

Reactie op ANVS Beleidsregel toezicht COVRA tarieven

6 oktober 2023

Het Rathenau Instituut ziet de ANVS concept-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 van de ANVS als een positieve ontwikkeling. Het schept meer duidelijkheid over de invulling en toetsing van de criteria van transparantie, objectiviteit en non-discriminatie en geeft daar tevens praktische handvatten voor. De concept-beleidsregel vereist een sterkere relatie tussen kosten en kostenveroorzaker, zodat meer recht wordt gedaan aan het beleidsprincipe 'de vervuiler betaalt'. Op die manier komt de beleidsregel grotendeels tegemoet aan de bevindingen van KPMG uit 2022.¹

Op dit moment bereidt het Rathenau Instituut in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een advies voor over de besluitvorming omtrent het langdurig beheer van radioactief afval. Op basis hiervan identificeren we twee aandachtspunten, voor de verdere aanscherping van de beleidsregel en voor het ontwikkelen van een regelgevend kader voor de financiering van een eindberging.

1. Verhelder het begrip 'beheer' en welke kosten daar onder vallen

De ANVS maakt onvoldoende duidelijk wat zij in de concept-beleidsregel verstaat onder het begrip 'beheer'. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid over welke kosten daaronder vallen. Volgens de definitie uit het Basisbesluit stralingsbescherming valt onder het beheer niet alleen het behandelen, conditioneren en opslaan van radioactief afval, maar ook eindberging. Het is voor het Rathenau Instituut onduidelijk in hoeverre de beleidsregel bij die definitie aansluit.

Artikel 4.b. van de concept-beleidsregel vermeldt: 'alle kosten voor het in werking houden van de inrichting en installaties voor en het beheer van de afvalstoffen worden in de tarieven verrekend'. Hieronder vallen 'ook de kosten voor onderzoek en de ontwikkeling van het beheer'. De concept-beleidsregel specificieert echter niet wat valt onder onderzoek en ontwikkeling van beheer. Indien kan worden aangenomen dat dit ook geldt voor een eindberging, roept het de vraag op hoe de criteria van transparantie, objectiviteit en non-discriminatie bij de kosteninschatting voor het onderzoek naar en de ontwikkeling van een eindberging invulling moeten krijgen.

Technisch onderzoek, zoals het langetermijnonderzoeksprogramma van COVRA, wordt sinds een aantal jaar deels met inkomsten vanuit afvaltarieven gefinancierd.² Maar het ontwikkelen van een eindberging vereist meer dan alleen technisch onderzoek. Ook zijn er nog andersoortige kosten te verwachten, zoals het organiseren van publieksparticipatieprocessen en mogelijk ook het compenseren van lokale gemeenschappen op de plek van een eventuele eindberging. Het zou goed zijn om dit in de beleidsregel nader toe te lichten, bijvoorbeeld door onder artikel 1 uit te leggen

¹ KPMG, 'Rapportage Onderzoek tarieven COVRA', 3 februari 2022.

² Ewoud Verhoef e.a., 'Long-term research programme for geological disposal of radioactive waste: Overall research programme and work programme for 2020-2025' (Nieuwdorp: COVRA N.V., 4 november 2020), 48.

wat er onder het begrip 'beheer' wordt verstaan en in artikel 3, 4 en 5 te specificeren wat dit voor onderzoek naar en het ontwikkelen van beheer betekent.

2. Werk aan een regelgevend kader voor de financiering van een eindberging

Het ontbreekt momenteel aan een regelgevend kader voor de financiering van een eindberging. In paragraaf 2.2 van de toelichting op de concept-beleidsregel staat dat de ANVS de kosten voor een eindberging als vaststaand beschouwd. Het Rathenau Instituut ziet dit als onwenselijk, gezien de vele onduidelijkheden omtrent de specifieke kosten van een eindberging (zie punt 1). Wijzigingen in de kostenberekening zijn bovendien van invloed op de berekening van de tarieven. In 2020 wees de Raad van Advies van de ANVS daar reeds op.³ Het opstellen van een dergelijk kader valt niet onder de wettelijke taak van de ANVS, maar onder de beleidsverantwoordelijkheid van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Deze concept-beleidsregel kan dus ook geen oplossing bieden voor dit hiaat. De ANVS kan samen met de ministeries van IenW en Financiën (als aandeelhouder van COVRA) optrekken om hier nadere regelgeving voor op te stellen.

³ Raad van Advies ANVS, 'Advies van Raad van Advies over de rol van ANVS in relatie tot eindberging van radioactief afval', 23 maart 2020.