



Autoriteit Nucleaire Veiligheid en
Stralingsbescherming

Inspectierapport

Vertrouwelijk

Titel Tarieven COVRA igv artikelen 30g Bkse en
 10.10 Bbs

Inspectierapport nr. H285823-01 10.2.e

Datum 12 december 2018

Status definitief

Ondertekening

10.2.e

Naam

10.2.e

Datum ondertekening

16 januari 2019



Autoriteit Nucleaire Veiligheid en
Stralingsbescherming

Colofon

Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming
ANVS

Koningskade 4, Den Haag

Contactpersoon

10.2.e



Samenvatting

Inleiding

Het doel van deze inspectie was na te gaan in hoeverre de COVRA aantoonbaar voldoet aan het gestelde in artikel 30g van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en erts en artikel 10.10 van het Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming. Deze inspectie richtte zich op de aspecten transparantie, objectiviteit en niet-discriminatie zoals deze in de genoemde artikelen worden vermeld.

Resultaat inspectie

De ANVS heeft een redelijk maar niet volledig beeld gekregen van de wijze waarop tarieven en facturen bij de COVRA tot stand komen in het licht van artikel 30g van het Bkse en 10.10 van het Bbs.

Conclusie

De COVRA brengt voor standaard afval tarieven in rekening die in het algemeen voldoen aan de wettelijke eisen voor het in rekening brengen van kosten. Er zijn echter een aantal aspecten, met name in relatie tot de langlopende contracten, die niet geheel voldoen aan de vereisten van transparantie, objectiviteit en niet-discriminatie.

Vervolgacties/Actiepunten

Deze inspectie heeft een viertal punten naar voren gebracht waarbij de COVRA niet geheel voldoet aan de vereisten van transparantie, objectiviteit en niet-discriminatie. De ANVS zal de COVRA opdragen verbeteracties ten aanzien van deze punten te ontwikkelen en te implementeren.



Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Gegevens van de inspectie.....	5
2 Onderwerpen en doel van de inspectie	5
3 Referentiedocumenten / Toetsingskader	7
4 Resultaten van de inspectie (bevindingen en observaties).....	7
5 Conclusie.....	9



1 Gegevens van de inspectie

Vergunninghouder	:	COVRA N.V.
Naam installatie	:	COVRA
Vergunningnummer	:	DGETM PDNIV / 14210039
Vestigingsplaats	:	Nieuwdrup
Datum inspectie	:	Meerdere data tussen mei 2016 en november 2018
Inspecteur(s)	:	10.2.e specialisten van EY
Gesproken met	:	
Bijlage	:	Ernst & Young Accountants LLP : Rapport "Werkzaamheden inzake de verificatie van het kostprijsmodel van COVRA N.V." dd 08 augustus 2018

2 Onderwerpen en doel van de inspectie

In de periode mei 2016 – augustus 2018 heeft de ANVS een inspectie uitgevoerd bij de COVRA.

Het doel van deze inspectie was na te gaan in hoeverre de COVRA aantoonbaar voldoet aan het gestelde in artikel 30g van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen (hierna: Bkse) en artikel 10.10 van het Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming (hierna Bbs). In deze artikelen staat:

30g Bkse: "De vergunninghouder stelt de kosten die hij in rekening brengt voor het in werking houden van een inrichting waarin splijtstoffen worden opgeslagen als bedoeld in artikel 15, onder b, van de wet, die op grond van artikel 42, derde lid, onderdeel e, door Onze Minister is aangewezen, vast op een transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze. Tot de kosten behoren ook kosten die de vergunninghouder maakt voor onderzoek en ontwikkeling voor het beheer van verbruikte splijtstoffen, zoals dit in het nationaal programma, bedoeld in artikel 40a, is opgenomen."

10.10 Bbs: "De vergunninghouder die op grond van artikel 10.6, zevende lid, door de Autoriteit is aangewezen, stelt de kosten, die hij in rekening brengt voor het in werking houden van een installatie en voor het beheer van radioactieve afvalstoffen, vast op een transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze. Tot de kosten behoren ook de kosten die de vergunninghouder maakt voor onderzoek en ontwikkeling voor het beheer van radioactieve afvalstoffen, zoals dit in het nationaal programma, bedoeld in artikel 10.1, is opgenomen."

Een gelijklopende tekst stond voorheen in artikel 20g van het Besluit stralingsbescherming.

De inspectie is in een aantal stappen uitgevoerd. Bij de meeste stappen is de ANVS geassisteerd door specialisten van Ernst & Young Accountants LLP (EY).

De volgende stappen zijn doorlopen:

- Opvragen informatie over de gehanteerde tarievenstructuur aan de COVRA | mei 2016



Opmerking: De COVRA kondigde toen aan dat per 2017 een andere tarieven structuur zou gaan gelden die in de loop van 2016 zou worden ontwikkeld. De ANVS heeft toen besloten het onderzoek te temporiseren, omdat het inspecteren van een methodiek die aan veranderingen onderhevig is niet als zinvol wordt gezien.

- Eerste informatie aangeleverd door COVRA | juni 2016;
- Bespreking en bestudering van de ontvangen informatie door ANVS (geassisteerd door EY);
- Eerste gesprek/inspectie bij de COVRA door ANVS (geassisteerd door EY) | februari 2017;
- Informatie opgevraagd door ANVS en geleverd door COVRA | mei – september 2017;
- Tweede gesprek/inspectie op basis van voorafgaand aangeleverde informatie bij de COVRA door ANVS (geassisteerd door EY) | december 2017;
- Derde gesprek/inspectie bij de COVRA door ANVS (geassisteerd door EY) | januari 2018;
- Telefonische en email contacten tussen COVRA en ANVS. COVRA levert aanvullende informatie | januari – juni 2018;
- Rapportage door EY aan ANVS | augustus 2018;
- Rapportage door ANVS concept ter beoordeling COVRA N.V. | september 2018;
- Bespreking concept verslag tussen ANVS en COVRA. | 28 november 2018.

Tijdens de gesprekken/inspecties is door de ANVS (geassisteerd door EY) informatie ontvangen en zijn er steekproeven genomen uit de financiële administratie van de COVRA op het gebied van facturatie.

Op basis hiervan is voor de periode 2013 t/m 2017 geverifieerd/gecontroleerd:

- Of de kostprijzen voor standaard afval uit het kostenmodel aansluiten op de tarievenlijst.
- Of bij facturering de tarieven voor standaardafval en de afspraken op basis van individuele contracten worden gehanteerd.
- Of alle leveranciers van standaardafval het passende tarief uit de tarievenlijst betalen.

Wat betreft het kostenmodel is gekeken:

- Of de kosten in het kostenmodel aansluiten bij de jaarrekeningen¹.
- Of de kenmerken en de beschreven werkwijze passen bij een integraal kostenmodel.
- Wat de verschillende dekkingsbijdragen voor standaardafval en individuele contracten zijn (zoals die door het kostenmodel worden berekend) en hoe die zich tot elkaar verhouden.

Naast deze gesprekken/inspecties zijn er veel contacten (telefoon en e-mail) tussen de ANVS en de COVRA enerzijds en de ANVS en EY anderzijds geweest om de ontvangen informatie aan te vullen, te verduidelijken en te duiden.

INSPECTIEDOEL

De inspectie richtte zich op de artikelen 30g van het Bkse en 10.10 van het Bbs. De inspectie heeft zich dus beperkt tot "De vergunninghouder stelt de kosten die hij in rekening brengt ... vast op een transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze." Samengevat leest de ANVS deze delen van de artikelen 30g en 10.10 zo dat de tarieven die de COVRA aan de klanten/leveranciers in rekening brengt transparant, objectief en niet-discriminerend moeten zijn.

¹ De ANVS heeft geen controle uitgevoerd op de cijfers in de jaarrekening zelf. Dat wil niet zeggen dat zij daarmee in deze fase van de inspectie een uitspraak heeft gedaan over de toereikendheid van de geplande opbouw en de hoogte van de voorzieningen



Bij deze inspectie is er vanuit gegaan dat de "kosten die de vergunninghouder maakt voor onderzoek en ontwikkeling voor het beheer van ..." vaststaand en bekend zijn. Voorts is de inspectie er niet op gericht om al dan niet goedkeuring te geven aan de tarieven. Het blijft de verantwoordelijkheid van de COVRA om ervoor te zorgen dat de tarieven, de totstandkoming en de toepassing ervan voldoen aan alle wettelijke vereisten.

3 Referentiedocumenten / Toetsingskader

- artikel 30g van het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen
- artikel 10.10 van het Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming
- Ernst & Young Accountants LLP : Rapport "Werkzaamheden inzake de verificatie van het kostprijsmodel van COVRA N.V." dd 08 augustus 2018

4 Resultaten van de inspectie (bevindingen en observaties)

Op grond van het bovenstaande zijn de inspectieresultaten ingedeeld langs de lijn van de aspecten transparantie, objectiviteit en niet-discriminerend.

Transparantie

De ANVS heeft vastgesteld dat de wijze waarop de COVRA haar tarieven vaststelt voor klanten die volgens de zogeheten tarievenlijst worden gefactureerd transparant is.

Het is de ANVS duidelijk geworden hoe de COVRA haar directe en indirecte kosten toedeelde aan de verschillende in de tarievenlijst opgenomen afvalstromen. Dit gebeurt op een te herleiden manier in de vorm van een Excel model. Wel heeft de ANVS in haar steekproef gezien dat de bijdrage aan de verwachte kostprijs van verschillende afvalstromen over een bepaald jaar achteraf afwijkend blijkt te zijn cq. onderling sterk kan verschillen. COVRA heeft aangegeven dat het aanbod van een bepaalde afvalstroom achteraf anders kan blijken te zijn. Daarnaast worden in het kostenmodel verwachte marges op de afvalsoorten gepresenteerd met én zonder 'financieringslasten'. Dit gebeurt voor zowel het standaardafval als het contractafval. Met deze financieringslasten is volgens het model in veel gevallen sprake van een negatieve marge die ook weer onderling wezenlijk verschilt per afvalsoort. COVRA heeft zelf aangegeven dat de financieringslasten niet relevant zijn voor de beoordeling van deze marges. De ANVS heeft onvoldoende informatie ontvangen om dit te kunnen beoordelen maar constateert dat deze onderdeel vormen van het model.

Een ander deel van de afvalstromen die de COVRA ontvangt, wordt gefactureerd op basis van meerjarige contracten tussen de COVRA en de bedrijven die het afval



aanleveren. Dit betreft klanten die speciale, unieke volumina radioactief afval aanbieden, zoals bepaalde stromen van 10.1.c en 10.1.c. De gehanteerde tarieven, de opbouw van deze tarieven en de kostprijsontwikkeling is niet inzichtelijk gemaakt door bijvoorbeeld publicatie of op andere wijze en is derhalve niet transparant. De COVRA geeft aan dat er ten tijde van het afsluiten van de meerjarige contracten over de inhoud van deze contracten is onderhandeld en dat hierdoor niet volledig inzichtelijk is te maken hoe het resultaat tot stand is gekomen. De wijze van totstandkoming van de in deze contracten gehanteerde tarieven heeft de COVRA ook niet inzichtelijk gemaakt voor de ANVS, zodat het handelen van COVRA op dit punt niet transparant is.

Objectiviteit

De wijze waarop de COVRA kosten (met en zonder financieringslasten) toerekent aan de verschillende afvalstromen die in de tarievenlijsten worden genoemd is voor alle afvalstromen qua kostenmethodiek gelijk. Dit voldoet dus aan de eis van objectiviteit.

De onderbouwing van de in contracten gehanteerde tarieven heeft de COVRA niet getoond aan de ANVS. Deze tarieven zijn volgens de COVRA vastgesteld in eerdere onderhandelingen tussen de COVRA en de individuele leveranciers van afval en zijn daarom niet gebaseerd op de in het model gevolgde kostentoedelingen. Hierdoor kan de ANVS geen oordeel geven over de objectiviteit van de in deze contracten opgenomen tarieven.

Niet-discriminerend

10.1.c

De ANVS heeft daarnaast tijdens de steekproef op de administratie een aantal gevallen gezien waarbij het vaststellen van de facturen op gespannen voet staat met het vereiste om niet-discriminerend te handelen.

10.1.c

Dit was een aanbieder die ook een langlopend contract met de COVRA heeft. De COVRA heeft verder zelf in een gesprek gemeld dat logistieke kosten op verschillende wijze worden doorberekend aan de diverse bedrijven waar de COVRA een contract mee heeft afgesloten.

10.1.c

COVRA werkt, naast het systeem van de standaardtarievenlijst, met langlopende contracten voor klanten die hoogradioactief afval aanbieden. Dit systeem hoeft niet per definitie discriminerend te zijn. Het is immers mogelijk dat, ten tijde van het afsluiten van een contract de ene aanbieder hetzelfde wordt behandeld als de andere en dat de klanten met langlopende contracten, ten opzichte van aanbieders van de standaardtarievenlijst, een aanmerkelijk hogere prijs betalen voor het aanbieden van afval, omdat zij daarmee toekomstige risico's afkopen. De ANVS heeft echter geconstateerd dat in de langlopende contracten geen onzekerheidsmarge wordt aangehouden door COVRA. Dit heeft als gevolg dat de risico's niet bij de desbetreffende aanbieder van afval van het contract terecht komen, maar bij de COVRA. Als het risico zich verwezenlijkt gaan vervolgens alleen de kosten voor de aanbieders van de standaardtarievenlijst omhoog, omdat de



langlopende contracten niet opengebroken kunnen worden en finale kwijting heeft plaatsgevonden. Dit leidt ertoe dat de aanbieders van afval uit de standaardtarievenlijst worden benadeeld ten opzichte van de aanbieders van langlopende contracten. Dit wordt versterkt doordat leveranciers van standaard afval niet de keuze hebben om langdurige tarieven af te sluiten of de mogelijkheid hebben om te onderhandelen over het tarief en andere leveringsvoorwaarden. Het selectief werken met langlopende contracten zonder hierbij een onzekerheidsmarge en een risico opslag te hanteren voldoet daarom naar het oordeel van de ANVS niet aan het vereiste van niet-discriminerend handelen. De voorlopige conclusie van de ANVS is dat de tarieven onderling discriminerend zijn op grond van:

- Grote marge verschillen tussen de bepaalde kostprijzen en de gefactureerde bedragen.
- Het ontbreken van onzekerheidsmarges en risico opslagen bij langlopende contracten.
- Het feit dat aanbieders van standaard afval niet kunnen kiezen voor langdurige tarieven en niet kunnen onderhandelen over deze tarieven en over andere voorwaarden.

De ANVS doet op dit moment geen uitspraak of dit, gegeven de omstandigheden, al dan niet terecht is of vermijdbaar was.

5 Conclusie

Algehele indruk inspectie

Hoewel de doorlooptijd van deze inspectie vele malen langer was dan initieel door de ANVS was ingeschat, heeft de ANVS een redelijk maar niet volledig beeld gekregen van de wijze waarop tarieven en facturen bij de COVRA tot stand komen in het licht van artikel 30g van het Bkse en 10.10 van het Bbs.

Deze doorlooptijd is deels te verklaren uit de tijd die nodig was om de onderzoeksvraag te vertalen in vragen die aansloten op de werkwijze van de COVRA. Tevens heeft de COVRA ten tijde van deze inspectie een nieuwe wijze van tarievenberekening ontwikkeld en ingevoerd.

Anderszins constateert de ANVS dat de COVRA bij dit onderzoek relatief veel tijd nodig heeft gehad om vragen te beantwoorden en stukken over te leggen en dat zij bepaalde informatie niet (pro)actief openbaar maakt.

Een deel van de informatie die de ANVS noodzakelijk beschouwt voor een volledig inzicht in de tarieven is volgens de COVRA niet beschikbaar, ook niet voor de ANVS.

De ANVS ziet hierin deels een bevestiging van een eerder conclusie in 2015 van Berenschot: *"De rijksoverheid heeft op dit moment een beperkt zicht en geen grip op de tariefstelling door de COVRA. Hoewel de totstandkoming van het tarief in financiële zin transparant is (kostendekkendheid plus een opslag) is onduidelijk welke andere overwegingen aan het tarief ten grondslag liggen. De rijksoverheid zou de tarieven minimaal uit moeten kunnen leggen aan de kleinere aanbieders c.q. partijen die niet één-op-één contracten afsluiten met de COVRA."*²

² Een beoordeling van de werking van de governancestructuur tussen de rijksoverheid en de COVRA, Berenschot maart 2015.



Tekortkomingen

1. De wijze waarop de contracten met aanbieders van specifieke, unieke volumina tot stand komen is door de COVRA niet inzichtelijk gemaakt aan de ANVS en derhalve niet transparant.
2. Vanwege de genoemde beperkte transparantie kan de ANVS geen uitspraak doen over de objectiviteit van de contracttarieven.
3. De combinatie van langlopende contracten enerzijds en het principe van de "finale kwijting" heeft tot gevolg dat de COVRA in een situatie van verhoogde kosten geen ander middel kan inzetten dat de tarieven voor standaard afval te verhogen. Dit risico wordt niet afgedekt doordat bij de contracten geen onzekerheidsmarge of risico opslag is toegepast op de tarieven. Deze werkwijze heeft een discriminerend karakter.
4. Een deel van de leveranciers heeft geen mogelijkheid om langlopende tarieven af te sluiten en om te onderhandelen over voorwaarden. Deze werkwijze heeft een discriminerend karakter.

Eindconclusie

De COVRA brengt voor standaard afval tarieven in rekening die in het algemeen voldoen aan de wettelijk eisen voor het in rekening brengen van kosten. Er zijn echter een aantal aspecten, met name in relatie tot de langlopende contracten, die niet geheel voldoen aan de vereisten van transparantie, objectiviteit en niet-discriminatie.