

Datum: 5 oktober 2023

Ons kenmerk: EV/JT/230165

Uw kenmerk:

Onderwerp: Consultatie beleidsregel  
tarieven

Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralings-  
bescherming (ANVS)  
Directie Beoordeling & Advies  
T.a.v. [REDACTED]  
Postbus 16001  
2500 BA DEN HAAG

Geachte [REDACTED]

Op 28 september 2023 is de ANVS-beleidsregel inzake het toezicht op transparante, objectieve en niet-discriminerende tarieven voor de opslag en het beheer van radioactieve afvalstoffen en splijtstoffen en erts bevattende afvalstoffen ter consultatie voorgelegd. Binnen 6 weken kan op de inhoud van de beleidsregel worden gereageerd, van welke mogelijkheid COVRA graag gebruik maakt. In het voortraject heeft COVRA al informeel kunnen reageren op de beleidsregel.

Voortschrijdend inzicht, en ook het feit dat niet alle aandachtspunten van de zijde van COVRA zijn overgenomen in de beleidsregel, maakt het noodzakelijk nog een aantal punten onder de aandacht te brengen.

### Kosten versus tarieven

Dit betreft een algemeen en principieel punt ten aanzien van de gehele tekst van de beleidsregel, maar meer in het bijzonder artikel 1 sub b. De definitie van het begrip 'tarief'.

In de Kew, en ook in het Bkse als ook het Bbs, is geregeld hoe COVRA moet omgaan met haar kosten. In de definities van deze wet- en regelgeving waarin het toezicht van de ANVS is vastgelegd wordt veelvuldig gesproken over 'kosten'. De ANVS dient hier toezicht op te houden en in dat kader moeten de beginselen transparantie, objectiviteit en niet discriminerende kosten worden uitgelegd.

In die wet- en regelgeving wordt niet, dan wel sporadisch gesproken over tarief of tarieven. Aangezien de Kew, het Bkse en het Bbs alleen zien op kosten en niet op tarieven, zou het toezicht en daarom de beleidsregel volgens COVRA ook alleen op de kosten moeten toezien.

In artikel 1 sub b van de beleidsregel wordt verwezen naar de kosten die de vergunninghouder (zijnde COVRA) in rekening brengt bij een aanbieder van afvalstoffen. Daar voegt de ANVS aan toe dat "onder die kosten ook de marge wordt gerekend". Dit wordt in de toelichting onder 3.1 verklaard door te verwijzen naar zowel 'het dagelijks taalgebruik' en ook de 'Nota van Toelichting'. Die tarieven bestaan "uit een kostprijs en een marge". COVRA kan niet anders dan constateren dat hier begrippen door elkaar heen worden gebruikt en de gegeven uitleg onduidelijk en onjuist is.



Kosten zijn iets anders dan tarieven. Sterker nog, zij zijn elkaars tegenovergesteld. Kosten zijn uitgaven die betrekking hebben op een bepaalde periode (kosten kunnen een uitgave in een andere periode zijn dan het uitgavemoment, het gaat om de periode waarin de prestatie heeft plaats gevonden). Als je deze kosten toerekent (doorbelast) naar een afvalstroom op een bepaalde allocatiemethode kun je een kostprijs berekenen. Tarieven zijn deze doorbelaste kosten (kostprijs) PLUS de marge. Dit is in financieel opzicht de juiste uitleg van de begrippen. Dat dit in het dagelijks spraakgebruik anders zou worden gebruikt doet daar niets aan af en is ook een niet onderbouwde stelling. Het betreft hier geen spreektaal, maar een begrip in een beleidsregel.

Wanneer de Memorie van Toelichting bij de Kew, het Bkse en het Bbs op gebruik van de begrip 'kosten' en 'tarieven' wordt doorzocht, dan komt bijvoorbeeld in de Memorie van Toelichting bij het Bkse het begrip kosten veelvuldig (67 keer) voor en het begrip tarief sporadisch (1 keer). De conclusie in de toelichting bij artikel 1 sub b, dat "in De Nota van Toelichting (welk document hiermee ook wordt bedoeld) kortweg wordt gesproken van de tarieven van COVRA", is dan ook niet gerechtvaardigd. Er wordt gesproken over kosten en het doorrekenen van kosten naar afvalstromen en slechts sporadisch over de tarieven. Deze stelling is dan onvoldoend gemotiveerd om het begrip kosten om die reden door tarief te vervangen.

COVRA stelt op grond van het bovenstaande dan ook vast dat de ANVS op basis van de bepalingen van de Kew, het Bkse en het Bbs, alleen toezicht kan houden op de kosten aangezien de scope van de Kew, het Bkse en het Bbs niet verder reikt. De wetgever heeft niet bedoeld dat dat toezicht ook toeziet op de marge en de tarieven. COVRA verzoekt dan ook om de artikelen in de beleidsregel die van toepassing zijn op marge en tarieven te schrappen en aan te passen aan de definities van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving.

### **Langlopende overeenkomsten**

Daarnaast wordt in artikel 1 sub a2 en artikel 3 sub c van de beleidsregel vastgesteld dat COVRA ook niet-standaard afval ontvangt, waarvoor zij een lijst moet publiceren waarin wordt vermeld voor welk soort afval (niet-standaard afval) een overeenkomst is gesloten, welke bijzondere voorzieningen daarop zien en of de wijze van vaststellen van de tarieven afwijkt van de methodiek zoals gepubliceerd onder artikel 3 sub a.

In artikel 1 sub 2 wordt al geconstateerd dat er sprake is van langlopende contracten tussen COVRA en de betreffende aanbieder. In de beleidsregel als zodanig wordt verder niets bepaald over deze langlopende overeenkomsten, maar in de toelichting wel. Het is de vraag hoe de tekst in de toelichting zich verhoudt tot de inhoud van de beleidsregel en dan vooral de vraag of met de toelichting niet wordt beoogd meer te regelen dan mogelijk is op grond van de beleidsregel.

COVRA heeft namelijk contracten gesloten waarin de mogelijkheid van wijziging van bepaalde bepalingen gedurende de looptijd van het contract nadrukkelijk opgenomen is, als ook verlenging van het contract. Een dergelijke wijziging of verlenging van het contract heeft niet te gelden als een nieuw contract, maar als verlenging van het bestaande contract, of wijziging op slechts een onderdeel van het bestaande contract. Dit is vrij standaard bij het sluiten van langdurige overeenkomsten.

In de toelichting bij de beleidsregel wordt onder 4. (de nummering van de kopjes verloopt niet consequent door de tekst want ook het opvolgende kopje heeft het nummer 4) gesteld "dat de ANVS de in deze (reeds bestaande ) overeenkomsten gemaakte afspraken dient te respecteren. Dat betekent dat de in de beleidsregel gegeven uitleg in beginsel bij nieuwe overeenkomsten wordt toegepast". Tot zover is er geen onduidelijkheid. Dan voegt de ANVS echter toe dat bij (relevante) wijzigingen van de overeenkomsten, waaronder een

wijziging van de looptijd, van de aard en hoeveelheid afval waarop de overeenkomst ziet, of van de aanbieder de uitleg in de beleidsregel ook op die overeenkomsten ziet. Dit is volgens COVRA niet in lijn met het uitgangspunt om bestaande gemaakte afspraken in contracten te respecteren. Los van het feit dat het begrip “relevant” onduidelijk en niet concreet genoeg is voor toetsing en handhaving is dit tegenstrijdig. Een kleine wijziging van het soort afval of de hoeveelheid afval zou een volledige overeenkomst ter discussie stellen en leiden tot nieuwe onderhandelingen op alle punten van de overeenkomst, als ook het risico op hoge schadeclaims voor COVRA als zij bestaande contracten moet openbreken en wijzigen om aan de beleidsregel te voldoen. In de overeenkomsten is immers geregeld dat aanpassing van één artikel de overige bepalingen van de overeenkomst in stand laat.

Deze beleidsregel is bedoeld om duidelijkheid te geven over de vraag hoe de begrippen transparantie, non-discriminatie en objectiviteit moeten worden uitgelegd en ook wanneer deze moeten worden toegepast. Het is niet gepast om in een toelichting, zonder basis in de regeling zelf, dit soort drastische en innerlijk tegenstrijdige uitleg op te nemen van het respecteren van bestaande afspraken. COVRA ziet de passage in de toelichting met betrekking tot de ‘relevante wijzigingen’ van overeenkomsten dan ook graag verwijderd, dan wel duidelijk geformuleerd, waarbij de ANVS rekening moet houden met het risico op schadeclaims voor COVRA als bestaande overeenkomsten moeten worden beëindigd.

## Conclusie

Op grond van het bovenstaande vraagt COVRA om een inhoudelijke aanpassing en aanscherping van zowel de inhoud van de beleidsregel als zodanig als ook de toelichting bij de beleidsregel.

Met vriendelijke groet,

Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval (COVRA) N.V.



E. Verhoef  
plv. directeur

# COVRA<sup>NV</sup>

Postbus 202 - 4380 AE Vlissingen

COVRA<sup>NV</sup>  
Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval

PostNL

€1,90

Afz. 4380 AE 202

NEDERLAND

05.10.2023



NetSet RN 821583



Ministerie van Infrastructuur  
en Waterstaat

- 9 OKT 2023

GESCAND

RS3RR - #X830X0X#00#0000#