

Vergaderjaar 2013–2014

33 660

Wijziging van de Wet aansprakelijkheid kernongevallen in verband met de toepassing van artikel 1, onderdeel b, van het Verdrag van 29 juli 1960 inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van kernenergie

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 4 december 2013

De regering is de vaste commissie van Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij aan het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken en voor de door haar daarover gestelde vragen. De antwoorden in deze nota worden mede namens de ministers van Veiligheid en Justitie, Buitenlandse Zaken en Economische Zaken gegeven.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de aanpassingswetgeving uit 2008 nog niet in werking is getreden.

In 2004 hebben de verdragspartners van de verdragen van Parijs en Brussel protocollen ter wijziging van die verdragen ondertekend. Bij raadsbesluit van 8 maart 2004 (2004/294/EG) is vervolgens besloten dat alle verdragspartners die ook EU-lidstaat zijn de protocollen tegelijkertijd ratificeren. Dat kan alleen als alle betrokken lidstaten de aanpassingen van hun nationale wetgeving gereed hebben. De meeste lidstaten, waaronder Nederland, hebben dat voorspoedig gedaan, maar er wordt nog gewacht op een klein aantal lidstaten waarbij het wetgevingsproces trager is verlopen, maar naar verwachting wel op korte termijn kan worden afgerond.

De leden van de fracties van de VVD en D66 vragen naar de aanleiding van dit wetsvoorstel.

De aanleiding voor deze wetswijziging is tweeledig. Ten eerste kan worden gewezen op de aanzienlijk afgenomen risico's bij de in 1997 buiten bedrijf gestelde en in 2005 in veilige insluiting gebrachte kerncentrale Dodewaard. Aangezien de laatste splijtstof inmiddels alweer tien jaar geleden is verwijderd bestaat het risico nog slechts uit de in de centrale achtergebleven radioactiviteit. Het gaat daarbij om besmettingen en activering van installaties, waarvan de activiteit als gevolg van radioactief verval geleidelijk afneemt. Door die afname van het risico hebben mijn ambtsvoorgangers het bedrag waarvoor de exploitant van Dodewaard aansprakelijk is (en dus verzekeringsdekking moet afsluiten) al geleidelijk afgebouwd tot thans € 22,7 miljoen. Als op termijn het gewijzigde verdrag

in werking treedt, biedt het verdrag alleen nog maar de mogelijkheid de aansprakelijkheid voor installaties met lager risico terug te brengen tot € 70 miljoen. De exploitant zou dan waarschijnlijk een aanzienlijk duurdere verzekering moeten afsluiten, terwijl dit met het oog op het feitelijke risico eigenlijk niet meer gerechtvaardigd is, en de beschikbare middelen beter kunnen worden aangewend voor de verdere ontmanteling. Een tweede reden, die weliswaar geen directe aanleiding is geweest, maar thans wel als nadere motivering kan worden aangevoerd, betreft mijn streven de staatsgaranties die nu in de rijksbegroting worden opgenomen terug te brengen tot het noodzakelijke. Zolang Dodewaard onder de verdragen van Parijs en Brussel valt, is er (vanaf de inwerking-treding van de protocollen uit 2004) een verplichting voor de staat om minstens tot € 1,5 miljard garant te staan voor die installatie, terwijl de kans dat een ongeval bij Dodewaard een dergelijke schade veroorzaakt nihil is. Dergelijke garanties in de rijksbegroting kunnen er ten onrechte toe bijdragen dat er twijfel ontstaat over de omvang van de risico's die de Nederlandse overheid loopt. De nota van wijziging bij dit wetsvoorstel is ook met het oog op het terugbrengen van dergelijke garanties opgesteld.

De leden van de fracties van de VVD en D66 vragen welke installaties onder de verdragen vallen en welke daarvan kunnen worden uitgezonderd.

Zoals hierboven aangegeven betreft het thans alleen de kernenergiecentrale Dodewaard die voor uitsluiting in aanmerking komt. Overige installaties die onder de verdragen van Parijs en Brussel vallen zijn de kernenergiecentrale Borssele, de COVRA, URENCO, de twee onderzoeksreactoren in Petten en de onderzoeksreactor van de TU Delft. De lage flux reactor in Petten is thans buiten gebruik gesteld en zal worden ontmanteld, maar de verwachting is dat het ontmantelingsproces zodanig snel kan verlopen dat van de uitsluitingsmogelijkheid geen gebruik hoeft te worden gemaakt.

De leden van de fracties van de VVD en D66 hebben vragen over het generieke karakter van de bevoegdheid van de minister om uitvoering te geven aan besluiten van de Bestuurcommissie, mede met het oog op de betrokkenheid van de Kamer bij dergelijke besluiten in de toekomst.

Het belangrijkste risico waarvoor de verdragen van Parijs en Brussel zijn gesloten betreft het financiële risico dat verbonden is aan een ernstig ongeval bij een kerncentrale met grensoverschrijdende gevolgen. De eisen die in verband hiermee aan de aansprakelijkheid en financiële zekerheid worden gesteld zijn op verdragsniveau en wettelijk niveau vastgelegd, zodat betrokkenheid van de nationale parlementen verzekerd is. Ook de risico's bij kleinere installaties vallen onder het verdrag, omdat ook daar grensoverschrijdende gevolgen niet kunnen worden uitgesloten en omdat niet eenvoudig een knip kan worden gemaakt tussen installaties met een hoog en laag risico. Hiervoor hebben verdragsstaten wel de mogelijkheid om lagere aansprakelijkheidsbedragen vast te stellen als de aard en de mogelijke gevolgen van een ongeval dat rechtvaardigen. In Nederland kan de minister van Financiën in samenspraak met de minister van Veiligheid en Justitie aan deze mogelijkheid uitvoering geven. Gelet op de ministersbevoegdheid ten aanzien van deze kleine risico's, ligt het in de rede de keuze om uitvoering te geven aan besluiten van de Bestuurscommissie (die nog kleinere risico's betreffen) ook aan de betrokken ministers over te laten.

Besluiten van de Bestuurscommissie komen niet eenvoudig tot stand aangezien de vertegenwoordigers van alle verdragsstaten ermee moeten instemmen, en dit zal niet worden bereikt als er twijfel bestaat over de aard van het desbetreffende risico. Er liggen thans geen nieuwe besluiten

ter stemming in de Bestuurscommissie voor, maar dit kan uiteraard voor de toekomst niet worden uitgesloten.

De leden van de D66-fractie vragen naar de gevolgen van mogelijke risico-overdracht naar de overheid.

Als een installatie wordt uitgesloten van de verdragen van Parijs en Brussel verschuift de aansprakelijkheid niet naar de overheid, maar komt het algemene aansprakelijkheidsrecht in de plaats van het specifieke aansprakelijkheidsregime dat op grond van de verdragen en Wako van toepassing is. Dit betekent concreet dat:

- de op grond van de Wako vastgestelde gelimiteerde aansprakelijkheid tot € 22 miljoen ongelimiteerd wordt, en
- de risicoaansprakelijkheid op grond van de Wako verschuift naar diegene die verwijtbaar heeft gehandeld.

Indien dat gewenst is, kan toepassing worden gegeven aan het voorgestelde artikel 5a van de Wako, dat in de mogelijkheid voorziet dat de minister een aansprakelijkheidsregeling vaststelt (bijvoorbeeld handhaving van de risicoaansprakelijkheid). Aangezien er geen risico door de overheid wordt overgenomen, wordt er dus ook geen premie in rekening gebracht.

De leden van de D66-fractie vragen of ook installaties kunnen worden uitgesloten zonder onderliggend besluit van de Bestuurscommissie.

De minister van Financiën heeft geen mogelijkheid om kerninstallaties in de zin van de in het verdrag van Parijs gegeven definitie uit te sluiten van de werking van de verdragen van Parijs en Brussel als daaraan geen besluit van de Bestuurscommissie ten grondslag ligt.

De leden van de D66-fractie vragen naar de wijze waarop de besluiten van de Bestuurscommissie procedureel vorm krijgen.

Voor het besluitvormingsproces van de bestuurscommissie zelf, verwijs ik naar het antwoord hieronder. Dit wetsvoorstel voorziet erin dat hieraan op nationaal niveau uitvoering wordt gegeven door de ministers van Financiën, in overeenstemming met de ministers van Veiligheid en Justitie en Economische zaken, waarvoor in dit wetsvoorstel en de memorie van toelichting wel nadere condities gelden. Zo zal een dubbele toetsing worden toegepast, waarbij eerst zal worden bezien of de betreffende installatie aan de door de bestuurscommissie vastgestelde criteria voldoet en daarna zal worden beoordeeld of een verzekeringsplicht overeenkomstig het verdrag als disproportioneel moet worden beschouwd. Een mogelijkheid tot uitsluiting van het verdrag zal dus niet zonder meer worden toegepast. Zoals hierboven aangegeven is delegatie aan de betrokken ministers van de bevoegdheid om dergelijke beslissingen te nemen, binnen de systematiek van de Wako niet ongepast.

De leden van de D66-fractie vragen naar het gebruik van de uitsluitingsmogelijkheid in andere verdragsstaten en het risico op een «race to the bottom».

Voor zover bekend wordt er in andere verdragsstaten (vooral nog) nauwelijks gebruik gemaakt van de uitsluitingsmogelijkheid. Dat zal mede samenhangen met het feit dat het op grond van de geldende verdragen nog mogelijk is kerninstallaties voor aanzienlijk lagere bedragen te verzekeren en het streven van verdragsstaten, zoals Nederland, om installaties in beginsel altijd onder de werking van de verdragen te laten vallen. Het is de verwachting dat met de ratificatie van de protocollen uit 2004 en de inwerkingtreding van de daarin opgenomen verplichting om

kerninstallaties voor minimaal € 70 miljoen te verzekeren, meer staten van de uitsluitingsmogelijkheid gebruik zullen maken. Aangezien installaties in staat van ontmanteling niet meer productief zijn, zal dit niet zozeer vanuit het oogpunt van concurrentie, maar veeleer vanuit dat van kostenbeheersing plaatsvinden.

De leden van de D66-fractie vragen naar de financiële gevolgen van uitsluiting voor de betreffende exploitant en of dit als staatssteun kwalificeert.

De financiële gevolgen die toepassing van de uitsluitingsmogelijkheid hebben, kunnen thans niet worden gekwantificeerd, omdat de premies die kerninstallaties bij hun private verzekeraar betalen bedrijfsvertrouwelijk zijn. Daarnaast zijn de kosten die een eventuele alternatieve, niet op de verdragen gebaseerde, verzekeringsoptie met zich mee zal brengen, niet bekend. Het vraagstuk van staatssteun zal vooral dan een rol spelen als de Staat risico van kerninstallaties overneemt, zonder hiervoor een passende premie of vergoeding in rekening te brengen. Dit is in Nederland niet het geval, omdat ernaar wordt gestreefd (ook na doorvoering van de voorgestelde wetswijziging) dat er financiële zekerheid is voor het reële risico dat aan de exploitatie van de kerninstallatie verbonden is, en dit risico ook passend per kerninstallatie te beprijzen, ook als de financiële zekerheid door de Staat wordt geboden. Voor installaties waarbij een ongeval hoge schades kan veroorzaken, zoals een kerncentrale, wordt die zekerheid door de Staat thans tot € 2,3 miljard geboden. Na de inwerking-treding van de wet uit 2008 wordt dit bedrag verhoogd naar € 3,2 miljard.

De leden van de D66-fractie vragen naar het besluitvormingsproces van de Bestuurscommissie.

De Bestuurscommissie is het hoogste orgaan binnen de Nuclear Energy Agency (NEA), een agentschap dat is opgericht door de OESO-raad en als taak heeft een veilig gebruik van kernenergie en een adequate aansprakelijkheid en financiële zekerheid met betrekking tot kernenergie te bevorderen. Ter uitvoering van deze taak stelt de Bestuurscommissie aanbevelingen en regels vast die de samenwerking tussen landen en harmonisering van wetgeving op het gebied van kernenergie bevorderen. De Bestuurscommissie bestaat uit vertegenwoordigers van de landen die bij de NEA zijn aangesloten en komt gemiddeld twee keer per jaar bijeen. Besluiten van de Bestuurscommissie worden voorbereid door technische commissies, zoals de Nuclear Safety Committee en de Nuclear Law Committee, waarin experts uit de aangesloten landen deelnemen. Aangezien de OESO ook depositaris is van het verdrag van Parijs, is de Bestuurscommissie, als meest voor hand liggend orgaan, aangewezen voor het nemen van nadere uitvoeringsbesluiten op basis van het verdrag, zoals het besluit om een uitsluitingsmogelijkheid te introduceren of om bepaalde categorieën installaties juist onder de reikwijdte van het verdrag te brengen. Artikel 16 van het Verdrag van Parijs bepaalt dat besluiten door de Bestuurscommissie worden genomen met instemming van alle landen die ook verdragspartner zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de alternatieve aansprakelijkheid (en de daaraan verbonden verzekeringsplicht) voor uitgesloten installaties zal worden vastgesteld.

Toen in 2005 voor de laatste maal het maximumbedrag waarvoor de exploitant van Dodewaard aansprakelijk is, werd herzien en vastgesteld op € 22,7 miljoen, heeft de besluitvorming daarvoor plaatsgevonden door de minister van Financiën in samenspraak met de ministers van Veiligheid en Justitie en Buitenlandse Zaken en de Kernfysische Dienst. Een nieuw

besluit op basis van dit wetsvoorstel wordt genomen na raadpleging van diezelfde partijen, met dien verstande dat ook betrokkenheid van de minister van Economische Zaken, als eerstverantwoordelijke voor het kernenergiebeleid, gewenst is. Bij het vaststellen van lagere aansprakelijkheidsbedragen voor kerninstallaties zal, indien gewenst, nader onderzoek worden uitgevoerd naar de mogelijke risico's en de (financiële) gevolgen van een ongeval. Voor Dodewaard ligt dit minder in de rede te liggen, omdat de situatie aldaar overzichtelijk is, zoals aangegeven in het antwoord hierboven. De afname van het risico sinds 2005 is daardoor goed te bepalen, met die kanttekening dat er wellicht altijd exceptionele omstandigheden kunnen zijn die nu niet worden overzien. Dat pleit ervoor om in elk geval voorzichtigheid te betrachten bij besluiten om de eis van financiële zekerheid te verminderen of te beëindigen.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem