstateerd dat een onzekerheidsmarge niet wordt aangehouden⁷.

Medio jaren negentig heeft de vergunninghouder besloten⁸ om voorzieningen voor niet-standaard afval te laten financieren door één groep afvalproducenten, waar voorzieningen voor een andere groep afvalproducenten door de vergunninghouder zelf worden gefinancierd.

Laka ziet niet hoe dit besluit van de vergunninghouder nu, voor de Beleidsregel inzake het toezicht op transparante, objectieve en niet-discriminerende tarieven, reden zou kunnen zijn om een, verder arbitrair, en daarmee discriminerend, onderscheid in risicoblootstelling tussen (aanbieders van) standaard en niet-standaard afval te codificeren.

Zie ook [Ontbreken onzekerheidsmarge](#).

Termen *standaard* en *niet-standaard* afval misleidend

De definitie in artikel 1, lid a, onder 1, 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 wanneer wel aan het eerste lid, maar niet aan het tweede lid wordt voldaan, dwz het tarief niet wordt bepaald door de vooraf vastgestelde tarievenlijst, aangeboden radioactief afval daarmee per definitie niet-standaard afval is. Dienen alle aangeboden radioactieve afvalstoffen waarvoor een standaard verwerkingsroute beschikbaar is, deze route ook te doorlopen? Zo nee, wie bepaalt wanneer wel en wanneer niet? Welke vrijheid heeft de vergunninghouder om naar eigen inzicht voor afvalstoffen die een standaardroute doorlopen af te wijken van de vooraf vastgestelde tarievenlijst? Vallen onder (bestaande) maatwerkafspraken ook afval waarvoor een standaard verwerkingsroute bestaat, met daarbij behorende vooraf vastgestelde tarieven? Wordt in maatwerkafspraken daarvan afgeweken?

7 “De ANVS heeft echter geconstateerd dat in de langlopende contracten geen onzekerheidsmarge wordt aangehouden door COVRA. Dit heeft als gevolg dat de risico's niet bij de desbetreffende aanbieder van afval van het contract terecht komen, maar bij de COVRA.” [Inspectierapport ANVS](#), 12 december 2018

8 <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/kst-25000-xi-49.html>

In de Toelichting Tarieven vermeldt de vergunninghouder “Als de afvalproducenten [van niet-standaard afval] daarnaast standaard afval aanleveren, dan gelden voor hen ook de standaardtarieven.” Wat de vergunninghouder hier bedoelt is dat wanneer een afvalproducent die een ‘maatwerk-overeenkomst’ met de vergunninghouder heeft, daarnaast ook afval aanlevert dat niet onder die overeenkomst valt, dat dan standaard tarieven in rekening worden gebracht. Identiek afval wat door de ene afvalproducent zonder overeenkomst wordt aangeleverd, en bij een andere partij onder een maatwerk-overeenkomst valt, zou in het ene geval als standaard afval en in het andere geval als niet-standaard afval worden afgehandeld.

Laka is daarom van mening dat de term standaard en niet-standaard afval verwarrend werken, en het gebruik ervan misleidend is. De termen lijken te verwijzen naar de aard van het afval, maar duiden op radioactief afval wat al dan niet onder geheime overeenkomsten tussen afvalproducenten en de vergunningverlener valt. De term standaard en niet-standaard afval zouden daarom niet mogen worden gebruikt in de beleidsregel.

Maatwerk biedt geen grondslag voor geheimhouding

Adding insult to injury, bieden de maatwerkafspraken geen grond om, onder artikel 3, lid b, de overeengekomen afspraken voor niet-standaard afval geheim te houden. De vergunninghouder is een volledige staatsdeelneming die het wettelijk monopolie bezit op de verwerking en opslag van radioactief afval. Ter vergelijking: De Autoriteit Consument en Markt stelt jaarlijks de tarieven vast van taken waarvoor netbeheerders een eigen wettelijk toebedeeld monopolie hebben⁹. Los van het feit dat het opmerkelijk is dat van de ANVS de vergunninghouder wel al haar tarieven zou mogen vaststellen, is het in het geschetste krachtenveld onverantwoord dat de vergunninghouder zich met een beroep op het vast te stellen kader, de precieze afspraken in de maatwerkcontracten geheim zou kunnen houden en daarmee publieke verantwoording zou kunnen ontlopen.

Laka is van mening dat er geen grond bestaat om (delen van) afspraken voor niet-standaard afval voor het publiek geheim te houden.

Ontbreken onzekerheidsmarge

We zagen dat voor niet-standaard afval voorzieningen zoals het HABOG door afvalproducenten worden gefinancierd, waar deze voor standaard afval (kennelijk) door de vergunninghouder zelf worden gefinancierd. Met het langjarig contracteren van een voorziening voor radioactief afval gaan voor de producenten van niet-standaard afval de financiële risico's daardoor ruim voor overdracht van het afval over naar de vergunninghouder. Voor producenten van standaard afval is het, daarentegen, elk jaar even slikken wanneer de vergunninghouder haar geüpdate tarievenlijst publiceert.

In de toelichting, onder 2.2, noteert de ANVS:

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

9 <https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/energie/netbeheerders/tariefregulering-waarom-en-hoe>

kosten van het beheer van radioactieve afvalstoffen en de eindberging. Deze worden voor het toezicht door de ANVS op de tarieven als vaststaand aangenomen.

De eisen uit artikel 30g Bkse en artikel 10.10 Bbs zien er op dat de vergunninghouder haar tarieven op een transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze vaststelt.

Alhoewel er momenteel stemmen opgaan om de inrichting van een eindberging in Nederland te vervroegen, is het op dit moment staand beleid om pas in het jaar 2130 een eindberging operationeel te hebben. Tot dat zo'n eindberging operationeel is, zal radioactief afval in de huidige inrichting van de vergunninghouder worden opgeslagen. Uit het feit dat het misschien nog 107 jaar zal duren voordat een eindberging operationeel is, volgt dat er grote onzekerheid bestaat over zowel de uiteindelijke kosten van interim-opslag als over de uiteindelijke kosten van eindberging. Indien het inrichten van een eindberging inderdaad wordt vervroegd, iets waar Laka voorstander van is¹⁰, dan heeft dit ook directe gevolgen voor de kosten van het beheer.

De ANVS stelt in de conceptregeling echter dat de berekening van de kosten van het beheer door haar als vaststaand wordt beschouwd. Een onzekerheidsmarge wordt niet verplicht.

Terwijl de beoogde periode van interim-berging er beduidend korter is, worden in Duitsland en in België voor het beheer van radioactief afval wel een onzekerheidsmarge van respectievelijk 35% en 43% in rekening gebracht¹¹.

Overwegende dat iedere lidstaat de ethische plicht heeft ervoor te zorgen dat toekomstige generaties geen onnodige last ondervinden van verbruikte splijtstof en radioactief afval noch van het radioactief afval dat de ontmanteling van bestaande kerninstallaties naar verwachting zal meebrengen, heeft de Raad van de Europese in EURATOM Richtlijn 2011/70, artikel 4, derde lid, onder e, bepaald dat het nationale beleid gebaseerd dient te zijn op, onder meer, het uitgangspunt dat de kosten voor het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval ten laste komen van degene die deze materialen hebben geproduceerd.

Om dit in de Nederlandse context te borgen, dient, in het kader van het toezicht op de tarieven voor de opslag en het beheer van radioactieve afvalstoffen en splijtstof en erts bevattende afvalstoffen, intergenerationele rechtvaardigheid als een aspect van non-discriminatie te worden beschouwd.

Om intergenerationele rechtvaardigheid, c.q. non-discriminatie verder te borgen, verwacht Laka dat de ANVS zal toezien op het door de vergunninghouder hanteren van adequate onzekerheidsmarges in de contracten en de tarieven. Dit is ook in lijn met “objectiviteit”, artikel 4, lid c, van de concept-beleidsregeling, dat de methodiek waarmee de tarieven worden berekend gebruik maakt van algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes voor de toerekening van de kosten aan soorten afvalstoffen.

Zonder gevalideerde kostenraming is tarievenkader een farce

De ANVS noteert dat ze de kostenraming voor eindberging als vaststaand aanneemt. In 2018 is door de vergunninghouder het laatst een kostenraming gepubliceerd¹². Voor zover bekend, is deze raming niet extern gevalideerd. Zonder adequaat toezicht op de kostenraming is de onderhavige uitwerking van de begrippen transparant, objectief en niet-discriminerend voor wat betreft in rekening gebrachte tarieven een farce. Indien te zijner tijd namelijk blijkt dat eindberging twee keer duurder is dan

10 <https://www.laka.org/info/uitbreiding-covra/>

11 <https://www.laka.org/nieuws/2023/anvs-publiceert-concept-kader-tarieven-kernafval-19724>

12 <https://www.laka.org/nieuws/2018/eindberging-radioactief-afval-twee-miljard-en-meer-onderzoek-zal-volgen-8494>

geraamd, hebben afvalproducenten wel ieder naar rato tarieven voldaan, maar is voor geen enkele afvalproducent het uitgangspunt 'de vervuiler betaalt' gerealiseerd. Terwijl juist het realiseren van dit uitgangspunt de *pointe* is van deze hele exercitie.

Laka verwacht dat de ANVS bij het ministerie van IenW zal aandringen dat de lacune van toezicht op de kostenraming eindberging wordt verholpen.

Hopend dat u de bovenstaande opmerkingen meeneemt bij het vaststellen van het kader,

Hoogachtend,

Stichting Laka