

Advies ANVS aan DGMI over herziening Besluit vergoedingen Kernenergiewet

Definitieve versie, vastgesteld ANVS 17-2-2021

Colofon

Projectnaam	Herziening Besluit vergoedingen Kernenergiewet
Projectnummer	ANVS/13829
Versienummer	Definitieve versie 17-02-2021
Locatie	Koningskade 4 2596 AA Den Haag
Projectgroep	(projectleider)
Akkoord MT ANVS	17-2-2021
Bijlage(n)	5
Auteurs	Projectgroep

Inhoudsopgave

Colofon—2

1 Samenvatting—4

2 Inleiding—5

2.1. Introductie—5

2.2. Aanpak—6

3 Uitgangspunten—8

3.1. Inleiding—8

3.2. Beleidskader 'Maat Houden 2014'—8

3.3. Wat doorbelasten?—9

3.4. Hoe doorbelasten?—10

3.5. Nationale en internationale context—11

3.6. Inningskosten—12

4 Advies—13

4.1. Inleiding—13

4.2. Advies over toelating nucleair—13

4.3. Advies over toezicht nucleair—13

4.4. Advies over toelating stralingstoepassingen—14

4.5. Advies over toelating transport (nucleair en stralingstoepassingen)—16

4.6. Algemeen: Kosten van publicatie, MER en externe expertise, peilmoment—17

4.7. Suggesties voor verdere afweging—17

4.8. Financieel advies vergoedingen nucleair—18

4.9. Financieel advies vergoedingen stralingstoepassingen en transporten—20

Bijlagen

1 Managementsamenvatting Andersson Elffers Felix

2 Brief aan nucleaire vergunninghouders

3 Beoordeling huidige vergoedingen

4 Verkenning uitbreiding van het Besluit

5 Handleiding Overheidstarieven, berekening netto-productieve uren

1 Samenvatting

De ANVS brengt op grond van artikel 74 van de Kernenergiewet voor haar toelatings- en toezichtactiviteiten kosten in rekening bij het nucleaire werkterrein en bij onderdelen van het domein van de stralingstoepassingen. De vergoedingen van deze kosten zijn vastgesteld in het Besluit vergoedingen Kernenergiewet.

Een evaluatie van het Vergoedingenbesluit is in opdracht van de ANVS in 2016 en 2017 uitgevoerd door de externe adviseur Andersson Elffers Felix. Deze evaluatie was aangekondigd in de toelichting bij het Besluit. Na dit eindrapport heeft de ANVS een vervolgtraject in gang gezet. Een belangrijke stap in het vervolgtraject was het verkrijgen van meer inzicht in de daadwerkelijke tijdbesteding aan de posten uit het Besluit. Daartoe is een jaar lang tijd geschreven door een deel van de ANVS. De inzichten uit dit tijdschrijven vormden de basis voor de voorstellen die in dit rapport gepresenteerd worden over aanpassing van het Besluit.

In 2019 heeft daarnaast de wettelijk evaluatie van het zbo ANVS plaatsgevonden. Het eindrapport uit 2020 adviseert om de mogelijkheden te bezien voor herziening van het vergoedingenbesluit voor stralingsbescherming. Met het voorliggend rapport over het Vergoedingenbesluit wordt ook hier aan voldaan.

Bij de evaluatie van het Vergoedingenbesluit en het vervolgtraject zijn de grenzen die het beleidskader 'Maat Houden 2014' stelt gerespecteerd. Op grond van dit beleidskader blijkt de sterke groeiambitie, zoals opgenomen in de toelichting bij het huidige Besluit, niet mogelijk. De kosteneffectiviteit (tot 100%) die bij buitenlandse toezichthouders soms gebruikelijk is, kan daarom in Nederland niet nagevolgd worden, zonder afbreuk te doen aan het beleidskader.

De huidige vergoedingen zijn met de opgedane kennis en ervaring tegen het licht gehouden. De conclusie uit deze kwantitatieve en kwalitatieve analyse is dat het Besluit vergoedingen op onderdelen aanpassing behoeft. Voorbeelden zijn het aanpassen van de toegepaste formatieve salarisschalen, het baseren van het toezicht nucleair op de Handreiking Overheidstarieven, en het aanpassen van de (her)registratie van stralingsdeskundigen en stralingsartsen en de erkenning van dosimetrische diensten. Sommige tarieven dalen hierdoor, andere stijgen.

Daarnaast is onderzocht welke toelatingsactiviteiten, veelal in het domein van de stralingstoepassingen, nu niet vergoed worden maar wel voor een vergoeding in aanmerking kunnen komen. Ook hierover bevat dit rapport concreet benoemde activiteiten en bedragen. Voorbeelden zijn het introduceren van een vergoeding voor alle vergunningen voor stralingstoepassingen, met uitzondering van zuiver administratieve wijzigingen, het introduceren van een vergoeding voor specifieke vrijgave, en voor het certificeren van transportverpakkingen.

Het huidige Besluit kan met deze herziening actueler en transparanter gemaakt worden, waarbij vanuit het gezichtspunt van de ANVS een uniformere lijn gehanteerd wordt

2 Inleiding

2.1. Introductie

De ANVS brengt op grond van artikel 74 van de Kernenergiewet voor haar toelatings- en toezicht activiteiten kosten in rekening bij het nucleaire vergunninghouders en bij onderdelen van het domein van de stralingstoepassingen. De vergoedingen van deze kosten zijn uitgewerkt in het Besluit vergoedingen Kernenergiewet¹ uit 2013 (hierna: Besluit). Dit Besluit is de opvolger van het Bijdragenbesluit kernenergiewet uit 1981.

Het Besluit is in 2016 en 2017 in opdracht van de ANVS door de extern adviseur Andersson Elffers Felix geëvalueerd. De bevindingen uit die evaluatie waren toentertijd aanleiding om een vervolgproject te starten. Een interne projectgroep van de ANVS heeft dit opgepakt. De initiële gedachte was toen om de voorbereiding van de herziening van het Besluit zelf op te pakken, uiteraard in samenwerking met andere dienstonderdelen en externe partijen.

Van invloed op dit vervolgproject was de wettelijke evaluatie² van het zbo ANVS in 2019. Het eindrapport van de zbo-evaluatie stelt ten aanzien van het Vergoedingenbesluit onder meer het volgende:

.....Voor de toelating van stralingstoepassingen zou bijvoorbeeld wel een vergoeding gevraagd kunnen worden.

en beveelt aan:

Bezie de mogelijkheden voor herziening van het vergoedingenbesluit voor stralingsbescherming.

In reactie op de wettelijke evaluatie stelt de ANVS voor:

....de implicaties van een herziening van het Vergoedingenbesluit voor stralingsbescherming met de ministeries van SZW en VWS en met FMC in kaart te brengen.

Tenslotte wordt in het protocol van overdracht (mei 2020) tussen ANVS en DGMI inzake de beleidsfunctie van de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming een en ander als volgt verwoord:

Vergoedingenbesluit Kernenergiewet: voorbereiding besluitvorming over herziening Vergoedingenbesluit op basis van de in 2017 uitgevoerde evaluatie door Andersson Elffers Felix en de op basis daarvan door ANVS uitgevoerde pilot tijdschrijven.

¹ Staatsblad 2013, 479, inwerkingtreding 1 januari 2014

² Eindrapportage Wettelijk evaluatie van het zbo ANVS, ABDTOPConsult, juli 2019, Kamerbrief 17-1-2020.

Vanwege de overdracht van de beleidsfunctie en daarmee ook het dossier Vergoedingenbesluit ligt het op dit moment bij DGMI om het verdere beleidstraject van de herziening vorm te gaan geven, inclusief de voorbereiding van een eventuele wijziging van de AMvB. De ANVS zal daarbij als uitvoeringsorganisatie betrokken blijven. Met dit voorliggend rapport over het Vergoedingenbesluit is invulling gegeven aan de aanbeveling uit de zbo-evaluatie en aan het protocol van overdracht.

Het rapport doet voorstellen die in lijn zijn met de systematiek van het huidige Vergoedingenbesluit, met het beleidskader 'Maat Houden 2014' (zie § 3.2) en de Handleiding Overheidstarieven 2020. Deze handreiking wordt gevolgd omdat de ANVS geen kostprijsmodel heeft c.q. hoeft te voeren waaruit de uurtarieven kunnen worden afgeleid. Ontvanger van deze vergoedingen is niet de ANVS maar het moederdepartement. De ANVS wordt in zijn geheel gefinancierd uit de algemene middelen van het departement³.

2.2. Aanpak

De aanleiding voor de evaluatie van het Vergoedingenbesluit was de aankondiging daarvan in de toelichting in het Besluit zelf:

In 2016 zal dit besluit en de daarin opgenomen bijdragen worden geëvalueerd met het oog op het nemen van verdere stappen richting een hogere mate van kostendekkendheid.

Een conclusie uit het eindrapport⁴ van de evaluatie was dat verhoging van de kosteneffectiviteit binnen het Besluit mogelijk is. Daartoe heeft Andersson Elffers Felix drie scenario's geschetst: het verhogen van de bestaande tarieven, het introduceren van tarieven voor nieuwe doelgroepen of door een combinatie van beide. Een aanbeveling was om eerst meer inzicht in de kosten van activiteiten te krijgen. De management-samenvatting uit het evaluatierapport van Andersson Elffers Felix is opgenomen in bijlage 1.

Op basis van de bevindingen uit de evaluatie heeft de ANVS vanaf 2017 de volgende acties ondernomen:

1. De nucleaire vergunninghouders zijn in 2017 schriftelijk geïnformeerd over de wijze waarop de ANVS omgaat met het inhuren en doorbelasten van externe specialistische ondersteuning, zie bijlage 2.
2. De ANVS kent een reguliere jaarplanningscyclus met bijbehorende inzet, maar kent geen systeem van tijdregistratie. Om zicht te krijgen in de tijdsbestedingen is vanaf najaar 2018 een jaar lang tijd geschreven door ongeveer 60 medewerkers. Hoofdvraag was of de geschreven tijd overeenkwam met de inzet genoemd in het Besluit, hoe eventuele verschillen te verklaren zijn, en of aanpassingen gewenst zijn.
3. De resultaten van het tijdschrijven zijn vanaf 2019 kwantitatief en kwalitatief beoordeeld en waar nodig aangevuld met informatie uit nadere

³ Artikelen 97 en 98 Hoofdstuk XII van de Rijksbegroting

⁴ Eindrapportage Evaluatie Besluit Vergoedingen Kernenergiwet, Andersson Elffers Felix, 31 maart 2017

interviews. Op basis hiervan zijn concrete voorstellen geformuleerd over de herziening van het huidige Besluit.

4. In mei 2020 is de overdracht van de beleidsfunctie, en daarmee het dossier Vergoedingenbesluit, bekrachtigd met een protocol van overdracht.
5. Specifiek voor het toezicht op de nucleaire installaties is eind 2020 een alternatief scenario doorgerekend van toerekening op basis van toezichtlast, naar aanleiding van de analyse genoemd onder 3.

Betrokkenen

Tijdens de evaluatie van het Besluit in 2016 en 2017 waren vanuit IenW zowel FIB als DGMI betrokken. Dit vanwege de mogelijke financiële en beleidsmatige gevolgen. Vanwege hun betrokkenheid bij het werkveld is de evaluatie en de eindrapportage van Andersson Elffers Felix besproken met vertegenwoordigers van de ministeries van VWS en SZW. Daarnaast zijn de belangrijkste bevindingen van de evaluatie in 2017 in een werkveldbijeenkomst gepresenteerd aan diverse stakeholders uit de nucleaire wereld en die van de stralingstoepassingen. In 2018 zijn uitgangspunten voor het vervolgproject na de evaluatie besproken met FIB en DGMI.

Leeswijzer en afkortingen

Hoofdstuk 3 geeft de uitgangspunten die bij het onderzoek in het vervolgproject gehanteerd zijn, en een vergelijk hoe andere instanties met vergoedingen omgaan. Hoofdstuk 4 geeft het eindadvies, inclusief de financiële consequenties.

De gedetailleerde inhoudelijke resultaten zijn opgenomen in de bijlagen:
Bijlage 3 beschrijft de bevindingen over de **huidige** vergoedingen.
Bijlage 4 doet voorstellen voor **nieuwe** soorten vergoedingen.

Bijlage 1, 2 en 5 geven achtergrondinformatie.

In dit rapport worden de volgende afkortingen gebruikt:

KCD	Kerncentrale Dodewaard (in veilige toestand)
HOR	Hogere Onderwijs Reactor TU-Delft
HFR	NRG Hoge Flux Reactor
OLP	NRG overig
Urenco	Urenco
COVRA	COVRA
KCB	Kerncentrale Borssele

3 Uitgangspunten

3.1. Inleiding

Ten behoeve van het onderzoek, waarvan dit rapport de weerslag is, zijn een aantal uitgangspunten gehanteerd. Deze uitgangspunten worden hieronder kort weergegeven. Het gaat om uitgangspunten uit het rijksbrede beleidskader 'Maat Houden 2014' en uitgangspunten die door de ANVS, in afstemming met IenW, zijn vastgesteld en gehanteerd bij het onderzoek. Hiermee geven deze uitgangspunten ook meteen de grenzen van dit rapport weer. Tenslotte wordt enige nationale en internationale context over vergoedingen geschetst, en wordt stilgestaan bij de inningskosten.

3.2. Beleidskader 'Maat Houden 2014'

Het huidige Vergoedingenbesluit is blijkens de toelichting gebaseerd op het interdepartementaal beleidsdocument 'Maat Houden 1996'. In 2014, dus na het inwerkingtreden van het huidige Besluit, is dit kader geactualiseerd.⁵ Over deze laatste versie heeft daarnaast de Raad van State voorlichting uitgebracht, in verband met het doorberekening van kosten door de NVWA.⁶

'Maat Houden 2014', inclusief en Raad van State-advies, is dus het actuele kader. In dit document staat hierover:

Het document biedt een rijks-breed kader voor wetgevingsbeleid ten aanzien van de vragen of, en zo ja, onder welke voorwaarden doorberekening van handhavings- en toezichtkosten mogelijk is.

Over de beleidsmatige afweging stelt het onder meer:

Het kader bevat uitgangspunten en mogelijke grondslagen voor doorberekening, maar schrijft niet dwingend voor om in de gevallen waarin daarvoor de mogelijkheid bestaat, ook daadwerkelijk doorberekening toe te passen. Uiteindelijk is dat namelijk een beleidsmatige en politieke keuze.

⁵ Maat houden, Rapport van de interdepartementale wg Herziening Maat houden, 2014

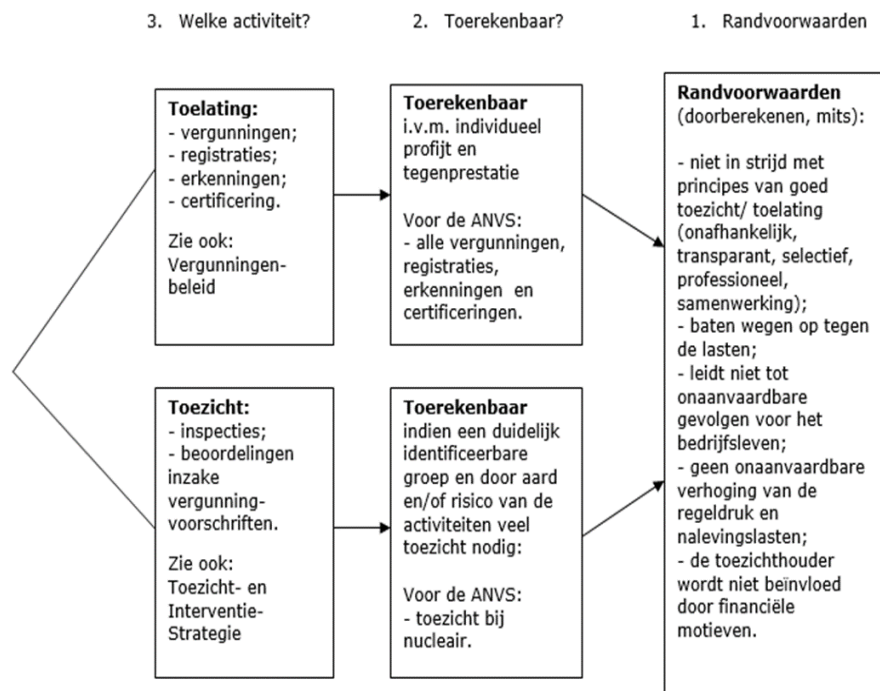
⁶ Raad van State, Advies W15.16.0069/IV/Vo, september 2016

En,

Een financiële overweging zoals de wens om vanwege budgettaire krapte een deel van de rekening bij de ondertoezichtgestelden neer te leggen, kan daarbij nooit een grond zijn om kosten door te berekenen.

Vervolgens biedt het document uitgangspunten en randvoorwaarden. In hoofdstuk 8 van 'Maat Houden 2014' zijn deze schematisch weergegeven. Ten behoeve van de evaluatie van het Besluit is deze schematische weergave op de 'ANVS' gelegd. Het resultaat is hieronder opgenomen:

Schema Maat Houden toegepast op de ANVS



3.3. Wat doorbelasten?

Toezicht wordt doorbelast voor de nucleaire sector; voor de overige sectoren niet.

Volgens 'Maat Houden 2014' worden toezicht en handhaving in beginsel uit de algemene middelen betaald, vanwege het algemeen belang dat daarmee is gediend. In 'Maat Houden 2014' wordt de nucleaire sector expliciet als voorbeeld van een uitzondering daarop benoemd. Dit heeft te maken met de aard en het risico van de activiteiten, welke veel en intensief toezicht vergen. Dit geldt niet voor de andere sectoren waarop de ANVS toezicht houdt.

Gelet hierop is er in dit rapport voor gekozen om toezicht kosten door te belasten binnen de nucleaire sector en niet in de andere sectoren (transport en stralingstoepassingen). Naar de tijdsbesteding voor toezicht in de andere sectoren is dan ook geen onderzoek verricht.

Voor toelatingsactiviteiten worden kosten in rekening gebracht. Bij de ANVS betekent dat alle vergunningen, registraties, erkenningen en certificeringen.

Volgens 'Maat Houden 2014' kan bij toelating 100% worden doorbelast. Dat is ook het uitgangspunt van dit rapport. Daarmee wordt binnen de hele ANVS dezelfde lijn gehanteerd. Dit betekent dat voor toelating het vergoedingsbesluit kan worden uitgebreid. Nu worden vergoedingen gevraagd voor nucleaire inrichtingen, sommige transportvergunningen, registraties van stralingsdeskundigen en –artsen en opleidingen. Daar komen bij: vergunningen en registraties voor medische en industriële toepassingen, overige transporten en certificering van verpakkingen. Zie hiervoor bijlage 3 en 4. In de bijlagen is daarbij per toelatingsactiviteit ook een (globale) kosten-bastanalyse gemaakt en is op basis daarvan geconcludeerd of moet worden doorbelast. Indien wordt doorbelast, is een voorstel voor een vergoeding gedaan.

Nieuwe initiatieven zoals Pallas en Shine kunnen ondergebracht worden in de huidige categorieën van het Besluit en worden derhalve op dezelfde manier belast als bestaande vergunninghouders.

3.4. Hoe doorbelasten?

Door middel van een periode van tijdschrijven wordt zoveel mogelijk duidelijkheid verkregen over de daadwerkelijke tijdsinspanning. Indien mogelijk, worden de bedragen in het Vergoedingsbesluit daarop gebaseerd.

Transparantie over de opbouw van de bijdragen komt zowel in 'Maat Houden 2014' als in de evaluatie van het Besluit terug als een belangrijke waarde voor het doorberekenen.

Hier is onder meer invulling aan gegeven door het tijdschrijven. Daar waar data ontbreken (omdat vergunningen niet in de tijdschrijfperiode zijn verleend) of onvoldoende inzicht geven (door de complexiteit van tijdsbesteding) wordt gebruik gemaakt van onderbouwde ramingen. Die worden, voor zover mogelijk, afgezet tegen beschikbare data.

Voor dit onderzoek en rapport is een eenmalige tijdschrijfperiode van één jaar geïntroduceerd voor een deel van het personeel. Bij toekomstige evaluaties zou daar opnieuw gebruik van kunnen worden gemaakt.

Uitgangspunt is het opnemen van vaste bedragen voor gedifferentieerde activiteiten (naar soort vergunning, c.q. vergunninghouder) in het Vergoedingsbesluit.

In dit rapport is uitgegaan van een continuering van de huidige systematiek in het Besluit Vergoedingen. Dat wil zeggen dat in het Besluit, gedifferentieerd naar soort vergunning (of toezicht) of vergunninghouder, een vast bedrag is opgenomen. Verder wordt het bedrag in bepaalde gevallen verhoogd met daadwerkelijke externe kosten, voor bijvoorbeeld publicaties, MER-advies of externe deskundigheid.

Een andere systematiek van doorberekenen, waarbij de ANVS op basis van een urenrekening achteraf een flexibele vergoeding in rekening brengt bij de

vergunninghouders wordt in dit rapport verder niet onderzocht. Voor een dergelijk systeem zou een sluitend tijdschrijfsysteem bij de ANVS benodigd zijn, hetgeen betekent dat het volledige personeelsbestand in een door een accountant te valideren systeem moet tijdschrijven. Dit vergt een drastische organisatiewijziging, die ten goede komt aan slechts een deel van de werkzaamheden van de ANVS (waarvoor vergoeding kan worden doorbelast). Dit is daarom niet verder onderzocht.

Voordelen van het huidige systeem zijn overigens ook de rechtszekerheid (zowel ANVS als vergunninghouder weten vooraf wat de doorbelasting zal zijn) en het voorkomen van ongewenste prikkels. Dit laatste wil zeggen de vrees dat de ANVS met ondoelmatig of onnodig werk de rekening verhoogd, en daarnaast ontwijkend gedrag bij vergunninghouders om de kosten te drukken. Dit laatste komt de nucleaire veiligheid en de stralingsbescherming niet ten goede en zal dus voorkomen moeten worden.

Overigens geldt deze beperking niet voor externe kosten (publicaties, MER-besluit, TSO), omdat daarvoor een gespecificeerde factuur beschikbaar is. Zie ook het volgende uitgangspunt.

Kosten van extern specialistisch advies worden bij alle vergunningen apart doorberekend. Hiervoor gelden de randvoorwaarden uit de 'TSO-brief' uit 2017.

Voor extern advies gaat dit rapport uit van een voortzetting van de huidige praktijk (directe doorbelasting), die wel afwijkt van sommige andere toezichthouders. Dit kan verklaard worden door de zeer specialistische kennis die nodig is voor beoordeling, alsmede het feit dat sommige vergunningen (en beoordelingen) slechts zeer sporadisch voorkomen.

Een blijvend punt van aandacht is dat in een vroeg stadium van de vergunningverlening wordt aangegeven of er extern advies nodig is en zo ja, hoeveel dit naar verwachting zal kosten. Ook moet de inzet van extern advies worden onderbouwd richting de vergunninghouder c.q. aanvrager.

3.5. Nationale en internationale context

Diverse Nederlandse toezichthouders kennen een systeem van vergoeding van gemaakte kosten voor toezicht en toelating. Het gaat daarbij vaak om zeer specifieke doelgroepen, branches of industrieën die onderling niet makkelijk vergelijkbaar zijn. In Nederland kennen de NVWA, de ACM en de AFM een redelijk uitgebreid systeem van kostenvergoedingen, elk met specifieke kenmerken. Andere instanties, waar de ANVS gedeeltelijk mee samenwerkt, zoals de inspectiediensten van SZW en VWS, kennen een dergelijk systeem niet.

Binnen IenW hanteert de ILT een tariefstelsel met daarin de externe tarieven voor vergunning producten. De ILT brengt dus ook kosten in rekening voor haar werkzaamheden. Conform 'Maat Houden 2014' betreft dit alléén de kosten voor vergunningverlening. De grondslag hiervoor verschilt wezenlijk met die van de ANVS: de ILT voert als baten-lasten dienst een verplicht kostprijsmodel en dito tijdschrijfsysteem waarmee de producten en kosten gelinkt worden. De ANVS heeft

geen plicht om een kostprijsmodel met dito tijdschrijfsysteem te voeren, gegeven de rechtsvorm en het gevoerde stelsel: een ambtelijke organisatie met een kasstelsel.

De ANVS kan daarmee terugvallen op Handleiding Overheidstarieven 2020 (meer hierover in bijlage 5) wanneer er geen toereikend instrument ter bepaling van kostenvergoedingen voorhanden is.

Ook diverse buitenlandse nucleaire regulators zoals in België, Duitsland, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk kennen een systeem van kostenvergoeding. In de aanloop naar het huidige Besluit is hier onderzoek⁷ naar gedaan. De aanzienlijk hogere dekkingsgraden in de onderzochte landen hebben in Nederland bijgedragen aan de verhoging van de tarieven zoals opgenomen in het huidige Besluit. Het huidige Besluit kent weliswaar hogere vergoedingen dan haar voorganger, maar deze bedragen liggen nog steeds beduidend onder de dekkingsgraden (full cost recovery) die bij diverse buitenlandse regulators gehanteerd worden.

Elk land hanteert zijn eigen systemen en wijzen van toezicht en toelating. Soms wordt het toezicht door de overheid volledig uitbesteed en worden vervolgens **alle** werkzaamheden bij de industrie gedeclareerd. In Nederland is hiervan geen sprake, 'Maat Houden 2014' beperkt nu eenmaal de bewegingsruimte. De groei-ambities in de toelichting van het huidige Besluit behoeven op dat punt aanpassing.

3.6. Inningskosten

De gewijzigde opvattingen over de inningskosten zijn van belang voor de rest van dit rapport. Bij de totstandkoming van het huidige Besluit speelde de discussie of de toenmalige inningskosten soms niet hoger waren dan de gedeclareerde kleinere bedragen zoals die golden voor de voorloper⁸ van het huidige Besluit. De bedragen varieerden toentertijd van €48 tot €1.791. Destijds waren de inningskosten hoog omdat het systeem en de processen sterk afhankelijk waren van menselijke interactie. Daarom is bij het opstellen van het huidige Besluit afgezien van het in rekening brengen van lage bedragen.

Anno 2020 is de menselijke interactie in het ANVS-zaaksysteem, het financiële systeem SAP en het registratie- en inningsproces tot een minimum beperkt. Door het ANVS-zaaksysteem en de optimale benutting van SAP alsmede een efficiënt ingericht registratie- en inningsproces is het mogelijk een hoog volume aan relatief lage bedragen te innen en te bewaken.

Hiermee is tevens invulling gegeven aan de eerder door Andersson Elffers Felix geschetste mogelijkheid om door meer interne efficiency de kosten te verlagen en daarmee bij te dragen aan een hogere kosteneffectiviteit.

⁷ Zie rapport 'Analyse private financiële bijdrage in buitenlandse nucleaire sector', ISR Europe, 2011.

⁸ Het Bijdragenbesluit Kernenergiewet 1981

4 Advies

4.1. Inleiding

Dit hoofdstuk geeft de belangrijkste adviezen over een herziening van het Besluit, zoveel als mogelijk onderverdeeld naar de sectoren. Deze adviezen vormen het eindresultaat van het vervolgtraject na de evaluatie. De details hierover zijn opgenomen in de bijlagen 3 en 4. Dit hoofdstuk sluit af met enkele aanbevelingen voor nader onderzoek door de beleidsdirectie.

4.2. Advies over toelating nucleair

De belangrijkste conclusie uit de resultaten is dat de uren voor vergunningverlening nucleair, die de basis vormen voor de bedragen uit het Besluit, niet gewijzigd hoeven te worden. Wel worden op een aantal punten wijzigingen voorgesteld, die ervoor moeten zorgen dat het Besluit beter aansluit bij de praktijk.

Voorgestelde wijzigingen

Op basis van het onderzoek worden de volgende wijzigingen voorgesteld:

1. De formatieve salarisschalen van medewerkers die bij vergunning trajecten betrokken zijn, liggen meestal tussen 12 en 13. Bij de bepaling van de nieuwe bedragen zou moeten worden uitgegaan van een gemiddelde hiervan. Dit betekent op basis van de Handleiding overheidsstarieven 2020 een bedrag van $(86+95)/2 = €90,50$.
2. Het onderscheid tussen een 'eenvoudige wijziging' en 'complexe wijziging' is zinvol, maar behoeft verduidelijking. De criteria in het huidige Besluit zijn vrij abstract en (op voorhand) niet altijd eenduidig toe te passen. Het noemen van voorbeelden kan helpen. Daarbij wordt in ieder geval de bedrijfslevensduurverlenging genoemd als gecompliceerde wijziging.
3. Het vragen van een vergoeding voor de splijtstofvergunning kan vervallen, omdat is gebleken dat dit soort vergunningen voor nucleaire inrichtingen in de praktijk niet worden aangevraagd, zonder dat dit ook leidt tot een aanpassing van de inrichtingsvergunning. Omdat het hoogste tarief geldt, geldt in dat geval altijd het tarief voor de inrichtingsvergunning.

Aandachtspunten

Het is raadzaam om in een nieuw Besluit explicieter te maken dat de (beoordelings) kosten vanwege de milieueffectrapportage alleen worden doorbelast bij een verplichte MER-procedure.

4.3. Advies over toezicht nucleair

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat er ten aanzien van toezicht nucleair een bandbreedte kan worden aangegeven waartussen de vergoedingen kunnen zitten:

1. Het tijdschrijven geeft, ondanks de beperkingen, een minimum weer.
2. De Handleiding Overheidsstarieven 2020 geeft qua jaarbedragen een maximum weer.

Het huidige Besluit zit hier met haar jaarvergoedingen tussen in, maar meer richting Handleiding Overheidstarieven 2020 (hierna: HOT 2020). Daarnaast verdient de verhouding tussen de vergoedingen voor de verschillende installaties een actualisatie.

Voorgestelde wijzigingen

Op basis van het onderzoek worden de volgende wijzigingen voorgesteld:

1. Het aanpassen van de jaarlijkse vergoedingen binnen de hiervoor genoemde bandbreedte, dat wil zeggen op basis van: aangepaste inzetcijfers, aangepaste inschaling en aangepaste verhoudingen. Uitgangspunt hierbij is dan de voorcalculatorische toezichtlast (verdeelsleutel) in combinatie met de HOT 2020.
2. Het 10EVA toezicht wordt onderdeel van het reguliere toezicht en leidt niet meer tot een extra vergoeding.
3. Voor KCD zou toezicht op de ontmanteling alsnog geregeld moeten worden, omdat de huidige inzet van toezicht (tijdens de fase van veilige insluiting) ruim lager zal zijn dan de inzet tijdens de ontmantelingsfase.
4. De bijdrage voor toezicht zou ook moeten gaan gelden voor de vaak langjarige fase van oprichting/bouw van een nucleaire installatie.

Aandachtspunten

Een keuze voor een verlaging (vanwege het tijdschrijven) of verhoging (vanwege HOT 2020) van de huidige bedragen is niet digitaal. Denkbaar is de variant waarbij uitgaande van de verdeling toezichtlast en HOT 2020 (€2.029.050) voor alle installaties een kortingspercentage wordt doorgevoerd. Een korting van bijvoorbeeld 20% verlaagt dit bedrag naar €1.623.240. Voor een dergelijke generieke korting pleiten enkele argumenten:

1. Destijds is bij de totstandkoming van het huidige Besluit een generieke korting toegepast, om aan de veilige kant te blijven, door minder in rekening te brengen dan de werkelijke kosten.
2. Met een korting wordt de nucleaire sector enigszins tegemoet gekomen. Zoals bekend wordt het toezicht op de meeste andere industrieën in Nederland uit de algemene middelen betaald.

4.4. Advies over toelating stralingstoepassingen

Bestaande vergoedingen

De huidige in het Besluit opgenomen vergoedingen voor de stralingstoepassingen hebben alleen betrekking op:

1. (her)registratie van de stralingsdeskundigen
2. (her)registratie van stralingsartsen
3. nieuwe/wijziging aanvraag dosimetrische dienst
4. erkennen van opleidingsinstituten.

De belangrijkste conclusie is dat het huidige Besluit hierop aanpassing verdient. Dit omdat een aantal bedragen, zoals voor de eerste registratie, in 2013 te hoog is ingeschat en omdat de kostentoedeling soms niet overeenstemt met de inzet.

Voorgestelde wijzigingen

1. Het advies is om het Besluit ten aanzien van registratie van stralingsdeskundigen en stralingsartsen en de erkenning van dosimetrische diensten aan te passen op basis van tabel 6 uit bijlage 3.

2. De vergoeding voor het erkennen van opleidingen ongewijzigd te laten.
3. Het bedrag voor stralingsartsen en stralingsdeskundigen wordt daarbij gelijk getrokken.

Nieuwe vergoedingen

De belangrijkste conclusies is dat voor de toelating van stralingstoepassingen diverse vergoedingen geïntroduceerd kunnen worden. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen registraties en vergunningen en tussen verschillende soorten vergunningen. Daarnaast is onderzoek gedaan naar de specifieke vrijstelling en vrijgave. Per onderdeel ziet dit er als volgt uit:

Registraties: Hoewel het aantal registraties van toestellen en stralingsbronnen groot is, is de werkbelasting klein, namelijk ongeveer 1 uur. Het advies is om vanwege de administratieve lasten voor de ondernemer, geen vergoeding te gaan vragen voor de registratie van toestellen en andere stralingsbronnen.

Administratieve wijzigingen vergunningen: De zuiver administratieve wijzigingen van een vergunning kosten weinig inzet. Het advies is daarom om voor zuiver administratieve wijzigingen geen vergoeding te gaan vragen.

Inhoudelijke wijzigingen vergunningen: Bij een inhoudelijk wijziging van een vergunning is een vergoeding gerechtvaardigd. Het advies is om voor wijzigingen een gemiddelde vergoeding van €922,- te gaan vragen. Dat wil zeggen dat alle wijzigingen gelijkgetrokken worden en dat er geen onderscheid wordt gemaakt in de vergoeding voor een revisie en een wijziging.

Nieuwe en revisievergunningen: Voor alle procedures (nieuw of revisie) is een vergoeding gerechtvaardigd. Vanwege de soms tegenstrijdige belangen is het wenselijk om scherper te definiëren wanneer een revisievergunning dan wel een uitbreidingsvergunning nodig is. Voor de korte procedure (nieuw of revisie) is het advies om:

1. een vergoeding te vragen van €1.632,- per nieuwe aanvraag, en
2. een vergoeding te vragen voor de revisieprocedure en deze gelijk te trekken met die van een inhoudelijke wijzigingsprocedure (€922,- zoals eerder toegelicht).

Voor de lange procedure (nieuw of revisie) is het advies om:

1. een vergoeding te vragen van €4.032,- per nieuwe aanvraag, en
2. een vergoeding te vragen voor de revisieprocedure en deze gelijk te trekken met die van een inhoudelijke wijzigingsprocedure (€922,- zoals eerder toegelicht).

Categorie 1, 2 of 3-stoffen en complexvergunningen: Voor de aanvraag van een vergunningaanvraag met een lange procedure, waaronder vergunningaanvragen voor categorie 1, 2 of 3-stoffen en complexvergunningen, is een vergoeding gerechtvaardigd. Het advies is om voor de aanvraag van categorie. 1, 2 of 3-stoffen een vergoeding €10.860 te introduceren, wanneer sprake is van de beoordeling van een beveiligingsplan, een beëindigingsplan en/of een bedrijfsnoodplan.

Specifieke vrijgave: Het vragen van een vergoeding voor specifieke vrijstelling en vrijgave ligt voor de hand. Het advies is om voorlopig uit te gaan van 150 uur per specifieke vrijstelling of vrijgave oftewel €13.130 aan inzet vanuit de ANVS, en eventueel maatwerk voor dit bedrag nader te onderzoeken.

Voorgestelde wijzigingen

1. Het introduceren van een vergoeding voor alle vergunningen voor stralingstoepassingen, met uitzondering van zuiver administratieve wijzigingen.
2. Daarbij een differentiatie aan te brengen zoals hiervoor uiteengezet.
3. Voor specifieke vrijgave een vergoeding te introduceren.
4. Bij die vergoedingen aan te sluiten bij de systematiek die bij nucleair wordt gehanteerd ten aanzien van kosten van publicaties, MER en externe expertise (zie § 4.6).

4.5. Advies over toelating transport (nucleair en stralingstoepassingen)

Bestaande vergoedingen

Op dit moment wordt alleen voor transportvergunningen van splijtstoffen (categorie 1, 2 en 3) een vergoeding gevraagd. De conclusie is dat een vergoeding gerechtvaardigd is, de werkelijke inzet is echter lager dan de inzet volgens het huidige Besluit.

Voorgestelde wijziging

Het advies is om het huidige bedrag voor transportvergunningen van splijtstoffen (categorie. 1, 2, 3) te verlagen naar €925.

Nieuwe vergoedingen

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende soorten transportvergunningen. Per onderdeel ziet dit er als volgt uit:

Transportvergunning 'special arrangement': Een vergoeding voor het vergunnen van dit type transport is wenselijk. Het advies is om voor het afgeven van een transportvergunning 'special arrangement' een bedrag van €1.238 te gaan vragen.

Transportvergunning HASS en geneesmiddelen: Een vergoeding van €254 is gerechtvaardigd. Het advies is om deze vergoeding opnieuw te introduceren.

Transportvergunning splijtstof overig (niet categorie 1, 2, 3): Een vergoeding hiervoor wijkt sterk af van hetgeen elders in Europa gebruikelijk is. Het advies is om hiervoor geen vergoeding te vragen omdat Nederland anders uit de pas gaat lopen.

Certificering verpakkingen: Zowel de werkzaamheden van de ANVS, als de ingehuurde specialistische kennis komen in aanmerking voor een vergoeding. Het advies is om de inhuur apart in rekening te gaan brengen, zoals hieronder beschreven. Het advies is verder om zowel voor de werkzaamheden van het vooroverleg alsmede het verlenen van de vergunning, een vergoeding van €21.280 te introduceren.

Voorgestelde wijzigingen

1. Een vergoeding introduceren voor transportvergunningen voor 'special arrangements' en HASS en geneesmiddelen.
2. Een vergoeding introduceren voor de certificering van verpakkingen.
3. Bij die vergoedingen aan te sluiten bij de systematiek die bij nucleair wordt gehanteerd ten aanzien van kosten van publicaties, MER en externe expertise (zie § 4.6).

4.6. Algemeen: Kosten van publicatie, MER en externe expertise, peilmoment

MER

Omdat de tarieven van de commissie m.e.r. zich moeilijk laten voorspellen wordt geadviseerd om in het nieuwe Besluit geen bedrag meer op te nemen, maar zoveel als mogelijk aan te sluiten bij de systematiek voor externe expertise.

Dit betekent dat het door de commissie m.e.r. in rekening gebrachte tarief (de factuur) voor het toetsingsadvies door de ANVS aan de vergunninghouder wordt doorberekend bij het verlenen van de vergunning.

Ten aanzien van stralingstoepassingen is gewenst om voor de beoordeling van mer-aanmeldingsnotities een vergoeding te gaan vragen. Daarnaast is het gewenst een vergoeding voor een verplichte MER-procedure te incorporeren. Het advies is om de kosten van de beoordeling van mer-aanmeldprocedures op te nemen in de vergoeding voor de vergunningprocedure. Ook is het advies om vanwege een eventuele verplichte MER voor stralingstoepassingen en de daarmee gepaard gaande beoordeling van de MER en het verplichte advies van de commissie m.e.r., een vergoeding op te nemen in het Besluit. Hierbij dan zoveel als mogelijk aansluiten bij de systematiek van vergunningverlening nucleair.

Kennisgevingen (publicatiekosten)

De daadwerkelijke kosten van publicaties voor nucleair en stralingstoepassingen zijn eenvoudig aan de hand van de factuur vast te stellen. De huidige vastlegging in het Besluit biedt weinig flexibiliteit, als het beleid en/of de regelgeving zou wijzigen. Het advies is daarom om voor de kosten van kennisgevingen voor zowel nucleair als de stralingstoepassingen aan te sluiten bij de systematiek van het externe expertise.

Externe expertise

Vanwege het benodigde maatwerk en de unieke procedures, waarbij externe expertise sterk afhankelijk is van de soort aanvraag, wordt geadviseerd om deze extra kosten apart in rekening te blijven brengen. Dit sluit aan bij het profijtbeginsel en het beginsel dat nooit meer wordt gevraagd dan dat wordt uitgegeven.

Peilmoment bijdrage

Tijdens het onderzoek is in de praktijk gebleken dat onduidelijkheid bestaat over het peilmoment voor het bepalen van de bijdrage die in rekening wordt gebracht. Immers, trajecten kunnen langere tijd duren, waarbij het Besluit tussentijds geïndexeerd wordt. Het huidige Besluit bepaalt voor de meeste bijdragen dat dan het moment van verlenen bepalend is. Het advies is om dit peilmoment explicieter te bepalen in het Besluit en op te nemen voor transport, en om hierbij aansluiting te zoeken bij andere systemen van kostendoorberekening of leges. Daarin lijkt namelijk vaak aansluiting te worden gezocht bij het moment van het indienen van de ontvankelijke aanvraag.

4.7. Suggesties voor verdere afweging

DGMI wordt verzocht bij de herziening het volgende in overweging te nemen:

1. Af te zien van een tweejaarlijkse evaluatie van het Besluit en daarvoor in de plaats een vijfjaarlijkse evaluatie van het besluit te introduceren. Die evaluatie naar de doelmatigheid van het Besluit zou dan kort van duur moeten zijn. Ook de jaarlijkse indexering zou vervangen kunnen worden

door een vijfjaarlijkse indexering. Voordeel hiervan is dat hiermee de administratieve lastendruk voor het werkveld, het departement en de ANVS beperkt wordt.

2. Na te gaan of de volgende activiteiten bij de stralingstoepassingen zich lenen voor een vergoeding:
 - Het intrekken van een vergunning. De suggestie is om dit te stimuleren en daarvoor geen vergoeding te introduceren.
 - De toestemming voor overdracht die soms ook complex is
 - De verplichte beoordeling van een beëindigingsplan.
3. Na te gaan of de huidige systematiek in de Kernenergiewet, waarbij zowel de activiteiten waarvoor als de bedragen die in rekening worden gebracht in een AMvB moeten worden opgenomen, moet worden aangepast. Een aanpassing zou de flexibiliteit van de vergoedingen kunnen vergroten.

4.8. Financieel advies vergoedingen nucleair

Onderstaande overzicht geeft de huidige en voorgestelde nieuwe bedragen weer. De term "ongewijzigd" verwijst naar de gecalculeerde inzet.

Werkzaamheid		€ huidig besluit (2020)	€ voorstel nieuw besluit
1	Splijtstofvergunning voor nucleaire inrichting - Vooroverleg – lange procedure - Vooroverleg – korte procedure - Verlenen – lange procedure - Verlenen – korte procedure	6.840 3.800 17.480 8.930	Opheffen Opheffen Opheffen Opheffen
2	Vergunning oprichting nieuwe inrichting - Vooroverleg – kernenergiecentrale - Vooroverleg – onderzoeksreactor - Vooroverleg – andere inrichting - Verlenen – kernenergiecentrale - Verlenen – onderzoeksreactor - Verlenen – andere inrichting	810.000 405.000 270.000 4.050.000 2.025.000 1.080.000	Ongewijzigd Ongewijzigd Ongewijzigd Ongewijzigd Ongewijzigd Ongewijzigd
3	Vergunning in werking brengen of houden inrichting - Vooroverleg – kernenergiecentrale - Vooroverleg – onderzoeksreactor - Vooroverleg – andere inrichting - Verlenen – kernenergiecentrale - Verlenen – onderzoeksreactor - Verlenen – andere inrichting	270.000 270.000 135.000 1.350.000 810.000 405.000	Ongewijzigd Ongewijzigd Ongewijzigd Ongewijzigd Ongewijzigd Ongewijzigd
4	Vergunning buiten gebruik stellen en ontmantelen inrichting Vooroverleg – kernenergiecentrale	135.000	Ongewijzigd

	• Vooroverleg – onderzoeksreactor • Vooroverleg – andere inrichting • Verlenen – kernenergiecentrale • Verlenen – onderzoeksreactor • Verlenen – andere inrichting	67.500 33.750 67.500 33.750 33.750	Ongewijzigd Ongewijzigd Ongewijzigd Ongewijzigd Ongewijzigd
5	Wijziging inrichtingsvergunning • Vooroverleg – Lange procedure – eenvoudig • Vooroverleg – korte procedure – eenvoudig • Vooroverleg – lange procedure – gecompliceerd • Verlenen – lange procedure – eenvoudig • Verlenen – korte procedure – eenvoudig • Verlenen – lange procedure – gecompliceerd •	14.440 6.840 55.480 28.120 14.820 93.480	Ongewijzigd Ongewijzigd Ongewijzigd Ongewijzigd Ongewijzigd Ongewijzigd
6	Regulier toezicht inrichting • Kernenergiecentrale • Gesloten kernenergiecentrale • Onderzoeksreactor > 10 MW • Onderzoeksreactor < 10 MW • Overige inrichting	715.500 40.500 256.500 256.500 189.000	952.986 23.825 476.493 238.247 119.123
7	Beoordeling 10EVA • Kernenergiecentrale • Onderzoeksreactor > 10 MW • Overige inrichting	648.000 337.500 202.500	Incl. bij 6 Incl. bij 6 Incl. bij 6
8	Beoordeling MER bij verlenen vergunning	13.680	Ongewijzigd
9	Commissie m.e.r. advies	16.087	Factuur
10	Extern advies	Factuur	Factuur
11	Publicatiekosten • Korte procedure • Lange procedure • Kennisgeving buitenland • Kennisgeving buitenland ontwerpvergunning • Kennisgeving MER NL • Kennisgeving MER buitenland	271 21.762 10.881 10.881 5.440 5.440	Factuur Factuur Factuur Factuur Factuur Factuur

4.9. Financieel advies vergoedingen stralingstoepassingen en transporten

Werkzaamheid		€ Huidig besluit (2020)	€ voorstel
1	Eerste registratie stralingsdeskundigen/stralingsartsen	534	0
2	Erkenning opleidingsinstituten	1.632	1.632
3	Herregistratie stralingsdeskundigen/stralingsartsen	534	606
4	Nieuwe/wijziging aanvraag dosimetrische dienst	5.440	5.296
5	Transportvergunning splijtstoffen cat. 1, 2 en 3	3.800	925
6	Inhoudelijke wijziging vergunning (bijv. aantal toestellen of locatie)	nvt	922
7.	Nieuwe vergunningen (kort procedure)	nvt	1.632
a			
7.	Revisie vergunningen (kort procedure)	nvt	922
b			
8.	Nieuwe (lange procedure, uitgezonderd cat. 1, 2 en 3 bronnen)	nvt	4.032
a			
8.	Nieuwe vergunning cat. 1, 2 en 3 bronnen (lange procedure)	nvt	10.860
b			
8.	Revisie vergunningen (lange procedure)	nvt	922
c			
9	Specifieke vrijstelling en vrijgave	nvt	13.130
1	Transportvergunning special arrangement	nvt	1.238
0			
1	Validatie certificaten verpakking	nvt	840
1			

Bijlage 1 Managementsamenvatting uit evaluatierapport AEF 2017.

In het Besluit Vergoedingen Kernenergiewet (het Besluit) uit 2014, de opvolger van het Bijdragenbesluit, is vastgelegd dat dit besluit in 2016 geëvalueerd zou worden en dat hierbij tevens de mogelijkheden voor een verhoging van de kostendekkendheid onderzocht zouden worden. Dit vormde de aanleiding voor het evaluatieonderzoek dat Andersson Elffers Felix in opdracht van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) heeft uitgevoerd. In dit onderzoek hebben de volgende vragen centraal gestaan:

1. In hoeverre heeft de ANVS de in het Besluit Vergoedingen Kernenergiewet geformuleerde doelen behaald?
2. Welke scenario's zijn er denkbaar om de kostendekkendheid van de ANVS te verhogen en welke consequenties volgen uit deze scenario's?
3. Welke overeenkomsten en verschillen zijn er in het doorberekenen van kosten voor vergunningen en toezicht en handhaving bij soortgelijke organisaties in Nederland en in de nucleaire en stralingssector in het buitenland?

Het onderzoek bestond uit een documentstudie, een financiële analyse van de kosten en opbrengsten en interviews met betrokkenen binnen de ANVS, de verschillende sectoren waarop de ANVS toezicht houdt en andere departementen en toezichthouders binnen de Rijksoverheid. Aan het einde van het proces is middels een conferentie met het werkveld wederhoor gepleegd op de feitelijke constatering uit de evaluatie.

Uit de evaluatie blijkt dat de doelstelling van het Besluit, de verhoging van de kostendekkendheid, behaald is. Uit de berekening volgt dat, op basis van de definitie uit 2011¹, de kostendekkendheid van 11 % in 2011 gestegen is naar 25% in 2016. Deze berekening is met de nodige kanttekeningen omkleed, omdat een gedetailleerde uitsplitsing van de kosten van de ANVS op activiteitsniveau ontbreekt. De berekening kon echter uitgevoerd worden door een vergelijking te maken tussen de kostenniveaus in 2011 en 2016. Hiernaast hebben we een nieuwe definitie van kostendekkendheid geformuleerd. De nieuwe definitie gaat uit van de huidige activiteiten van de ANVS en de mogelijkheden van het bestaande kader 'Maat houden' waarin de kosten voor toelating voor 100% kunnen worden doorberekend en de kosten voor toezicht voor < 100% kunnen worden doorberekend. Het is echter niet mogelijk gebleken om de kostendekkendheid op basis van deze definitie te berekenen vanwege eerdergenoemde kanttekeningen en het ontbreken van de mogelijkheid om een vergelijking tussen kostenniveaus te maken.

¹ Bij de definitie uit 2011 wordt uitgegaan van de kosten en opbrengsten van de soortgelijke activiteiten in 2016 zoals deze in 2011 waren, namelijk de toelatings- en toezichtsactiviteiten voor de nucleaire sector en een beperkt aantal toelatings activiteiten stralingssector.

Verder blijkt uit de evaluatie dat er zowel bij de ANVS als bij de sector onduidelijkheid is

omtrent de doorberekening van de kosten voor Technical Support Organisations (TSO's). Het is vooraf onduidelijkheid welke activiteiten door een TSO worden uitgevoerd en hoe hoog de kosten zijn van deze activiteiten. Vanuit de sector is behoefte aan meer transparantie hieromtrent.

In Nederland constateren we dat er in de vorm van 'Maat houden' een richtinggevend kader bestaat over de omgang met het doorberekenen van kosten van toelating en toezicht.

Uitgangspunt bij 'Maat houden' is dat nooit meer dan de werkelijk gemaakte kosten in rekening mogen worden gebracht voor toelating en toezicht activiteiten. Voor toezicht is verder het uitgangspunt dat doorberekening niet plaatsvindt tenzij er sprake is van een uitzonderingssituatie op grond van het profijtbegin² of het 'veroorzaker-betaalt-beginsel'³ en mogen de kosten vanwege het algemeen belang karakter nooit helemaal worden doorberekend. Het kader biedt ruimte voor interpretatie. Uit de gesprekken met andere toezichthouders en inspecties in Nederland blijkt dat de toepassing van 'Maat houden' op veel verschillende wijzen wordt ingevuld en dat er geen eenduidig toepassing kan worden onderscheiden. Uit gesprekken met buitenlandse zusterorganisaties maken we op dat met name het 'veroorzaker-betaalt-beginsel' wordt gehanteerd voor de doorberekening van kosten. Naar dit beginsel wordt ook in 'Maat houden' nadrukkelijk gewezen maar hierover zijn door de Raad van State vooralsnog geen duidende adviezen gegeven.

Er zijn ten behoeve van het verhogen van de kostendekkendheid diverse mogelijkheden beschreven die in verschillende tijdspannes gerealiseerd kunnen worden. Deze mogelijkheden zijn als samenhangende pakketten in een viertal scenario's uitgewerkt. Deze scenario's gaan uit van verhogen, verbreden of differentiëren (of combinaties daarvan) van de in rekening gebrachte of in de toekomst te brengen vergoedingen.

Hoewel 'Maat houden' en de internationale vergelijking ruimte bieden om de kostendekkendheid in de toekomst te verhogen, is invoering op dit moment beperkt mogelijk vanwege het ontbreken van inzicht in de kosten van activiteiten op het gebied van toelating en toezicht. Het gebrek aan dit inzicht maakt het niet mogelijk om te bepalen wat de maximale kosten zijn die doorberekend mogen worden. Om dit inzicht te verkrijgen is het nodig om een systeem van kostenallocatie te introduceren en hieraan gekoppeld een vorm van tijdschrijven.

Zodra dit gebeurd is, kan in samenspraak met belanghebbenden (andere betrokken departementen en het werkveld) en in lijn met een in ontwikkeling zijnde visie op de nucleaire sector, een nieuw Besluit worden voorbereid.

² Van het profijtbegin² is sprake indien een individuele organisatie of een groep gelijkende organisaties meer dan andere profijt heeft van het uitgevoerd toezicht

³ Van het veroorzaker betaalt beginsel is sprake indien de activiteiten van een individuele organisatie of een groep gelijkende organisaties nopen tot meer dan gemiddeld (regulier) van de aard van de werkzaamheden.

Bijlage 2 Brief aan nucleaire vergunninghouders



Autoriteit Nucleaire Veiligheid en
Stralingsbescherming

> Retouradres Postbus 16001 2500 BA Den Haag

Autoriteit Nucleaire
Veiligheid en
Stralingsbescherming
ANVS
Beleid en Regelgeving
Den Haag

Datum 31 oktober 2017
Betreft toelichting doorrekening TSO-kosten

Geachte

Op 17 juli 2017 heb ik u geïnformeerd over de evaluatie van het Besluit vergoedingen Kernenergiewet (hierna: het Besluit vergoedingen). In die brief is aangekondigd dat er over het in rekening brengen van extern advies een brief met nadere toelichting zou komen. Deze brief strekt daartoe.

Inleiding

Voor de beoordeling van een vergunningaanvraag in het algemeen en de onderliggende technische specificaties in het bijzonder is regelmatig inhuur van specialistische technische kennis nodig. In het Besluit vergoedingen is daarom de mogelijkheid opgenomen om de kosten die met deze inhuur gemoeid zijn door te berekenen aan degene die daarvan profiteert: de vergunningaanvrager dan wel vergunninghouder.

Omdat de kosten van extern advies niet vooraf vast te stellen zijn – deze zijn afhankelijk van de complexiteit van het besluit en de onderliggende technische documentatie en de benodigde expertise – zijn hiervoor in het Besluit vergoedingen geen vaste bedragen opgenomen. Tijdens de evaluatie van het Besluit vergoedingen is gebleken dat onduidelijkheid bestaat over de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder dergelijke kosten worden doorberekend (ook wel TSO-kosten genoemd). Deze onduidelijkheid probeer ik met deze brief weg te nemen.

Welke activiteiten

Artikel 9, derde lid, van het Besluit vergoedingen bepaalt dat indien een extern advies wordt gevraagd de bedragen bedoeld in de artikelen 4, 5, 6, 7, eerste lid, onderdeel c, tweede lid, onderdeel c en 8, tweede lid, met de kosten van het externe advies worden verhoogd.

Dit betekent dat bij de volgende activiteiten van de ANVS kosten die worden gemaakt voor extern advies kunnen worden doorberekend, bovenop de vaste bedragen die in het besluit zijn genoemd:

- Het in behandeling nemen of verlenen van een vergunning voor de oprichting, het in werking brengen of in werking houden of het

- buitengebruikstellen en ontmantelen van een inrichting als bedoeld in artikel 15, onder b, Kew (artikel 4, 5, 6 Besluit vergoedingen);
- Het in behandeling nemen of verlenen van een wijziging van de hiervoor genoemde vergunningen, voor zover het een gecompliceerd besluit betreft (artikel 7, eerste lid, onderdeel c, en tweede lid, onderdeel c);
- De beoordeling van het document waarin de houder van een vergunning op grond van artikel 15, onder b, Kew ten minste eens in de tien jaar aan de ANVS verslag doet inzake de nucleaire veiligheid van de onder zijn beheer zijnde kerninstallatie (artikel 8, tweede lid).

**Autoriteit Nucleaire
Veiligheid en
Stralingsbescherming**
ANVS
Beleid en Regelgeving

Ons kenmerk
ANVS-2017/12633

Bij vergunningen voor nucleaire inrichtingen kunnen kosten voor extern advies zowel in de voorbereidende fase als in de beoordelingsfase worden doorberekend. Er wordt op twee momenten een bedrag in rekening gebracht, namelijk bij het in behandeling nemen van een aanvraag en bij het verlenen van de vergunning.

In alle andere gevallen kunnen eventuele kosten die voor extern advies worden gemaakt, niet worden doorberekend. Het gaat dan bijvoorbeeld om andere activiteiten waarvoor wel een (vaste) vergoeding wordt betaald, zoals toezicht en transport of om activiteiten die helemaal niet in het Besluit vergoedingen zijn meegenomen, zoals certificering en beoordelingen op grond van reeds verleende vergunning (zoals goedkeuringen). Ook kosten van extern advies bij andere wettelijke taken van de ANVS zoals publieksvoorlichting, kunnen niet worden doorberekend aan vergunninghouders.

In welke gevallen?

Het Besluit vergoedingen bepaalt niet welk extern advies bij de voornoemde activiteiten wel of niet kan worden doorberekend. Uit de nota van toelichting bij Besluit vergoedingen (Stb. 2013; 479) is echter een aantal uitgangspunten te halen, die van toepassing zijn op de doorberekening van extern advies:

- Het moet gaan om specialistische technische kennis die nodig is voor een goede beoordeling van de betreffende aanvraag of het verslag;
- Het moet kennis betreffen waarvan het niet nodig is dat de overheid deze kennis permanent in huis heeft;
- Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om een gebrek aan capaciteit door te berekenen aan de aanvrager;

Specialistische kennis waar aan gedacht kan worden, is het narekenen van probabilistische en deterministische analyses en specialistische kennis over bijvoorbeeld de ondergrond.

Kosten van expertises die wel bij de ANVS aanwezig zijn of zouden moeten zijn – bijvoorbeeld in het geval van vacatures – worden geacht te zijn verdisconteerd in het algemene, vaste, bedrag dat voor de behandeling en beoordeling van de vergunningaanvraag of het verslag in rekening wordt gebracht op grond van het Besluit vergoedingen. Dit geldt dus ook indien er ter tijdelijke opvulling van vacatures externen worden ingehuurd om taken te verrichten voor de ANVS.

Het voorgaande betekent ook dat de ingehuurde externe expertise in direct verband dient te staan met de aangevraagde vergunning of het verslag. Indien ten tijde van de beoordeling van een vergunning door dezelfde externe expert activiteiten worden verricht ten behoeve van bijvoorbeeld toezicht, moeten die kosten dus worden onderscheiden en in zoverre niet worden doorberekend. Dit

kan voorkomen indien er bij een bestaande inrichting zowel voor beoordelingen in het kader van de bestaande vergunning als in een vergunningtraject door dezelfde TSO activiteiten worden verricht.

**Autoriteit Nucleaire
Veiligheid en
Stralingsbescherming**
ANVS
Beleid en Regelgeving

Randvoorwaarden

Tot slot geldt een aantal meer algemene randvoorwaarden die van toepassing zijn op het doorberekenen van deze kosten.

Ons kenmerk
ANVS-2017/12633

Ten eerste – zo volgt ook uit het rijksbeleid over doorberekening van kosten “Maat Houden” – dient de vergoeding redelijk te zijn. Dit betekent dat bijvoorbeeld het aantal uren dat een extern adviseur heeft besteed, maar ook zijn uurloon in een redelijke verhouding dienen te staan tot de complexiteit van de vergunningaanvraag of het verslag. De ANVS zal dit bij het verlenen van een opdracht aan de extern adviseur in ogenschouw dienen te nemen.

Met het oog op het inzichtelijk maken van de kosten, wordt zoveel mogelijk vooraf inzichtelijk gemaakt welke kosten verwacht worden en waarop die verwachting is gebaseerd. Te denken valt aan het bureau dat wordt ingeschakeld, de specifieke expertise die benodigd is en een schatting van de tijdsduur en kosten.

Bij het uiteindelijke in rekening brengen van de vergoeding moeten de bedragen worden gespecificeerd, zodat helder is waar de vergunningaanvrager voor betaalt. Het in rekening brengen van de vergoedingen op grond van het Besluit vergoedingen is een besluit, zodat hiertegen bezwaar en beroep openstaan.

Slot

Deze brief heeft betrekking op de huidige systematiek van doorberekenen van kosten van extern advies, zoals neergelegd in het huidige Besluit vergoedingen. Naar aanleiding van de evaluatie van het Besluit vergoedingen wordt ook nog nader onderzoek gedaan, dat tot aanpassing van het Besluit vergoedingen kan leiden. Ik hoop met deze brief de geconstateerde onduidelijkheid te hebben weggenomen. Met betrekking tot de op dit moment lopende vergunningtrajecten wordt door uw vaste contactpersoon contact met u opgenomen om een daarop toegespitste toelichting te kunnen geven.

Heeft u vragen naar aanleiding van deze brief, dan kunt u contact opnemen met

Hoogachtend,

AUTORITEIT NUCLEAIRE VEILIGHEID EN STRALINGSBESCHERMING
Namens deze,

Bijlage 3 Beoordeling huidige vergoedingen

Deze bijlage gaat over de huidige vergoedingen. Nieuwe soorten van vergoedingen worden in bijlage 4 besproken. De huidige vergoedingen worden geëvalueerd volgens een vast stramien van toelating en toezicht: eerst voor nucleair, daarna voor stralingstoepassingen en tenslotte voor transport. Al deze vergoedingen zijn gebaseerd op uurtarieven. De bijlage eindigt met enkele vergoedingen voor nucleair die gebaseerd zijn op vaste kosten.

3.1 Toelating nucleaire inrichtingen

Het huidige Besluit maakt onderscheid tussen het soort vergunning dat aangevraagd wordt, elk met een eigen tarief. Verder wordt er onderscheid gemaakt tussen het doorberekenen van de kosten van het vooroverleg, en het verlenen van de vergunning. Over het algemeen is de doorlooptijd van het vooroverleg veel langer dan de doorlooptijd van de formele vergunningsprocedure. In het vooroverleg wordt een groot deel van het beoordelingswerk gedaan, inclusief het schrijven van de concept-vergunning. Hierdoor kan binnen de wettelijke termijn van de formele vergunningprocedure worden gebleven. Voor vergunningswijzigingen is daarnaast een onderscheid gemaakt tussen relatief eenvoudige en complexe vergunningswijzigingen. In het Besluit zijn hiervoor criteria opgenomen. Additionele vergoedingen zijn ingesteld voor de inhuur van extern specialistisch advies, voor publicaties en voor de beoordeling van het milieueffectrapport.

Resultaten tijdschrijven

Vanwege het beperkte aantal nucleaire inrichtingen in Nederland, is ook het aantal vergunningen dat jaarlijks wordt verleend beperkt. Ook hebben de vergunningen, vanwege de complexiteit, over het algemeen een lange doorlooptijd, soms vele jaren. Dit betekent dat tijdens de periode van tijdschrijven, niet op alle activiteiten uit het Besluit tijd geschreven is. Diverse soorten vergunningprocedures zoals splijtstofvergunningen en oprichtingsvergunningen zijn tijdens die periode dus niet voorbijgekomen. Of ze werden tijdens die periode net afgerond of juist opgestart. Deze zijn niet nader beschouwd.

Voor de twee vergunningprocedures die in de tijdschrijfperiode wel zijn doorlopen (beiden lange procedure, eenvoudige wijzigingsvergunningen) komt het totale aantal geschreven uren (vooroverleg en beoordeling) redelijk overeen met de uren uit het Besluit. Daarbij geldt dat het vooroverleg van de procedure inzake de HOR-installatie wel voor een deel vóór de tijdschrijfperiode plaats had. Zie tabel 1.

Tabel 1

	Werkzaamheid	Uren huidig besluit	€ huidig besluit	Uren volgens tijdschrijven	€ volgens tijdschrijven
1	Art. 7 lid 1 letter a HOR	152	14.440	51	4.845
	Art. 7 lid 1 letter a OLP		14.440	273	23.435
2	Art. 7 lid 2 letter a HOR	269	28.120	210	19.401
	Art. 7 lid 2 letter a OLP		28.120	220	19.507

De gesignaleerde verschillen in de tabel zijn deels te wijten aan het feit dat tijdens het tijdschrijven de algemene uren voor vergunningverlening niet zijn meegerekend. Daarnaast hebben niet alle bij de procedure betrokken personen tijd geschreven. Dit geldt bijvoorbeeld voor de ondersteuning.

De twee beschreven procedures betroffen niet-complexe wijzigingsvergunningen met de uitgebreide procedure. Deze komen ook het meest voor. De kennis daarover binnen de ANVS is dan ook het grootst. Andere procedures, met name de complexe, zijn lastiger in te schatten vanwege het vaak benodigde maatwerk.

Voor wat betreft de 'ontbrekende' procedures: er is uit de gesprekken met (voormalig)vergunningverleners en een nadere analyse van de uitgangspunten geen reden gevonden om aan de huidige uren te twijfelen, het gaat om realistische aannames (aan de onderkant van wat verwacht mag worden aan inzet). Bij de gesprekken is bijvoorbeeld gevraagd naar de verhouding met de hiervoor genoemde procedures waar geen tijd voor is geschreven. Ook die leek in overeenstemming met de verwachtingen.

Bij wijzigingsvergunningen wordt geen onderscheid gemaakt naar de soort inrichting, maar naar de procedure (kort, lang) en of het een gecompliceerd besluit is of niet. Deze onderverdeling en vooral de definitie van 'gecompliceerd besluit' levert problemen op. Desondanks kan het onderscheid tussen de verschillende procedures (bij wijzigingsvergunningen) behouden blijven.

De salarisschaal van de betrokken medewerkers (vergunningverleners, juristen en specialistisch adviseurs) varieert van 11 tot en met 14. Ook de gemiddelde schaal varieert per vergunning traject. Het Besluit gaat uit van schaal 13. Ook dit draagt bij aan de verschillen tussen de tijdschrijfsresultaten en het huidige besluit in de tabel.

Het tijdschrijven laat zien dat naar verhouding een groter deel van de werkzaamheden plaatsvindt in de fase van het vooroverleg voorafgaand aan de indiening van de aanvraag. Gelet echter op het profijtbeginsel, wordt het redelijk geacht dat het grootste deel van de vergoeding wordt betaald bij de verlening van de vergunning. Er wordt daarom geen wijziging in de verhouding tussen vergoedingen voor het vooroverleg en voor de verlening van de vergunning voorgesteld.

Indien het maken van een MER-onderdeel is van de vergunningprocedure, neemt de tijdsinspanning aanzienlijk toe, bijvoorbeeld vanwege de tijd benodigd voor de (beoordeling van de) inspraak.

Differentiatie met mogelijke verhoging van het tarief, afhankelijk van de MER en publicatielast, wordt geadviseerd om ruimte te behouden voor het gewenste maatwerk.

Conclusies toelating nucleair

De belangrijkste conclusie uit de resultaten is dat de uren voor vergunningverlening nucleair, die de basis vormen voor de bedragen uit het Besluit, niet gewijzigd hoeven te worden.

Advies toelating nucleair

Het advies is om het Besluit op de volgende onderdelen aan te passen:

4. De formatieve salarisschalen van medewerkers die bij vergunning trajecten betrokken zijn, liggen meestal tussen 12 en 13. Bij de bepaling van de nieuwe bedragen zou moeten worden uitgegaan van een gemiddelde hiervan. Dit betekent op basis van de Handleiding overheidsstarieven 2020 een bedrag van $(86+95)/2 = €90,50$.
5. Het onderscheid tussen een 'eenvoudige wijziging' en 'complexe wijziging' is zinvol, maar behoeft verduidelijking. De criteria in het huidige Besluit zijn vrij abstract en (op voorhand) niet altijd eenduidig toe te passen. Het noemen van voorbeelden kan helpen. Daarbij wordt in ieder geval de bedrijfslevensduurverlenging genoemd als gecompliceerde wijziging.
6. Het vragen van een vergoeding voor de splijtstofvergunning kan vervallen, omdat is gebleken dat dit soort vergunningen voor nucleaire inrichtingen in de praktijk niet worden aangevraagd, zonder dat dit ook leidt tot een aanpassing van de inrichtingsvergunning. Omdat het hoogste tarief geldt, geldt in dat geval altijd het tarief voor de inrichtingsvergunning.
7. Het is nodig om explicieter te maken dat de (beoordelings-)kosten vanwege de milieueffectrapportage alleen worden doorbelast bij een verplichte MER-procedure.

3.2 Toezicht nucleaire inrichtingen

De huidige vergoedingen voor het toezicht op nucleaire installaties hebben betrekking op het regulier toezicht en op de beoordelingen van de wettelijk verplichte tienjaarlijkse evaluaties (10EVA). Voor het regulier toezicht door de ANVS betalen de nucleaire inrichtingen een jaarlijkse vaste bijdrage. De hoogte is afhankelijk van het type nucleaire inrichting. De ANVS houdt daarnaast toezicht op de uitvoering en de implementatie van de 10EVA. Het betreft hier meerjarige toezichttrajecten. De hoogte van de vergoeding is afhankelijk van het type nucleaire inrichting. Hier kunnen kosten bijkomen vanwege de inhuur door de ANVS van extern specialistisch advies.

3.1 Resultaten tijdschrijven

In deze paragraaf volgen de resultaten over de uren en de daaraan gerelateerde inschaling van toezichthoudende medewerkers. Tabel 2 geeft inzicht in het aantal toezichturen.

Tabel 2

	Werkzaamheid	Fte huidig besluit	Fte tijd- schrijven	€ huidig besluit	€ volgens tijdschrijven
1	Art. 8 lid 1, letter a (KCB)	5,3	3,0	715.500	390.879
2	Art. 8 lid 1, letter b (KCD ⁹)	0,3	0,1	40.500	7.921
3	Art. 8 lid 1, letter c (HOR)	1,9	0,4	256.500	47.420
	Art. 8 lid 1, letter c (HFR)	1,9	1,5	256.500	195.233
4	Art. 8 lid 1, letter d (Urenco)	1,4	0,5	189.000	62.432
	Art. 8 lid 1, letter d (Covra)	1,4	0,7	189.000	83.311

⁹ KCD is de Kerncentrale Dodewaard, een gesloten kernreactor voor energieopwekking in veilige insluiting

	Art. 8 lid 1, letter d (OLP)	1,4	1,3	189.000 ¹⁰	158.377
5	Art. 8 lid 2, letter a (KCB)	4,8	0,1	648.000	7.465
6	Art. 8 lid 2, letter b (HOR)	2,5	0,0 ¹¹	337.500	1.140
	Art. 8 lid 2, letter b (HFR)	2,5	0,0	337.500	2.769
7	Art. 8 lid 2, letter c (Urenco)	1,5	0,0	202.500	4.300
	Art. 8 lid 2, letter c (Covra)	1,5	0,0	202.500	4.172
	Art. 8 lid 2, letter c (OLP)	1,5	0,1	202.500	11.630

Het aantal uren dat is geschreven valt bij alle nucleaire inrichtingen aanmerkelijk lager uit dan het aantal uren waar bij de vaststelling van het huidige Besluit in 2013 vanuit is uitgegaan. Het dichtst in de buurt komt het toezicht op OLP, namelijk 1,3 versus 1,4 fte.

Op basis van gesprekken met inspecteurs kunnen deze verschillen als volgt verklaard worden: de tijd besteed aan algemene overleggen en opleidingen, die wel nodig zijn om toezicht te kunnen uitvoeren, is niet meegeteld. De inspecteurs hebben, met andere woorden, zeer terughoudend tijd geschreven. Verder is tijdens de looptijd van het tijdschrijfperiode relatief veel toezichttijd is gaan zitten in het organiseren en uniformeren van werkwijzen binnen het toezicht en het leveren van ondersteuning aan andere dienstonderdelen, zonder dat dit meegeteld is. Tenslotte was geen sprake van een volledige bezetting aan inspecteurs.

De data uit het tijdschrijven over het toezicht nucleair zijn om die redenen minder bruikbaar om een vergoeding vast te stellen. Het geeft immers geen volledig inzicht in de daadwerkelijk bestede uren aan toezicht bij de nucleaire inrichtingen. Bij een zeer restrictieve uitleg van 'toezicht op een installatie' geeft het tijdschrijven hooguit een beeld van wat minimaal aan inzet te verwachten is.

De voornoemde beperking in de bruikbaarheid van de data is ondervangen door de inzet op toezicht nucleair mede te 'berekenen' aan de hand van de Handleiding Overheidstarieven 2020 van het ministerie van BZK. Onderdelen van deze handleiding worden al langer gebruikt bij de uitvoering van het Vergoedingenbesluit. Zie verder de paragraaf 'Alternatief scenario voor nucleair toezicht' hieronder.

De twee 10EVA trajecten waar tijd voor is geschreven (Urenco en NRG-HCL) vielen maar gedeeltelijk in de periode van tijdschrijven, waardoor het aantal geschreven uren beperkt is en niet inzichtelijk is geworden wat de werkelijke tijdbesteding per traject is.

3..2 Resultaten inschaling

Voor wat betreft de inschaling van de inspecteurs is het volgende vastgesteld. Het toezicht op nucleaire installaties wordt uitgevoerd door medewerkers met salarisschaal 12, 13 en 14. Het gemiddelde ligt op schaal 12 trede 5. De lagere

¹⁰ Sinds 2019 wordt de bijdrage voor het toezicht op een overige inrichting in rekening gebracht aan OLP. Daarvoor niet, omdat de LFR in het huidige Besluit is uitgezonderd en die nog aanwezig was. Deze reactor was al buiten bedrijf, waardoor het in rekening brengen van het bedrag voor een inrichting met een reactor niet evenredig werd geacht. Dezelfde kanttkening geldt voor het tweede lid van artikel 8.

¹¹ Inzet tijdens de periode van tijdschrijven inzake de 10EVA activiteiten van HOR, HFR, Urenco en COVRA, kwam lager uit dan 0,05 fte.

inschaling dan waar in het huidige besluit van uit is gegaan kan verklaard worden doordat nieuw personeel is aangetrokken, waarvan een deel nog kan doorgroeien.

3.3 Alternatief scenario voor nucleair toezicht

Het alternatief scenario beschrijft het baseren van de toezichtlast op basis van de Handleiding Overheidstarieven 2020 (hierna HOT 2020) in combinatie met de bezetting bij de ANVS, in plaats van op het tijdschrijven. Tevens worden in dit scenario de resultaten meegenomen van de analyse naar de verhouding van bijdragen tussen de installaties en het samenvoegen van het regulier en 10EVA toezicht. Tenslotte volgt een vergelijkende samenvatting.

a. Verhoudingen bijdragen installaties

De nucleaire vergunninghouders betalen jaarlijks een vast bedrag voor het toezicht. Dat bedrag verschilt per installatie. Uit de analyse is gebleken dat een andere verhouding van deze bedragen meer recht doet aan de resultaten van het tijdschrijven en aan het risico-gestuurde toezicht van de ANVS.

Het voorstel is om deze verhouding te bepalen aan de hand van de minimale jaarlijkse toezichtlast per (soort) installatie, dus de hoeveelheid toezichturen die minimaal moeten worden besteed aan de betreffende installatie om te zorgen dat de ANVS een beeld van de veiligheid van de installatie behoudt. De minimale toezichtlast wordt bepaald door de technische risico's (denk aan bronterm, vermogen van de reactor, complexiteit) van de installatie. Hierdoor wordt bijvoorbeeld recht gedaan aan het verschil in geschreven uren op de HOR en de HFR. Het tarief voor een centrale in veilige insluiting wordt verder verlaagd. De verhouding wordt dan als volgt:

KCD:	1
HOR:	10
HFR:	20
OLP, Urenco, COVRA:	5 ieder
KCB:	40

Dit betreft de verhouding van de op te nemen bedragen. Deze verhouding kan worden toegepast op de totaal op toezicht geschreven uren in de referentieperiode van het tijdschrijven (de beperkingen daarvan daargelaten). In totaal zijn 10.391 uur direct geschreven op inspectie en beoordeling van de nucleaire installaties, die een gezamenlijke waarde vertegenwoordigen van €945.572. Met de bovenstaande aangepaste inspectieverhouding, ziet op basis van de geschreven uren, de in rekening te brengen vergoeding per installatie er als volgt uit:

KCD:	€ 10.995
HOR:	€ 109.950
HFR:	€ 219.900
OLP, Urenco, COVRA:	€ 54.975 ieder
KCB:	€ 439.801

b. Standaard overheidstarieven

De HOT 2020 van het ministerie van BZK is bedoeld om de kosten van een medewerker in overheidsdienst inzichtelijk te maken. De handleiding kan gebruikt worden om kosten in rekening te brengen bijvoorbeeld als er geen toereikend instrument voorhanden is ter bepaling van de kostenvergoedingen. Het HOT 2020 wordt gebruikt door veel overheidsdiensten die (zoals de ANVS) werken zonder kostprijsmodel en zonder uren-schrijven. De HOT 2020 geeft gemiddelde uurtarieven per salarisschaal weer, op basis van de werkelijke gemiddelde totale loonkosten¹². Bijlage 5 geeft extra informatie over het HOT 2020.

De toerekening van de in de formatie opgenomen zestien toezichthoudende medewerkers die werken bij de teams NIT-TH en MOB-SAO en MOB-ONT vindt hierbij plaats op basis van de toezichtlast. Daarbij is in de laatste twee teams ook rekening gehouden met het feit dat sommige medewerkers, naast toezicht, ook werkzaamheden verrichten voor bijvoorbeeld vergunningverlening. Bij alle scenario's is uitgegaan van schaal 12, trede 5. Tabel 3 geeft voor het toezicht nucleair het totaalbeeld met het alternatieve scenario.

Tabel 3

Instal-latie	Fte-inzet huidige besluit	€ in huidige Besluit	Fte-inzet obv tijdschrijven	€ obv data uit tijdschrijven	Fte-inzet cf verdeling toezichtlast	€ obv verdeling toezichtlast
KCB	5,3	715.500	3,0	390.879	7,4	952.986
KCD	0,3	40.500	0,1	7.921	0,2	23.825
HOR	1,9	256.500	0,4	47.420	1,9	238.247
HFR	1,9	256.500	1,5	195.233	3,7	476.493
Urenco	1,4	189.000	0,5	62.432	0,9	119.123
Covra	1,4	189.000	0,7	83.311	0,9	119.123
OLP	1,4	189.000	1,3	158.377	0,9	119.123
Totaal	13,6	1.836.000	7,5	945.572	16	2.048.920

Dit scenario zal voor enkele installaties (KCB en HFR) door de hogere inzet op basis van de eerder geschetste toezichtlast, een substantiële verhoging van de bijdrage tot gevolg hebben en bij de overige installaties een substantiële verlaging van de bijdrage.

Het scenario beschrijft op basis van de toezichtlast bij de ANVS de maximaal mogelijke tarieven binnen de gestelde randvoorwaarden uit hoofdstuk 3 en draagt daarnaast bij aan een uniforme (lees transparante) opbouw van de tarieven. Aan het feit dat nooit 100% wordt doorbelast, wordt voldaan doordat de uren van ondersteunend personeel (inclusief juristen en management) niet zijn meegenomen.

c. 10EVA

De hoeveelheid uren die nodig zijn voor het toezicht op de 10EVA is afhankelijk van verschillende factoren, zoals kwaliteit van de geleverde producten en complexiteit van de installatie. Daarnaast zijn de uren voor het toezicht op de 10EVA en het reguliere toezicht communicerende vaten; zij putten grotendeels uit dezelfde pool aan toezichthoudende medewerkers. Het is niet mogelijk gebleken om op basis van

¹² Zie Bijlage 4 voor de detailberekening.

dit onderzoek in de referentieperiode een uitspraak te doen over wat een reële hoeveelheid uren is voor het toezicht op de 10EVA.

Vanwege de lange doorlooptijd van de 10EVA's is desondanks een berekening gedaan om de bedragen voor het toezicht op de 10EVA door 10 te delen en op te tellen bij de bedragen voor het jaarlijkse toezicht per installatie. Zo spreidt de vergunninghouder de kosten over 10 jaar heen, en zijn er minder financiële lasten ineens.

Wanneer de inzet van 10EVA jaarlijks wordt verdisconteerd in de reguliere jaarlijkse vergoeding voor inspectie en installatie, dienen voor de installaties de volgende bedragen te worden opgeteld bij de voorgestelde jaarlijkse vergoeding:

KCD:	niet van toepassing
HOR:	€ 33.750
HFR:	€ 33.750
OLP, Urenco, COVRA:	€ 20.250 ieder
KCB:	€ 64.800

Deze resultaten zijn meegenomen in de 3e kolom in tabel 4 "Huidig besluit incl. 1/10^e deel 10EVA in €".

De genoemde "communicerende vaten" en het gebrek aan inzicht in de uren die worden gebruikt voor 10EVA's, betekenen dat het realistischer is om geen extra vergoeding te vragen voor de 10EVA werkzaamheden; anders gezegd het scenario "verdeling op basis van toezichtlast" is leidend. De uitkomst van dit voorstel komt in de derde kolom van tabel 4 tot uitdrukking. Vanwege de soms benodigde externe expertise bij 10EVA's, is het wel goed hiervoor de mogelijkheid van het doorberekenen van externe expertise te behouden.

Tabel 4

Werkzaamheid		Huidig besluit incl. 1/10 ^e deel 10EVA in €	€ obv verdeling toezichtlast zonder 10EVA
1	Art. 8 lid 1 letter a en lid 2 letter a (KCB)	780.300	952.986
2	Art. 8 lid 1 letter b (KCD)	40.500	23.825
3	Art. 8 lid 1 letter b en lid 2, letter c (HOR)	290.250	238.247
	Art. 8 lid 1 letter c en lid 2 letter b (HFR)	290.250	476.493
4	Art. 8 lid 1 letter d en lid 2 letter c (Urenco)	209.250	119.123
	Art. 8 lid 1 letter d en lid 2 letter d (COVRA)	209.250	119.123
	Art. 8 lid 1 letter d en lid 2 letter d (OLP)	209.250	119.123
Totaal		2.029.050	2.048.920

Uit tabel 4 blijkt dat bij gebruik van het voorstel om geen aparte 10EVA vergoeding in rekening te brengen bij de installaties, maar in plaats daarvan uit te gaan van de toezichtlast, de vergoedingen in z'n totaliteit niet dalen. Alhoewel KCB en HFR nog steeds meer betalen voor de uitgevoerde toezichtwerkzaamheden, is het onderlinge verschil voor hen kleiner geworden.

d. Bandbreedte toezicht nucleair

Tabel 3 vergelijkt de data uit het huidige Besluit, uit het tijdschrijven, en uit het alternatief scenario op basis van het HOT-2020. Indien gekozen wordt voor het de verdeling toezichtlast met het hanteren van het HOT 2020, worden aan toekomstige jaarlijkse vergoedingen in totaal €2.048.920 verwacht.

Indien het regulier en 10EVA toezicht worden samengevoegd dan blijft het eindbedrag €2.048.920, zie tabel 4. Dat is meer dan de huidige jaarlijkse bijdrage van €1.836.000. Voor de industrie betekent dit dat de breedste schouders meer gaan betalen en de kleinere spelers minder.

Vanuit strategische perspectief kan gesteld worden dat met het tijdschrijven en het alternatief scenario een bandbreedte geïntroduceerd is voor het toezicht nucleair:

3. Het tijdschrijven geeft, ondanks de beperkingen, een minimum weer.
4. Het HOT 2020 i.c.m. de voorcalculatorische verdeling van de toezichtlast geeft qua jaarbedragen een maximum weer.

Het huidige Besluit zit hier met haar jaarvergoedingen tussen in, maar meer richting HOT 2020/toezichtlast. Een keuze voor een verlaging (vanwege het tijdschrijven) of verhoging (vanwege HOT 2020) van de huidige bedragen is niet digitaal. Denkbaar is de variant waarbij uitgaande van de verdeling toezichtlast (€2.029.050) voor alle installaties een kortingspercentage wordt doorgevoerd. Een korting van bijvoorbeeld 20% verlaagt dit bedrag naar €1.623.240. Voor een generieke korting pleiten enkele argumenten:

3. Destijds is bij de totstandkoming van het huidige Besluit een generieke korting toegepast, om aan de veilige kant te blijven, door minder in rekening te brengen dan de werkelijke kosten.
4. Met een korting wordt de nucleaire sector enigszins tegemoet gekomen. Zoals bekend wordt het toezicht op de meeste andere industrieën in Nederland uit de algemene middelen betaald.

3.4 Buitengebruikstelling, ontmanteling en oprichtingsfase

De bijdrage voor het reguliere toezicht geldt in het huidige Besluit voor de periode vanaf het moment waarop een installatie in bedrijf is gegaan tot het moment waarop de vergunning is ingetrokken. Twee onderdelen worden hier nader uitgelicht: het toezicht in de fase van buitengebruikstelling en ontmanteling (wel vallend onder het huidige besluit) en het toezicht in de fase van oprichting (nu niet vallend onder het Besluit). Voor beide onderdelen geldt dat er in de periode van tijdschrijven geen tijd op is geschreven, omdat er geen nucleaire installaties in oprichting of ontmanteling waren.

a. Buitengebruikstelling en ontmanteling

De huidige bijdrage voor toezicht geldt ook in de fase van buitengebruikstelling en ontmanteling, omdat de vergunning pas daarna wordt ingetrokken. Hiervoor is in het huidige Besluit geen specifieke post opgenomen, zodat hetzelfde bedrag geldt als voor het reguliere toezicht tijdens de operationele fase. Binnen afzienbare tijd worden wel ontmantelingen van nucleaire inrichtingen voorzien. Naar verwachting zal het aantal jaarlijkse uren benodigd voor het toezicht tijdens de ontmantelingsfase, gemiddeld gezien vergelijkbaar zijn met de fase van in bedrijf zijn. Het is

daarom niet nodig om voor ontmanteling een aparte post op te nemen in een herzien besluit.

Een uitzondering vormt de nucleaire installatie KCD, die zich nu in veilige insluiting bevindt en daarom op dit moment relatief weinig toezicht vraagt. Die hoeveelheid uren, waarop het huidige tarief voor deze inrichting is gebaseerd, is onvoldoende om de kosten van toezicht tijdens de ontmantelingsfase te dekken. Dit betekent dat voor KCD een aparte post voor het toezicht op ontmanteling moet worden opgenomen in een hernieuwd besluit. Gezien de status van deze installatie en de omvang van het ontmantelingsproject wordt door de specialisten van de ANVS geadviseerd aansluiting te zoeken bij de inzet voor het (regulier) toezicht op de HFR.

b. Oprichten van een installatie

Een tweede punt van aandacht is dat het huidige Besluit niet toeziet op de fase van de oprichting/bouw van de installatie. Juist in die fase is vaak een aanzienlijke inzet aan toezicht nodig. Deze inzet zal zeker minimaal gelijk zijn aan de inzet van toezicht tijdens de fase van bedrijfsvoering. Gelet hierop is het advies om ook in de fase van oprichting, van de (toekomstige) houder van de vergunning voor het oprichten van een nucleaire inrichting, een bijdrage te verlangen voor het toezicht vanuit de ANVS. Voor de hoogte van de bijdrage kan worden aangesloten bij de bedragen die zijn opgenomen voor de fase van bedrijfsvoering voor de verschillende soorten inrichtingen. Daarbij is geoordeeld dat de toekomstige PALLAS-reactor (als dat initiatief door zet) qua toezicht in dezelfde categorie zou moeten vallen als de HFR.

Conclusies toezicht nucleair

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Het tijdschrijven voor dit toezicht heeft om meerdere redenen geleid tot lagere cijfers dan die uit het Vergoedingenbesluit. Als alternatief is een scenario doorgerekend voor de verdeling van de toezichtlast op basis van de Handleiding Overheidstarieven 2020. Dit levert een bandbreedte op van vaste jaarbedragen voor het toezicht. Als de resultaten uit het tijdschrijven het uitgangspunt blijven dan halveert het totale jaarbedrag, van €1.836.000 nu naar €945.572 in de toekomst. Als de verdeling op basis van toezichtlast het uitgangspunt wordt, dan stijgt het totale jaarbedrag licht van €1.836.000 nu naar €2.048.920 in de toekomst.2. De bovenstaande conclusie is gebaseerd op de volgende verbeterlagen:<ol style="list-style-type: none">a. De onderlinge verhoudingen van de bijdragen van de installaties worden geactualiseerd.b. De personele inzetcijfers voor het toezicht worden geactualiseerd.c. Het 10EVA toezicht wordt onderdeel van het reguliere toezicht en leidt niet meer tot een extra vergoeding.3. Zowel in de minimale als maximale variant blijven de installaties met de grootste gevaarzetting meer betalen dan de installaties met minder gevaarzetting.4. De bandbreedte geeft de mogelijkheid om tussen minimum en maximum te gaan zitten, door op basis van de maximale variant (verdeling toezichtlast volgens) een generiek kortingspercentage toe te passen.5. Voor KCD zou toezicht op de ontmanteling alsnog geregeld moeten worden, omdat de huidige inzet van toezicht (tijdens de fase van veilige insluiting) ruim lager zal zijn dan de inzet tijdens de ontmantelingsfase. |
|--|

6. De bijdrage voor toezicht zou ook moeten gaan gelden voor de vaak langjarige fase van oprichting/bouw van een nucleaire installatie.

Advies toezicht nucleair

Het advies is om het Besluit op de volgende onderdelen aan te passen:

1. De jaarlijkse bedragen voor het toezicht nucleair te baseren op de voorcalculatorische verdeling toezichtlast met tarieven gebaseerd op HOT 2020 (gemiddelde van tarief schaal 12 en 13), eventueel voorzien van een korting.
2. De onderlinge verhoudingen van de bijdragen van de installaties te actualiseren.
3. Het 10EVA toezicht te verdisconteren in het regulier toezicht, en daarmee niet meer apart in rekening te brengen.
4. Voor het toezicht op de ontmanteling van KCD een vergoeding introduceren.
5. De bijdrage voor het toezicht uitbreiden naar de fase van oprichting/bouw van de nucleaire installatie.

3.5 Toelating stralingstoepassingen

Bij de stralingstoepassingen gaat het in het huidige Besluit om relatief geringe bedragen. Alle dossiers bij elkaar tellen wel behoorlijk op. Het huidige Besluit heeft voor de stralingstoepassingen alleen betrekking op:

1. (her)registratie van de stralingsdeskundigen
2. (her)registratie van stralingsartsen
3. nieuwe/wijziging aanvraag dosimetrische dienst
4. erkennen van opleidingsinstituten.

Voor de toelating is de ANVS het bevoegde gezag. Het grootste deel van het werk zit in de herregistraties waar sprake is van een vijfjaarlijkse herregistratie. Zoals vermeld in hoofdstuk 3 wordt het toezicht op stralingstoepassingen niet doorbelast.

Resultaten

In tabel 5 wordt aangegeven wat de kosten volgens het huidige Besluit zijn en welke kosten volgen uit het tijdschrijven.

Tabel 5

Activiteit	Aantal	Bestede uren per (her) registraties/ erkenning	Huidig besluit €	Tijdschrijven € per registratie/erkenning
Eerste registratie stralingsdeskundigen	57	0,3	534	23
Erkenning opleidingsinstituten	3	11,2	1.632	637
Herregistratie stralingsdeskundigen	36*	6,7*	534	606*
Nieuwe/wijziging aanvraag dosimetrische dienst	1	5	5.440	285

Registratie/herregistratie stralingsartsen	1/1	0,5	534	37
--	-----	-----	-----	----

* de herregistratie van stralingsdeskundigen viel gedeeltelijk buiten de referentieperiode. De bestede uren zijn derhalve ook bijgehouden in Excel.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen registratie en herregistratie van stralingsdeskundigen en stralingsartsen:

1. De eerste registratie is een beperkte administratieve handeling.
2. De herregistratie (en buitengewone registratie, een vorm van herregistratie bij te weinig behaalde punten) van zowel stralingsdeskundigen als stralingsartsen betekent significant meer werk voor de ANVS waarbij over een periode van 5 jaar alle onderdelen van het noodzakelijke kennisonderhoud van de geregistreerde, gecontroleerd moeten worden.

a. Eerste registratie stralingsdeskundigen

In het huidige Besluit wordt zowel voor een eerste registratie, als herregistratie, als buitengewone registratie¹³ €534,- gevraagd. Voor de eerste registratie is de tijdsbesteding tijdens de referentieperiode aanmerkelijk minder. Dit blijkt ook uit het tijdschrijven, waarin 0,3 uur wordt berekend; hetgeen overeenkomt met €23,-. Naar verwachting is de daadwerkelijk tijdsbesteding per registratie gemiddeld een uur. Het advies voor de eerste registratie van een stralingsdeskundige, is hier geen vergoeding meer voor te vragen.

b. Herregistratie stralingsdeskundigen

In 2019 is een project opgestart om de grote hoeveelheid aan herregistraties met ingangsdatum van 01-01-2020 uit te werken. Per dossier zijn de uren bijgehouden. Uit deze registratie komt een gemiddelde van 6,7 uur per dossier. Het advies is de huidige vergoeding voor herregistratie (en buitengewone registratie) van een stralingsdeskundige te verhogen.

c. Erkenning opleidingsinstellingen

Een erkende opleidingsinstelling dient elke vijf jaar opnieuw een erkenning aan te vragen. Een erkenning van een nieuw opleidingsinstituut kost meer tijd dan een wijziging van een al erkende opleidingsinstelling. In de referentieperiode hebben geen nieuwe erkenningen van nieuwe opleidingsinstellingen plaatsgevonden. Er hebben wel wijzigingen plaatsgevonden, bijvoorbeeld het toevoegen van een nieuwe opleiding bij een reeds erkende instelling. Per wijziging wordt nu ongeveer 11 uur berekend, dit komt overeen met een bedrag van €637,- per erkenning. Het advies is de vergoeding per erkenning (nieuw en voor een nieuwe erkenning na vijf jaar) ongewijzigd te laten

d. Nieuwe/wijziging aanvraag dosimetrische dienst

Een dosimetrische dienst heeft een commercieel belang bij een erkenning. Dat erkennen doet de ANVS in samenwerking met de Raad van Accreditatie. Deze erkenning dient ook elke vijf jaar opnieuw te worden aangevraagd. Binnen deze vijf jaar worden soms enkele wijzigingen aangevraagd.

¹³ Buitengewone registratie is een vorm van herregistratie, waarbij de aanvrager te weinig punten heeft gehaald voor reguliere herregistratie.

Tijdens het tijdschrijven is slechts één wijziging van naam voorbijgekomen. Deze casus was echter niet representatief voor de tijd die gemiddeld nodig is voor wijzigingen in het algemeen. Naar expert schatting is gemiddeld 80 uur nodig voor een erkenning. Daarom is het voorstel om een vergoeding te vragen voor nieuwe aanvragen en voor de verlenging van de erkenning (registratie). Dit komt neer op €5.296,- per nieuwe aanvraag of verlenging.

e. Registratie stralingsartsen

Voor de (her)registratie van stralingsartsen gelden gelijke handelingen als bij de (her)registratie voor stralingsbeschermingsdeskundigen. Daarom wordt voorgesteld om deze gelijk te trekken. Dit advies betekent concreet:

1. Geen vergoeding vragen voor de eerste registratie van een stralingsarts.
2. De huidige vergoeding voor herregistratie van een stralingsarts gelijk te stellen aan het bedrag voor de herregistratie van een stralingsbeschermingsdeskundige. Het advies in voorgaand paragraaf voor herregistratie van een stralingsdeskundige is de huidige vergoeding te verhogen naar €606.

f. Samenvatting toelating stralingstoepassingen

De resultaten voor de toelating van stralingstoepassingen zijn samengevat in tabel 6. Hierin betekent '0' geen vergoeding:

Tabel 6

Werkzaamheid	Huidig besluit €	Advies €
Eerste registratie stralingsdeskundigen	534	0
Herregistratie stralingsdeskundigen	534	606
Eerste registratie stralingsartsen	534	0
herregistratie stralingsartsen	534	606
Erkenning opleidingsinstituten	1.632	1.632
Nieuwe/wijziging aanvraag dosimetrische dienst	5.440	5.296

Conclusies en advies

De belangrijkste conclusie is dat het huidige Besluit aangepast moet worden omdat een aantal bedragen, zoals voor de eerste registratie, in 2013 te hoog is ingeschat en omdat de kostentoedeling soms niet overeenstemt met de inzet. Het advies is om het Besluit aan te passen op basis van bovenstaande tabel 6.

3.6 Toelating transport

Het huidige Besluit regelt de toelating door de ANVS van het transport van splijtstoffen, radioactieve stoffen en dergelijke. Het toezicht wordt nu niet belast. Op dit moment wordt alleen voor transportvergunningen van splijtstoffen (categorie 1, 2 en 3) een vergoeding gevraagd. Onderdeel van de werkzaamheden van de ANVS zijn het opvragen en beoordelen van bewijslast of de goederen ontvangen mogen worden. Daarnaast is er, indien relevant, veel contact met het buitenland en is er nazorg. Het certificeren van transportverpakkingen regelt het huidige Besluit niet, zie hiervoor bijlage 4.3.4.

Resultaten

In totaal hebben tijdens de referentieperiode 25 medewerkers voor 218,25 uur tijd gespendeerd aan 18 transportvergunningen, oftewel 12,1 uur per vergunning. Tabel 7 bevat de huidige vergoeding en die op basis van het tijdschrijven.

Tabel 7

Werkzaamheid	€ Huidig besluit	€ Tijdschrijven
Transportvergunning splijtstoffen categorie 1, 2 en 3	3.680	925

Het bedrag uit het huidige besluit is gebaseerd op een inzet van 40 uur per vergunning en ligt derhalve veel hoger dan uit het onderzochte aantal vergunningen blijkt.

Conclusie en advies

Een vergoeding is gerechtvaardigd, de werkelijke inzet is echter lager dan de inzet volgens het huidige Besluit. Het advies is om het huidige bedrag te verlagen naar €925.

3.7 Overige vaste kosten nucleair

Een aantal vergoedingen in het huidige Besluit is niet gebaseerd op een uurtarief maar op vaste kosten. Dit zijn de kosten voor een verplicht advies van de commissie m.e.r. en de kosten voor kennisgevingen. Daarnaast wordt voor nucleaire vergunningen regelmatig externe expertise ingehuurd en doorbelast. Hieronder wordt voorgesteld om voor deze kosten allemaal dezelfde systematiek te gebruiken. Tenslotte volgt een advies over het peilmoment.

3.7.1 Milieueffectrapportage

Uit de toelichting bij het Besluit blijkt dat de kosten van de commissie m.e.r. van €14.784,- alleen in rekening worden gebracht bij een zogenaamd verplicht advies, met een verplichte uitgebreide MER-procedure. Uit het vergunningenbeleid van de ANVS volgt dat de uitgebreide MER-procedure in de meeste gevallen niet van toepassing is voor besluiten op grond van de Kernenergiewet, maar dat de ANVS er bij nucleaire installaties vrijwillig voor kiest. Dit vanwege het nastreven van transparantie en de mogelijkheid om bij maatschappelijke impact de belanghebbenden te betrekken.

De uitgebreide procedure, met een verplicht advies van de commissie m.e.r., is alleen aan de orde indien er ook een passende beoordeling als bedoeld in artikel 19f, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet moet worden gemaakt. Gelet hierop zullen in de meeste gevallen de kosten van de commissie m.e.r. niet worden doorbelast.

Opgemerkt wordt dat het tarief van de commissie m.e.r. de afgelopen jaren meer is gestegen dan het bedrag hiervoor in het vergoedingenbesluit. Het is moeilijk te voorspellen hoe de tarieven van de commissie m.e.r. zich verder zullen ontwikkelen.

Conclusie en advies

Omdat de tarieven van de commissie m.e.r. zich moeilijk laten voorspellen wordt geadviseerd om in het nieuwe Besluit geen bedrag meer op te nemen, maar zoveel als mogelijk aan te sluiten bij de systematiek voor externe expertise. Dit betekent dat het door de commissie m.e.r. in rekening gebrachte tarief (de factuur) voor het toetsingsadvies door de ANVS aan de vergunninghouder wordt doorberekend bij het verlenen van de vergunning.

3.7.2 Kennisgevingen

Van (ontwerp)vergunningen en MER-procedures wordt een kennisgeving gedaan. Dat betekent dat in de Staatscourant, een lokale krant en/of een nationale krant wordt medegedeeld dat er een procedure loopt en hoe personen hun zienswijze naar voren kunnen brengen of bezwaar kunnen maken. Hoe vaak en waar gepubliceerd moet worden is afhankelijk van de procedure (kort of lang) en of er een MER moet worden gemaakt. In het vergunningenbeleid heeft de ANVS dit nader vastgelegd. Voor de publicatie brengen de desbetreffende media kosten in rekening bij de ANVS, die worden doorbelast als onderdeel van de vergunningprocedure. Voor de volgende kennisgevingen worden in het huidige Besluit kosten in rekening gebracht:

- Besluit bij korte procedure	€ 271
- Ontwerp en besluit bij lange procedure	€ 21.762
- Ontwerp en besluit in het buitenland	€ 10.881
- Voornemen bij een MER in Nederland	€ 10.881
- Voornemen bij een MER in het buitenland	€ 5.440

Bovenstaande kosten zijn gebaseerd op de wijze waarop de ANVS thans (ontwerp)vergunningen publiceert en de kosten die de media in rekening brengen voor publicatie. De kosten zijn statisch vastgelegd, terwijl het gaat om kosten waarvan eenvoudig, aan de hand van de factuur, de daadwerkelijke kosten kunnen worden bepaald bij elk besluit. Het voorstel is daarom om voor deze kosten aan te sluiten bij de systematiek van 'externe expertise'. Dat betekent dat in het Besluit niet een vast forfaitair bedrag wordt opgenomen, maar dat op basis van de daadwerkelijke kosten, de factuur, wordt doorbelast. Daarmee wordt bovendien voorkomen dat het Besluit na een eventuele wijziging van het publicatiebeleid en/of de regelgeving, weer moet worden aangepast.

Conclusie en advies

De daadwerkelijke kosten van publicaties zijn eenvoudig aan de hand van de factuur vast te stellen. De huidige vastlegging in het Besluit biedt weinig flexibiliteit, als het beleid en/of de regelgeving zou wijzigen. Het advies is daarom om voor de kosten van kennisgevingen aan te sluiten bij de systematiek van het externe expertise.

3.7.3 Externe expertise

Tijdens de evaluatie in 2017 heeft de nucleaire industrie vraagtekens geplaatst bij de doorbelasting van externe kosten bij vergunningverlening. Dit betreft de inhuur van tijdelijke expertise die de ANVS niet voorhanden heeft. Daartoe is het volgende ondernomen:

- In 2017 is hierover een brief met toelichting verzonden aan de nucleaire vergunninghouders, zie hiervoor bijlage 2. Deze bevat een aantal belangrijke randvoorwaarden.
- Er is nu meer dan in het verleden aandacht voor dit aspect in het hele proces van vergunningverlening, van een inschatting van de noodzaak tot extern advies en de kosten in vooroverleg, tot het onderbouwen van de inzet bij de facturatie. Dit is vastgelegd in een interne ANVS-procedure.

De kosten en de inzet van het extern advies zijn sterk afhankelijk van de inhoud van een vergunningswijziging. Daarom is het onmogelijk dit bedrag, overeenkomstig de uitgangspunten van 'Maat Houden 2014', te verdisconteren in een vast bedrag.

Conclusie en advies

Vanwege het benodigde maatwerk en de unieke procedures, waarbij externe expertise sterk afhankelijk is van de soort aanvraag, wordt geadviseerd om deze extra kosten apart in rekening te blijven brengen. Dit sluit aan bij het profijtbeginssel en het beginssel dat nooit meer wordt gevraagd dan dat wordt uitgegeven.

3.7.4 Peilmoment

Er bestaat onduidelijkheid over het 'peilmoment' bij het bepalen van het bedrag dat in rekening wordt gebracht. Uit artikel 12 van het huidige Besluit volgt dat het peilmoment het moment is dat de vergunning wordt verleend. Is dat 1 januari, dan geldt dus (toch) het geïndexeerde bedrag. Dit lijkt af te wijken van wat gebruikelijk is, namelijk dat het moment van indienen van de aanvraag bepalend is.

Tegelijkertijd mist in het huidige Besluit deze bepaling voor transportvergunningen, zodat daar helemaal onduidelijk is welk moment bepalend is.

Conclusie en advies

Het peilmoment voor het bepalen van de bijdrage die in rekening wordt gebracht, is niet scherp geformuleerd en voor transport al helemaal niet omschreven. Het advies is om dit peilmoment scherper te verwoorden en dit ook op te nemen bij de toelating bij transport. Het advies is daarbij de aansluiting te zoeken bij andere systemen van kostendoorberekening of leges.

Bijlage 4 Verkenning uitbreiding van het Besluit

Onderzocht is welke werkzaamheden van de ANVS in aanmerkingen zouden kunnen komen voor een vergoeding. Dit is gedaan op basis van de uitgangspunten uit hoofdstuk 3. Deze bijlage geeft het resultaat van dit onderzoek dat vooral inzoomt op de stralingstoepassingen.

4.1 Nucleair en transport

Voor het nucleaire werkterrein zijn de mogelijkheden voor extra toerekening van kosten beperkt. Dit omdat bijna alle activiteiten al in het huidige Besluit beschreven zijn en een substantiële verhoging (bovenop hetgeen beschreven is in dit rapport) niet is onderzocht. Wat nog wel in een nieuw Besluit geregeld zou moeten worden zijn de bijdragen vanwege de volgende activiteiten:

1. de toezicht tijdens de fase van ontmanteling van KCD.
2. de toezicht tijdens de fase van oprichting van een nucleaire installatie.

De adviezen hierover zijn al opgenomen in bijlage 3.4. Verder is er ook bij het transport uitbreiding van het Besluit gewenst. Het gaat hier om het certificeren van transportverpakkingen. Een vergoeding hiervoor is gewenst, zie § 4.3.4.

4.2 Stralingstoepassingen

Het domein van de stralingstoepassingen biedt diverse mogelijkheden om in het kader van de toelating nieuwe vergoedingen te introduceren voor bedrijven, instellingen en particulieren. Onderstaande tabel 8 geeft de mogelijkheden en de input daarover uit het tijdschrijven.

Tabel 8

	Werkzaamheden	Vergoeding in huidig Besluit?	Tijdschrijven (uren)
1.	Registratie toestellen en stralingsbronnen	Nee	1.477
2.	Administratieve wijziging van vergunning (bv naamswijziging)	Nee	186
3.	Inhoudelijke wijziging van vergunning (bv aantal toestellen of locatie)	Nee	1.909
4.	Nieuwe/revisie vergunningen (kort procedure)	Nee	4.526
5.	Nieuwe/revisie vergunningen (lange procedure*, complexvergunning, cat. 1, 2 en 3 bronnen)	Nee	1.159
7.	Specifieke vrijstelling en vrijgave	Nee	327

* De reguliere lange procedure

De werkzaamheden uit de tabel worden hieronder nader geduid. Aan deze werkzaamheden kunnen publicatiekosten verbonden zijn zie hiervoor § 4.4.2.

4.2.1 Registraties en stralingsbronnen

Met de invoering van het Besluit Basisveiligheidsnormen Stralingsbescherming is een nieuwe vorm van autorisatie geïntroduceerd: de registratie van handelingen met toestellen en andere bronnen van ioniserende straling. Deze komt in grote lijnen in de plaats van de meldingen bedoeld in artikel 21 en 103 van het oude Besluit Stralingsbescherming.

Resultaten

In de periode van tijdschrijven is er een totaal van 1.477 uur besteed aan het afhandelen van 1.701 registraties voor toestellen en stralingsbronnen vanwege de wetswijziging. Dit betekent 0,9 uur per registratie en een gemiddelde vergoeding van €40. Het gaat hier vaak om kleine bedrijven en ondernemingen zoals tandartspraktijken. De bulk van de registraties van bestaande situaties is afgehandeld, de aantallen nieuwe registraties zullen naar verwachting omlaag gaan tot een redelijk constant niveau.

Conclusie en advies

Hoewel het aantal registraties van toestellen en stralingsbronnen groot is, is de werkbelasting klein, namelijk ongeveer 1 uur. Het advies is om vanwege de administratieve lasten voor de ANVS, geen vergoeding te vragen voor de registratie van handelingen met toestellen en andere bronnen van ioniserende straling.

4.2.2 Vergunningen

De vergunningverlening voor stralingstoepassingen maakt onderscheid tussen drie soorten vergunningen: een enkelvoudige vergunning, een verzamelvergunning en een complexvergunning. Een aanvraag volgt de lange, d.w.z. de openbare voorbereidingsprocedure, of een korte procedure. Een korte procedure betekent niet automatisch dat het om een eenvoudige en snel te verwerken aanvraag gaat, het tegendeel komt ook regelmatig voor.

Resultaten

Voor het soort vergunning is de volgende verdeling aangehouden:

- Administratieve wijziging van vergunning
- Inhoudelijke wijziging van vergunning
- Nieuwe/revisie vergunningen (kort procedure)
- Nieuwe/revisie vergunningen (lange procedure)

In tabel 9 zijn de resultaten van het tijdschrijven in uren en beschikkingen opgenomen.

Tabel 9

Werkzaamheden		Tijdschrijven (uren)	Aantal beschikkingen
1.	Wijziging vergunning		
	<i>Administratief</i>	186	25
	<i>Inhoudelijk, kort</i>	1.909	158
	<i>Inhoudelijk, lang</i>	0	0
2.	Nieuwe of revisie vergunning		
	<i>Korte procedure</i>	4.526	213
	<i>Lange procedure¹⁴</i>	1.159	17
	<i>(inclusief ontwerp)</i>		

De meeste uren tijdens het tijdschrijven zijn besteed aan de aanvragen voor nieuwe vergunningen voor bijvoorbeeld tandartsen, dierenartsen en voor industrie-toestellen. Het opstellen van handreikingen en standaarden ten behoeve van de vergunningverlening is weliswaar tijdrovend maar is hierin niet verdisconteerd. Hoe het werk ten behoeve van bestaande toestellen en radioactieve bronnen zich vanwege veranderende wet- en regelgeving ontwikkelt, is nog niet bekend. De details uit tabel 9 worden hieronder uitgewerkt.

1. Administratieve wijziging vergunning

Een administratieve wijziging betreft een korte en simpele handeling, zoals het wijzigen van een bedrijfsnaam of het wijzigen van een rechtsvorm. Voor de stralingshygiëne heeft dit geen gevolgen.

Resultaten

Uit het tijdschrijven blijkt dat het administratief wijzigen van vergunningen ongeveer 7 uur in beslag neemt en daarmee €508,- per vergunning kost. Echter is gebleken dat ook inhoudelijke wijzigingen zijn verantwoord op "administratie wijzigingen", waardoor dit een vertekend beeld geeft.

De tijdsbesteding van de ANVS aan *zuiver* administratieve wijzigingen (naamswijziging en/of wijziging rechtsvorm), is op basis van ervaringscijfers zeer gering. Wanneer de wijziging leidt tot een inhoudelijke beoordeling, wordt geadviseerd hier wel een vergoeding voor te vragen, zoals in de volgende paragraaf wordt toegelicht.

Conclusie en advies

De zuiver administratieve wijzigingen van een vergunning kosten weinig inzet. Het advies is daarom om voor zuiver administratieve wijzigingen geen vergoeding te gaan vragen.

2. Inhoudelijke wijziging vergunning

Bij een inhoudelijk beoordeling van de vergunning ligt de situatie anders. Deze wijzigingen betreffen bijvoorbeeld het wijzigen en/of toevoegen van de locatie, het aantal toestellen of bronnen. Deze hebben invloed op de stralingshygiëne

¹⁴ Hierin is de beoordeling en besluit van de mer-aanmeldingsnotitie nog niet meegenomen. Dit wordt in de volgende paragraaf apart behandeld.

(de effectieve en/of potentiële dosis). Deze wijzigingen zijn noodzakelijk om de vergunning actueel houden en kunnen zowel een korte als een lange procedure inhouden. Het inhoudelijke onderscheid dat bij de nucleaire vergunningen wordt gemaakt tussen een eenvoudige of complexe wijziging is bij stralingstoepassingen niet te maken en sluit daarom aan bij de korte of lange procedure.

Resultaten

Het beoordelen van een aanvraag voor het wijzigen van een vergunning, waarbij een inhoudelijke beoordeling noodzakelijk is, kost gemiddeld ruim 12 uur. Dit komt overeen met €922,- per wijziging van een vergunning. De inhoudelijke wijziging van een vergunning vergt daarmee meer inzet dan een zuiver administratieve wijziging, vooral bij aanvragen met een lange procedure of als er sprake is van inhoudelijk gecompliceerde aanvragen.

Conclusie en advies

Bij een inhoudelijk wijziging van een vergunning is een vergoeding gerechtvaardigd. Het advies is om voor wijzigingen een gemiddelde vergoeding van €922,- te gaan vragen. Dat wil zeggen dat alle wijzigingen gelijkgetrokken worden en dat er (net als bij het onderstaande advies over revisies) geen onderscheid wordt gemaakt in de vergoeding voor een revisie en een wijziging.

3. Nieuwe of revisievergunningen

De beoordeling van zowel nieuwe vergunningaanvragen met een korte of een lange behandelprocedure is arbeidsintensief.

Resultaten

Korte procedure

Volgens de resultaten van tijdschrijven zal een nieuwe vergunning of revisievergunning bij een korte procedure ongeveer 21 uur kosten, hetgeen overeenkomt met €1.632,- per vergunning.

Gesignaleerd wordt dat er tussen ANVS en aanvrager discussie kan ontstaan of een revisievergunning dan wel een wijzigingsvergunning nodig is. De ANVS wil als vergunningverlener kunnen aansturen op een revisievergunning om daarmee meer overzicht te krijgen, om fouten te voorkomen, en om de laatste (wettelijke) inzichten te kunnen verwerken. De aanvrager heeft soms belang bij een wijzigingsvergunning omdat deze simpelweg goedkoper zou zijn. Het advies is dit aspect mee te nemen bij een herziening van het Besluit

Lange procedure

Bij een nieuwe vergunning of een revisie van een vergunning in de lange procedure zit zeker 50 uur per aanvraag. Dit komt overeen met €4.032,- per aanvraag.

Conclusies en adviezen

Voor de korte procedure (nieuw of revisie) is een vergoeding gerechtvaardigd. Vanwege de soms tegenstrijdige belangen is het wenselijk om scherper te definiëren wanneer een revisievergunning dan wel een uitbreidingsvergunning (wijziging van de vergunning) nodig is.

Ook voor de lange procedure (nieuw of revisie) is een vergoeding gerechtvaardigd.

Voor de korte procedure (nieuw of revisie) is het advies om:

1. een vergoeding te vragen van €1.632,- per nieuwe aanvraag, en
2. een vergoeding te vragen voor de revisieprocedure en deze gelijk te trekken met die van een inhoudelijke wijzigingsprocedure (€922,- zoals eerder toegelicht).

Voor de lange procedure (nieuw of revisie) is het advies om:

1. een vergoeding te vragen van €4.032,- per nieuwe aanvraag, en
2. een vergoeding te vragen voor de revisieprocedure en deze gelijk te trekken met die van een inhoudelijke wijzigingsprocedure (€922,- zoals eerder toegelicht).

4. Categorie 1, 2 en 3-stoffen en complexvergunninghouders

Het aantal vergunninghouders met een vergunning voor categorie 1, 2 of 3-stoffen ligt rond de 100. Het beoordelen van dergelijke gecompliceerde vergunningen, waarbij ook het beoordelen van een beveiligingsplan, een beëindigingsplan en bedrijfsnoodplan verplicht is, kan veel tijd vergen. Dit hangt af van het type bedrijf (bijvoorbeeld een klein baggerbedrijf versus een groot universiteitsziekenhuis en/of de omvang van de handelingen (bijvoorbeeld een enkele bron versus de grote hoeveelheid bronnen van een complexvergunninghouder).

Vergunningaanvragen voor categorie 1, 2 en 3-stoffen en aanvragen voor een complexvergunning, vallen binnen de lange procedure. Ook andersoortige vergunningaanvragen vallen binnen een lange procedure, bijvoorbeeld een ontmanteling van een installatie. Per definitie vergt de beoordeling van vergunningaanvragen met een lange procedure binnen de ANVS veel tijd.

De bovengenoemde complexvergunninghouders hebben een eigen uitgebreide stralingsbeschermingsorganisatie en werken met interne toestemmingen. Daardoor hebben ze meer vrijheid binnen de kaders van de vergunning. Nederland kent ongeveer 20 complexvergunninghouders, denk aan de ziekenhuizen, universiteiten en de grotere concerns. Ook het beoordelen van aanvragen voor een complexvergunning is tijdrovend.

Resultaten

Tijdens het tijdschrijven is een vergunning binnen de lange procedure aangevraagd en een in behandeling genomen, waarop 357 uur is geschreven. Het aantal uur per vergunningaanvraag met een lange procedure ligt op basis van ervaringscijfers op 120 uur. Dit komt overeen met een bedrag van €10.860 per aanvraag. Gezien de hoeveelheid uren voor het in behandeling nemen van een dergelijke inhoudelijk gecompliceerde vergunningaanvraag, wanneer er sprake is van het beoordelen van een beveiligingsplan, beëindigingsplan en/of bedrijfsnoodplan, is een vergoeding te rechtvaardigen.

Conclusie en advies

Voor de aanvraag van een vergunningaanvraag met een lange procedure, waaronder vergunningaanvragen voor categorie 1, 2 of 3-stoffen en complexvergunningen, is een vergoeding gerechtvaardigd. Het advies is om voor de aanvraag van categorie 1, 2 of 3-stoffen een vergoeding van €10.860 te introduceren wanneer sprake is van de beoordeling van een beveiligingsplan, een beëindigingsplan en/of een bedrijfsnoodplan.

5. Specifieke vrijstelling en vrijgave

Met het Besluit Basisveiligheidsnormen Stralingsbescherming is ook het nodige in de systematiek van vrijstelling en vrijgave van radioactieve stoffen veranderd. Voor een beperkt aantal toepassingen bestaat de mogelijkheid tot specifieke vrijstelling of specifieke vrijgave. Een ondernemer kan specifieke vrijstelling of vrijgave aanvragen. Dit biedt de ondernemer voordeel in het kader van kostenbesparing voor onder meer de afvoer van radioactief afval naar de COVRA. Het aantal verzoeken om vrijstelling en vrijgave wordt naar verwachting groter.

Resultaten

De resultaten uit het tijdschrijven zijn opgenomen in tabel 10.

Tabel 10

Werkzaamheden	Input Tijd-schrijven (uur)	Aantal beschikkingen
Specifieke vrijstelling en vrijgave	326,50	2

De aanvragen voor specifieke vrijstelling en vrijgave kosten de ANVS veel tijd. Het levert een ondernemer vaak grote financiële voordelen op. Het vragen van een vergoeding hiervoor is hierdoor bijna evident. Ook tactisch gezien is het belang groot: opslaglocaties als de COVRA zijn bedoeld om afval in ontvangst te nemen, hiermee is veel geld gemoeid. De ANVS biedt hiervoor middels specifieke vrijgave en vrijstelling een oplossing. Vanzelfsprekend dient de ondernemer wel aan te tonen dat het om een verantwoorde en veilige situatie gaat met aanvaardbare risico's. Dit vergt ook nogal wat inzet van de ANVS. Mogelijk moet hierbij externe ondersteuning ingehuurd worden, zie hierover § 4.4.3.

Voor vrijstelling en vrijgave zijn er twee opties: een besluit nemen of de regelgeving aanpassen. Het aanpassen van de regelgeving is niet bedoeld voor een enkele ondernemer. Voor een aanvraag voor specifieke vrijstelling die leidt tot het aanpassen van de regelgeving kan geen vergoeding gevraagd worden. Voor een besluit voor een individuele aanvraag voor specifieke vrijstelling kan dit wel, daar dit specifiek één ondernemer betreft.

De tijden die zijn geschreven hebben ook deels betrekking op de ontwikkeling van het proces. De eerste aanvragen voor specifieke vrijstelling en vrijgave zijn verleend en de ervaringscijfers voor het inhoudelijk behandelen door de ANVS van deze aanvragen ligt op 150 uur.

Conclusie en advies

Het vragen van een vergoeding voor specifieke vrijstelling en vrijgave ligt voor de hand. Het advies is om voorlopig uit te gaan van 150 uur per specifieke vrijstelling of vrijgave oftewel €13.130 aan inzet vanuit de ANVS. Nader onderzoek naar de mogelijkheid van differentiatie van dit bedrag is gewenst.

6. Resumerend

Alle mogelijkheden voor nieuw te vergoeden werkzaamheden zijn in tabel 11 samengevat.

Tabel 11

	Werkzaamheden	Tijdschrijven (uren)	Voorstel in €
1.	Registratie toestellen en stralingsbronnen	1.477	0
2.	Administratieve wijziging van vergunning	186	0
3.	Inhoudelijke wijziging van vergunning	1.909	922
4a.	Nieuwe vergunningen (kort procedure)	4.526	1.632
4b.	Revisie vergunningen (kort procedure)		922
5a.	Nieuwe (lange procedure, uitgezonderd cat. I, II en III bronnen)	1.159	4.032
5b.	Nieuwe vergunning cat. 1, 2 en 3 bronnen (lange procedure)		10.860
5c.	Revisie vergunningen (lange procedure)		922
6.	Specifieke vrijstelling en vrijgave	327	13.130

4.3 Transport van radioactieve stoffen

Ten aanzien van het transport van radioactieve stoffen is het uitgangspunt dat toelatingen worden doorbelast en het toezicht niet. Voor de hieronder beschreven activiteiten wordt in het huidige Besluit geen vergoeding gevraagd. Deze activiteiten lenen zich wel voor een vergoeding.

4.3.1 Transportvergunning 'special arrangement'

Er is sprake van een "special arrangement" in geval van vervoer op grond van een speciale regeling zoals vervoer waar op voorhand geen gecertificeerde verpakking aanwezig is maar dat wel voldoet aan het vereiste veiligheidsniveau. In de verwerking van dit type transportvergunning gaat veel tijd zitten, vanwege een uitgebreide beoordeling. De hoeveelheid tijd is vergelijkbaar met de vergunningverlening voor een nucleaire installatie. Het vragen van een vergoeding voor dergelijke activiteiten is ook gebruikelijk in bijvoorbeeld België. Tijdens de referentieperiode zijn 8 transportvergunningen afgegeven in een tijdsbestek van 126 uren, oftewel 15,75 uur per transportvergunning 'special arrangement'. Dit vertegenwoordigt een bedrag van €1.238 per vergunning.

Conclusie en advies

Een vergoeding voor het vergunnen van dit type transport is wenselijk. Het advies is om voor het afgeven van een transportvergunning 'special arrangement' een bedrag van €1.238 te gaan vragen.

4.3.2 Transportvergunning HASS en geneesmiddelen

De werkzaamheden ten behoeve van deze vergunningen zijn gestandaardiseerd. De tijdsbesteding per vergunningaanvraag ligt tijdelijk wat hoger, aangezien de transportvergunning van HASS in de regelgeving een nieuwe activiteit is. Tijdens de referentieperiode zijn 50 vergunningen uitgegeven in een tijdsbestek van 1.252 uur. Dit komt overeen met een bedrag van €254 per vergunning.

In de voorganger van het huidige Besluit werd voor dit type vergunning een vergoeding gevraagd. In het huidige Besluit is daarvan afgezien met als argument dat de baten niet opwogen tegen de administratieve lasten van de inning. In hoofdstuk 3 is beschreven waarom dit argument is vervallen.

Conclusie en advies

Een vergoeding van €254 is gerechtvaardigd. Het advies is om deze vergoeding opnieuw te introduceren.

4.3.3 Splijtstof overig (niet zijnde cat. 1, 2 en 3)

In Nederland is het verplicht om voor dit soort transport een vergunning aan te vragen. In het buitenland is dit soort transport vaak vrijgesteld of is alleen een kennisgeving verplicht. Bij het vragen van een vergoeding voor de vergunning, loopt Nederland daarmee erg uit de pas met het buitenland.

Conclusie en advies

Een vergoeding voor dit soort transport wijkt sterk af van hetgeen elders in Europa gebruikelijk is. Het advies is om hiervoor geen vergoeding te gaan vragen.

4.3.4 Certificering nieuwe verpakkingen

Het certificeren van nieuwe verpakkingen is een wettelijke taak van de ANVS. Aan die transportverpakkingen worden hoge eisen gesteld. Om een verpakking te certificeren moet niet alleen de ANVS-werkzaamheden verrichten, ook wordt specialistische kennis ingehuurd van TNO.

In het buitenland is het gebruikelijk om voor deze certificering van een nieuwe verpakking (niet het aanpassen van een bestaand certificaat) een vergoeding te vragen. In bijvoorbeeld de UK geldt een starttarief van € 30.000,-. België hanteert zelfs een range van gedifferentieerde tarieven van € 22.000 tot € 146.000.

Nederland kent geen vergoeding voor deze certificeringen. Dit kan ertoe leiden dat (buitenlandse) bedrijven in Nederland een transport-verpakking laten ontwikkelen en hier laten certificeren in plaats van in het buitenland. In het verleden is al een verzoek gedaan om deze activiteit op te nemen in het vergoedingenbesluit. De certificering is veelal maatwerk. De tijdbesteding van de ANVS én van de externe expertise zullen daarom fluctueren.

Voor de inhuur van specialistische kennis voor het certificeren ligt aansluiting bij het advies in bijlage 3.7.3 over externe expertise voor de hand. Dat wil zeggen dat die extra kosten apart in rekening gebracht zullen gaan worden. Voor de werkzaamheden van de ANVS zelf is een expert-inschatting gedaan: voor de vergoeding kan aangesloten worden bij de inzet van een nucleaire wijzigingsvergunning met een lange procedure en niet-gecompliceerde aanvraag. Het advies is om zowel voor het vooroverleg als voor het verlenen €21.280 afzonderlijk in rekening te brengen. Daarmee loopt Nederland weer in de pas met andere landen.

Conclusie en advies

Zowel de werkzaamheden van de ANVS, als de ingehuurde specialistische kennis komen in aanmerking voor een vergoeding. Het advies is om de inhuur apart in rekening te gaan brengen, zoals beschreven in bijlage 3.7.3. Het advies is verder om zowel voor de werkzaamheden van het vooroverleg alsmede het verlenen van de vergunning, een vergoeding van €21.280 te introduceren.

4.4 Overige kosten stralingstoepassingen

Het huidige Besluit kent een aantal vaste tarieven voor gemaakte kosten namelijk vanwege de milieueffecten en de kennisgevingen. In deze paragraaf worden voorstellen gedaan over beide activiteiten, alsmede over de inhuur van externe expertise binnen het domein van de stralingstoepassingen. Het huidige Besluit voorziet niet in vergoeding.

4.4.1 Milieueffecten (mer-aanmeldingsnotitie)

Bij de stralingstoepassingen gaat het momenteel alleen om het beoordelen van de mer-aanmeldingsnotitie. De ANVS beziet hiermee of het aanvragen van een MER noodzakelijk is. Dat gebeurt vaak in combinatie met een revisie van een vergunning of bij het starten van nieuwe vergunningplichtige activiteit, zoals een nieuwe geothermie locatie voor de winning van aardwarmte. De mer-aanmeldingsnotitie wordt per definitie gevolgd door een vergunningaanvraag die de lange procedure doorloopt.

Resultaten

De resultaten van het tijdschrijven zijn opgenomen in onderstaande tabel 12.

Tabel 12

Werkzaamheden	Tijdschrijven (uur)	Beschikkingen
Beoordeling mer-aanmeldingsnotitie	176,50	7

Het aantal te beoordelen mer-aanmeldingsnotities neemt toe. Tot op heden is uit de beoordeling van de mer-aanmeldingsnotities gebleken dat er geen MER gemaakt hoefde te worden.

Vanwege de huidige urenbesteding in combinatie met de toename van het aantal mer-aanmeldingsnotities (en mogelijk toenemende complexiteit) is het gewenst om hiervoor een vergoeding te vragen. De vergoeding voor het beoordelen van de mer-aanmeldingsnotitie is een onderdeel van de vergunningaanvraag en zou als zodanig worden meegerekend kunnen worden in vergunningaanvragen met een lange procedure waarbij een mer-aanmeldingsnotitie vooraf ingediend moet worden. Vooral als voor vergunningen (met een lange procedure) ook een vergoeding gevraagd gaat worden. Dit is ook in lijn met vergunningverlening nucleair.

Mocht een MER nodig blijken of sprake zijn van een verplicht advies van de commissie m.e.r., dan kan worden aangesloten bij de systematiek zoals voorgesteld in bijlage 3.7.1. Dit houdt onder meer in:

1. Het opnemen van de mer-aanmeldingsnotities in de reguliere procedure als onderdeel van beoordeling.
2. Het verhogen van het tarief met de kosten voor beoordeling, indien een MER nodig is.
3. Het doorberekenen van het advies van de commissie-MER is dit advies nodig is.

Er wordt dan bij punt 2 en 3 geen vast bedrag opgenomen.

Conclusie en advies

Het is gewenst om voor de beoordeling van mer-aanmeldingsnotities een vergoeding te gaan vragen. Daarnaast is het gewenst een vergoeding voor een verplichte MER-procedure te incorporeren. Het advies is om de kosten van de beoordeling van mer-aanmeldprocedures op te nemen in de vergoeding voor de vergunningprocedure. Ook is het advies om vanwege een eventuele verplichte MER voor stralingstoepassingen en de daarmee gepaard gaande beoordeling van de MER en het verplichte advies van de commissie m.e.r., een vergoeding op te nemen in het Besluit. Hierbij dan zoveel als mogelijk aansluiten bij de systematiek van vergunningverlening nucleair.

4.4.2 Kennisgevingen

De kosten van kennisgevingen in het domein van de stralingstoepassingen zijn niet vastgelegd in het huidige Besluit. Zo worden voor de activiteiten zoals opgesomd in tabel 8 van deze bijlage geen publicatiekosten in rekening gebracht. Wekelijks worden standaard de vergunningen (nieuwe en wijzigingen) gepubliceerd in de Staatscourant.

De lange procedures/complexere vergunningen worden apart gepubliceerd in de Staatscourant en lokale dagbladen. Een aanvraag voor een wijziging van een vergunning, die leidt tot een lange procedure, kent een ontwerpfasen en een definitieve vergunning fase. Zowel in de ontwerpfasen als in de definitieve fase wordt er een kennisgeving gedaan in de Staatscourant en een lokaal huis-aan-huisblad, en soms landelijk. Bij wijzigingsvergunningen van de lange procedure is er dus ook sprake van bijkomende dubbele publicatiekosten. Dit betreft aanzienlijke bedragen, die niet worden doorbelast. Aansluiting kan worden gezocht bij de werkwijze bij nucleair, zie hiervoor bijlage 3.7.2.

Conclusie en advies

Het is gewenst om de publicatiekosten voor stralingstoepassingen door te belasten. Het advies is om daarbij aan te sluiten bij de systematiek die hiervoor bij vergunningverlening nucleair gebezigd wordt.

4.4.3 Externe expertise

Ook bij de stralingstoepassingen wordt gebruik gemaakt van externe expertise. Deze is sterk afhankelijk van de soort aanvraag. In het huidige besluit is voor de

nucleaire vergunningen geregeld dat externe expertise apart wordt doorbelast. Het voorstel is om deze lijn door te trekken voor vergunningen en beoordelingen in het stralingsdomein. Dit zal dan gaan om externe expertise die de ANVS niet heeft en niet hoeft te hebben. Dit zal dus met name bij de grotere en technisch ingewikkeldere aanvragen het geval zijn, zoals een bijzondere aanvraag om specifieke vrijstelling, en bij bijvoorbeeld het certificeren van verpakkingen.

Conclusie en advies

Het is gewenst een vergoeding voor de inhuur van externe expertise bij de stralingstoepassingen te introduceren. Het advies is om daarbij aan te sluiten bij de wijze van doorbelasten bij nucleair.

Bijlage 5 Handleiding Overheidstarieven 2020

De Handleiding Overheidstarieven 2020¹⁵ gaat uit van een ziekteverzuimpercentage van 5,7% bij het Rijk (bron: Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2018) en bestempelt 10% van de aanwezige uren als indirect-productief in verband met reistijd in werktijd, cursussen, afdelingsuitjes etc.

Voor het jaar 2020 resulteert dit in de volgende opstelling:

Aantal werkdagen	262
Aantal feestdagen die op een werkdag vallen	6 -/-
Bruto productieve dagen	256
 Omvang productieve uren (256 x 7,2)	1.843
Vakantie-uren	166 -/-
Ziekte-uren (5,7%)	<u>105 -/-</u>
Aanwezige uren	1.572
 Indirect productieve uren (10%)	<u>157 -/-</u>
Netto productieve uren	1.415

¹⁵ Handleiding Overheidstarieven 2020, hoofdstuk 2.5.1, pagina 9.

Dit rapport is een uitgave van de

**Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming
ANVS**

Koningskade 4 | 2596 AA Den Haag
Postbus 16001 | 2500 BA Den Haag

www.anvs.nl

Februari 2021