

TOETSINGSKADER RISICOREGELINGEN RIJKSOVERHEID

Probleemstelling en rol van de overheid

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?

Het probleem is dat kernongevallen potentieel zeer veel schade kunnen veroorzaken. Verzekeraars kunnen en willen hiervoor maar beperkt dekking bieden. Als het wenselijk is dat bepaalde risico's verzekerd zijn en de markt dit niet of onvoldoende bewerkstelligt, wordt in sommige gevallen gekozen voor (aanvullende) overheidsinterventie. Deze interventie kan diverse vormen hebben. De overheid kan zelf actief de rol van verzekeraar of herverzekeraar (terrorismeschade) innemen, een verzekeringsplicht invoeren (zorgverzekeringen, motorrijtuigverzekering) of zelf als overheid zekerheid te stellen naast de verplichtingen voor betrokken organisaties (staatsgarantie Wako).

Voor kernongevallen geldt een combinatie van deze vormen. Na de ramp bij Tsjernobyl is besloten dat er naast de maximale aansprakelijkheid van exploitanten van kerninstallaties en de verplichte financiële zekerheid daarvoor die reeds golden op grond van de Verdragen van Parijs en Brussel een staatsgarantie tot een hoger bedrag noodzakelijk was voor het geval dat zich een ernstig kernongeval in Nederland voordoet. Uiteindelijk is hierbij 5 miljard gulden (thans 2,3 miljard euro) per kernongeval afgesproken. Op 1 januari 2022 zal een wet uit 2008 werking treden waarmee twee verdragswijzigingen van de Verdragen van Parijs en Brussel worden geïmplementeerd.¹

Als gevolg hiervan treden er twee mutaties op. Een verhoging op grond van een inflatiecorrectie over 1990-2008 ad €0,931 miljard. Als gevolg hiervan reikt de staatsgarantie dan tot 3,2 miljard euro per kernongeval. Dit bedrag geldt overigens alleen voor de Elektriciteits Productiemaatschappij Zuid-Nederland (EPZ), exploitant van de kerncentrale Borssele. Voor de overige kerninstallaties wordt uitgegaan het maximale bedrag waarvoor staten op grond van de verdragen van Parijs en Brussel garant moeten staan: €1,5 miljard. De lagere maximale bedragen zijn het gevolg van een beperkter risico.

Er vindt ook een verlaging plaats van de garantie ter waarde van €1,5mld. Thans staat de Staat garant voor 6 exploitanten van kerninstallaties voor de te vergoeden schades ten gevolge van een kernongeval waarvoor zij aansprakelijk zijn. In verband met de ontmanteling van een van de kerninstallaties staat de Staat per 1 januari 2022 nog voor 5 exploitanten garant. Per 1 januari 2022 komt de totale garantieverplichting uit op €9,2 miljard. Per saldo houdt dit een verlaging in van €568,9 miljoen in.

2. Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

De uitvoering van de Verdragen van Brussel en Parijs ligt bij de rijksoverheid. Bovendien zijn het profijt van kernenergie en de eventuele schade bij een kernongeval provincie-overstijgend en zou het niet efficiënt zijn om elke provincie waar een kerninstallatie is een eigen regeling te laten maken op dit ingewikkelde onderwerp. Garanties zouden ook te hoog zijn voor de decentrale overheden. Bovendien ligt het in de rede dat de rijksoverheid als vergunningverlenende instantie ook de regie voert ten aanzien van de financiële implicaties van het kernenergiebeleid.

3. Is het voorstel voor de risicoregeling:

- a. ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of*

¹ Wet van 30 oktober 2008 tot wijziging van de Wet aansprakelijkheid kernongevallen ter uitvoering van het Protocol van 12 februari 2004 houdende wijziging van het Verdrag van 29 juli 1960 inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie en ter uitvoering van het Protocol van 12 februari 2004 houdende wijziging van Verdrag van 31 januari 1963 tot aanvulling van het Verdrag van 29 juli 1960 inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie

- b. *het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten? Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.*

De risicoregeling is ter compensatie van risico's die niet volledig in de markt kunnen worden gedekt. Indien zich een kernongeval voordoet wordt de schadevergoeding in 5 opeenvolgende tranches, door de in de onderstaande tabel genoemd partijen, uitgekeerd. De verplichting hiertoe voor de eerste vier tranches is vastgelegd in het Verdrag van Parijs, het Verdrag van Brussel en de Wet aansprakelijkheid kernongevallen. Vanaf 1-1-2022 gelden hiervoor de volgende bedragen per ongeval, waarin tranche 4 uitsluitend betrekking geeft op de kerncentrale Borssele.

Tranche	Bedrag
1 ^e tranche (private verzekeraars + staatspolis)	€1,200 miljard
2 ^e tranche (bijdrage Ned. Staat)	---
3 ^e tranche (van alle EU-lidstaten gezamenlijk)	€300 miljoen
Subtotaal	€1,500 miljard
4 ^e tranche (staatsgarantie uitsluitend voor kerncentrale Borssele)	€1,700 miljard
Totaal	€3,200 miljard
"5 ^e tranche" (directe schade voor de staat en politieke keuze)	onbepaald

1^e tranche: Aansprakelijkheid en verzekeringen

- Op grond van het Verdrag van Parijs moeten verdragsstaten vanaf 1-1-2022 er zorg voor dragen dat kerninstallaties risicoaansprakelijk zijn voor minimaal €700 miljoen. Nederland heeft de aansprakelijkheid thans nationaal vastgesteld op €1,2 miljard met een mogelijkheid om lagere bedragen vast te stellen voor kleine installaties met beperkter risico. De Nederlandse atoompool, waarin een groep particuliere verzekeraars is verenigd biedt hiervoor verzekeringsdekking.
- Voor zover de atoompool bepaalde risico's uitsluit van dekking in de polis is hiervoor een aanvullende staatspolis bij Financiën afgesloten. Dit betreft vanaf 1-1-2022 in elk geval: letselschade waarvoor 10 jaar na het kernongeval een claim wordt ingediend.

2^e tranche: Bijdrage door de Staat van het ongeval

- De tweede tranche betreft een bedrag dat op grond van het Verdrag van Brussel door de lidstaat waarin het ongeval heeft plaatsgevonden moet worden bijgedragen, tenzij het bedrag reeds wordt gedekt door de verzekering van de betreffende kerninstallatie.
- Thans is dit bedrag €500 miljoen. Aangezien de verzekering van de kerninstallaties hoger is dan dit bedrag (€1,2 miljard), is de 2e tranche voor Nederland dus irrelevant.

3^e tranche: Bijdrage van alle verdragsstaten

- Op grond van het Verdrag van Brussel wordt, nadat de eerste en tweede tranche volledig zijn benut, bij een kernongeval in een verdragsstaat een bedrag van €300 miljoen door de verdragsstaten gezamenlijk bijgedragen. Criteria voor de verdeelsleutel tussen de verdragsstaten zijn het aantal kerncentrales en het Bruto Nationaal Product (BNP). De verdragsstaten moeten hun aandeel uit hun eigen openbare middelen beschikbaar stellen.
- Schatting is dat het Nederlands aandeel dan ongeveer drie procent van het bovengenoemde bedrag is.
- *4^e tranche: staatsgarantie*
- De 4e tranche betreft een bedrag waarvoor de Nederlandse Staat garant moet staan op grond van de Nederlandse Wet aansprakelijkheid kernongevallen (geen verdragsrechtelijke verplichting). Thans bedraagt dit bedrag vanaf 1-1-2022 €3,2 miljard (waarvan €1,5 miljard

onderdeel is van de eerste drie tranches) per ongeval voor kerncentrale Borssele. Hoewel de kans op een ongeval bij die kerninstallatie zeer klein is, zal bij een ernstig ongeval zeker een beroep op deze garantie kunnen worden gedaan.

- Aangezien er op grond van de eerste drie tranches in totaal reeds €1,5 miljard (€1,2 miljard en 300 miljoen) wordt gegarandeerd voor de overige kerninstallaties is de verwachting dat geen beroep op deze garantie zal worden gedaan omdat de maximale schade bij een ongeval bij die installaties aanzienlijk lager is (zie onderdeel 5). Er kan een beroep op de garantie worden gedaan als de aansprakelijkheid te laag is vastgesteld zoals bij kleine installaties het geval kan zijn, of als bijvoorbeeld een verzekeraar niet in staat of verplicht is uit te keren.
- Uitgaande van 4 kerninstallaties in Nederland waarvoor de garantie €1,5 miljard bedraagt en één waarop €3,2 miljard van toepassing is bedraagt de totale garantieverplichting op de Financiën-balans per 1-1-2022 jaarlijks €9,2 miljard.

5^e tranche: impliciete politieke garantie

- Indien zich een ernstig kernongeval voordoet (bijvoorbeeld in de orde van de grootte van Tsjernobyl of Fukushima) zal de daadwerkelijke schade vermoedelijk vele malen hoger liggen dan €3,2 miljard.
- Het is dan aan de regering om te bepalen welke schades in welke mate bovenop de reeds op grond van de 1e- 4e uitgekeerde bedragen door de staat zullen worden vergoed. Voor deze impliciete zekerheid wordt geen premie of vergoeding bij de kerninstallaties in rekening gebracht, omdat er geen recht op uitkering van deze garantie bestaat.

4. Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?

Per saldo vindt er een verlaging plaats van het risico voor de staat en hoeft er geen compensatie plaats te vinden vanuit overige risicoregelingen binnen de begroting.

Risico's en risicobeheersing

5. Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:

a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?

De Staat der Nederlanden staat vanaf 1-1-2022 voor 5 installaties garant. Theoretisch (en verdragsrechtelijk) is het totaalrisico dus het hierboven genoemde bedrag van €9,2 miljard. De 5 installaties hebben ook een verzekering afgesloten in de markt. Er vanuit gaande dat deze verzekeraars inderdaad in staat zijn uit te keren, is het risico voor de Staat €1,620 miljard lager (dit is het totaalbedrag waarvoor de vijf Nederlandse kerninstallaties verzekerd zijn). Van slechts 1 installatie is bekend dat hij ook daadwerkelijk ongevallen met een schade tot €3,2 miljard (€1,5 miljard t/m tranche 3) kan veroorzaken. Van de overige installaties wordt ingeschat dat zij schades tussen €70 en €150 miljoen kunnen aanrichten.² Dit maakt het reële risico nog aanzienlijk lager. De inschatting heeft plaatsgevonden op basis van onderzoeken van de Nuclear Research and consultancy Group (NRG) naar de maximale schades bij ongevalsscenario's bij Nederlandse kerninstallaties.

b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?

Doelstelling is dat het rendement voor de staat (in de zin van premieontvangsten) een weerspiegeling is van de risico's voor de staat (in de zin van impact en kans). Hiervoor bestaat geen perfecte berekeningssystematiek. Thans wordt aangesloten bij de premieberekening die de markt hanteert voor kernongevallenschadeverzekeringen.

² Dit betreft de Centrale Organisatie voor Radioactief Afval (COVRA), de Hoger Onderwijs Reactor Delft, Urenco's Nederlandse verrijkingsfaciliteit en de Onderzoekslocatie Petten

c. *Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?*

Cijfers op basis van eerdere ervaringen zijn weinig beschikbaar en voor zover beschikbaar moeilijk toepasbaar op de Nederlandse situatie (Tsjernobyl en Fukushima zouden zich niet in Nederland hebben kunnen voordoen). Wel kan op basis van de ervaringen van deze rampen worden gesteld dat de impact van een ernstig kernongeval vele malen groter is dan €3,2 miljard, de blootstellingduur tientallen jaren is en de beheersingsmate in de omgeving van de installatie zeer beperkt is. De waarschijnlijkheid moet nihil worden geacht. De veiligheidsnormen voor kerninstallaties zijn zodanig dat er:

- i. een kans van maximaal 10^{-6} per jaar is dat een persoon, die zich permanent en onbeschermd buiten de desbetreffende inrichting zou bevinden, overlijdt als gevolg van een buiten-ontwerpongeval; (dit betreft veelal personen die slachtoffer worden van de stralingsgevolgen van een kernongeval)
- ii. een kans van maximaal 10^{-5} per jaar is dat buiten de desbetreffende inrichting een groep van ten minste 10 personen direct dodelijk slachtoffer is van een buiten-ontwerpongeval, of voor n maal meer direct dodelijke slachtoffers een kans die n^2 maal kleiner is (dit betreft veelal personen die direct door bijv. een explosie om het leven komen).

6. *Welke risico beheersende en risico mitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettaire verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?*

De financiering wordt zo veel mogelijk door de markt gefaciliteerd en de Nederlandse Staat neemt enkel de risico's op zich die niet in de markt kunnen worden ondergebracht. Het feit dat steun van de Staat benodigd is, impliceert dus dat de risico's niet volledig gemitigeerd kunnen worden. Het indelen van de risico's in tranches werkt mitigerend voor de Staat, omdat eerst de verzekering van de exploitant wordt aangesproken en als die middelen ontoereikend zijn de staatsgarantie.

De veiligheid van kerninstallaties wordt van overheidswege (door de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS)) gewaarborgd. Ook de private verzekeraar (de Atoompool) voor kernongevallen stuurt voor de premieberekening onafhankelijke experts naar de kerninstallaties, om een (her)beoordeling te doen, indien dit noodzakelijk wordt geacht.

7. *Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen van Rijk?*

Kerncentrales moeten voldoen aan strenge veiligheidseisen. De kerncentrale in Borssele is ook bestand tegen omstandigheden van buitenaf, bijvoorbeeld een aardbeving of overstroming. Uit onderzoek (onder andere de Europese stresstest) blijkt dat Borssele ruim voldoet aan de bestaande veiligheidseisen. Kerncentrales staan onder streng nationaal en internationaal toezicht. Dit ligt vast in de Nederlandse wet en in internationale verdragen. Ook de benodigde hoogte van de risico's en bijbehorende garanties worden extern beoordeeld door het Atoomagentschap en deze zijn verdragsrechtelijk bepaald.

Daarnaast staan in de vergunning talrijke eisen aan een kerncentrale, zoals eisen om internationale contacten tussen kerncentrales te onderhouden om kennis en ervaringen uit te wisselen. Wettelijk toezicht in Nederland valt onder het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het toezicht wordt uitgevoerd door de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS). De ANVS ziet er op toe dat alle nucleaire installaties in Nederland veilig zijn. Ook zorgt de ANVS dat veiligheids- en beveiligingsmaatregelen worden getroffen. Er zijn bijna dagelijks contacten tussen de kerncentrale en de ANVS. Inspecteurs houden vaak ter plekke toezicht en controles. Zij kijken of de vergunningen worden nageleefd, of technische specificaties en de werkwijzen kloppen en of wijzigingen aan installaties mogen worden uitgevoerd.

Vormgeving

8. *Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premie kostendekkend en marktconform. Zo nee, hoeveel budgettaire ruimte wordt het door het vakdepartement specifiek ingezet?*

De Wet aansprakelijkheid kernongevallen (Wako) heeft de maximale aansprakelijkheid van exploitanten vastgesteld op €1,2 miljard voor de kerncentrale Borssele en lagere bedragen voor kerninstallaties met een beperkter risico (tranche 1). Hiervoor is een verzekering afgesloten, waarbij de risico's die niet door de Atoompool worden gedekt door een aanvullende staatspolis worden gedekt. Tevens is in die wet bepaald dat vanaf 1-1-2022 de schade tot €3,2 miljard door de Nederlandse Staat wordt gegarandeerd. Hiermee heeft de Staat een financieel risico overgenomen, dat zonder de aansprakelijkheidsbeperking bij de exploitant zelf zou liggen. Om die reden bepaalt de Wako dat de Staat hiervoor een vergoeding in rekening kan brengen.

Bij het bepalen van de hoogte van die vergoeding ligt het in de rede zoveel mogelijk aan te sluiten bij de premies die verzekeraars in rekening brengen als zij een vergelijkbaar risico zouden dekken. Hiertoe worden premies die EPZ betaalt, gebruikt als indicatie om de hoogte van de vergoeding voor de staatsgarantie vast te stellen, alsof die vergoeding de premie is voor een fictieve verzekeringsdekking van €3,2 miljard. Dit zijn de meest betrouwbare beschikbare gegevens die hiervoor kunnen worden gebruikt.

Bij de vaststelling worden de volgende uitgangspunten toegepast:

- Hoofduitgangspunt is dat wordt aangesloten bij de premieontwikkeling in de markt. Bij de vaststelling van de premies voor de aanvullende staatspolis wordt meebewogen met de premies die de exploitanten betalen voor hun verzekering bij de Atoompool. Aangezien de Atoompool aanzienlijk meer risico dekt, is de premie voor staatspolis daarom lager dan die van de Atoompool, maar als de premie bij de Atoompool met een bepaald percentage daalt of stijgt daalt of stijgt de premie voor staatspolis met eenzelfde percentage.
- Voor de vergoeding voor de staatsgarantie wordt gekeken naar hoeveel premie in het verleden door de exploitanten werd betaald toen de maximale aansprakelijkheid nog lager was dan €1,2 miljard. Hierbij komt een degressieve premieontwikkeling naar voren waarbij een toename van de dekking tot steeds beperktere verhoging van de premie leidt. Voor het bepalen van de hoogte van de vergoeding voor de staatsgarantie wordt deze regressieve premieontwikkeling doorgetrokken naar €3,2 miljard.

9. *Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?*

Er is geen risicovoorziening aanwezig voor de garantie van de Wako. De premiestelling wordt jaarlijks vastgesteld op basis van dan geldende risico's en wordt als een ontvangst geboekt op Artikel 2 Financiële Markten van de begroting 9B van het Ministerie van Financiën . Hierover wordt separaat gerapporteerd in hoofdstuk 2.4 risicoregelingen van deze begroting.

10. *Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?*

Er zijn geen indicaties dat de Verdragen van Parijs en Brussel en het Wako, waarop deze garantie gebaseerd is, in de nabije toekomst komen te vervallen. Een horizonbepaling is derhalve niet concreet te maken. Het risico zal wel eindigen als alle kerninstallaties in Nederland zijn verdwenen. Zelfs als per direct wordt besloten tot sluiting, zal het ontmantelingsproces nog zeker 40 jaar duren. Kerninstallaties in staat van ontmanteling blijven in beginsel onder de Wako vallen. Wel wordt de Wako periodiek geëvalueerd, zoals beschreven bij het antwoord op vraag 12. De premiestellingen worden jaarlijks bijgesteld op basis van de geldende risico's.

11. *Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?*

De risicoregeling wordt uitgevoerd door het ministerie van Financiën. De uitvoeringskosten van deze regeling zijn nihil. De garantie is opgenomen onder Artikel 2 van Financiële Markten van de begroting 9B van het Ministerie van Financiën .

12. *Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?*

Zowel binnen Financiën als rijksbreed is de evaluatieplanning dekkend, aangezien alle risicoregelingen gekoppeld zijn aan een artikel en middels beleidsdoorlichtingen alle artikelen ééns in de zeven jaar worden doorgelicht. De evaluatie van de garantieregeling Wako is niet conform begroting 2020 afgerond, maar wordt verwacht in 2022 aan de Tweede Kamer toegezonden te worden. Dit komt door de vertraagde inwerkingtreding van aanpassingswetgeving Wako. Aangezien er nog nooit een beroep op de garantie is gedaan is er weinig informatie voorhanden. De garantie is voornamelijk bediscussieerd op de momenten dat ernstige kernongevallen in het buitenland plaatsvonden (Tsjernobyl, Fukushima). Op dat moment worden risico's en impact immers weer zichtbaar. Deze inzichten worden meegenomen in de evaluatie.