

Vergaderjaar 2012–2013

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

De Wet aansprakelijkheid kernongevallen (Wako) bevat regels ter uitvoering van het op 29 juli 1960 te Parijs tot stand gekomen Verdrag inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie (Trb. 1961, 27; 1962) en het op 31 januari 1963 te Brussel tot stand gekomen Verdrag tot aanvulling van het Verdrag van Parijs (Trb. 1963, 171). De Verdragen van Parijs en Brussel zijn sinds hun totstandkoming door meerdere protocollen aan gepast, waarbij de meest recente protocollen (Trb. 2005, 89 en Trb. 2005, 90) nog wachten op gelijktijdige ratificatie door alle verdragsstaten die ook lidstaat zijn van de Europese Unie. De aanpassingswetgeving in verband met de protocollen van 2005 is in 2008 in het Staatsblad verschenen en zal gelijktijdig met de ratificatie van die protocollen inwerkingtreden.¹ Verwachting is dat deze inwerkingtreding reeds plaatsvindt voor, of in elk geval gelijktijdig met, de inwerkingtreding van de wijziging van de Wako die thans wordt voorgesteld. De inwerkingtreding zal overeenkomstig de systematiek van de vaste veranderingen plaatsvinden.

Het Verdrag van Parijs regelt de aansprakelijkheid van exploitanten van kerninstallaties voor schade uit kernongevallen en de verplichting hiervoor een verzekering of andere financiële zekerheid te hebben en in stand te houden. De definitie van de kerninstallatie in het Verdrag van Parijs is ruim. Om te voorkomen dat hierdoor installaties onder de reikwijdte van het Verdrag van Parijs zouden vallen waarvan de risico's dit niet rechtvaardigen, is in artikel 1, onderdeel b, van het Verdrag van Parijs de mogelijkheid opgenomen om kerninstallaties van de toepassing van het Verdrag uit te sluiten. Hiervoor is een nader besluit van de op grond van het verdrag ingestelde Bestuurscommissie noodzakelijk. In 1990 heeft

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 (Stb. 2008, 509)

de Bestuurscommissie een dergelijk besluit genomen ten aanzien van kerninstallaties die in het proces van ontmanteling verkeren (NE/M(90)1). Hierbij is bepaald dat de radioactieve waarden van de installatie onder vastgestelde limieten moeten liggen en dat het uiteindelijk de verdragsstaat blijft die besluit of er van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt. Aangezien er nadere besluitvorming van de verdragsstaat is vereist, moet dus ook de nationale wetgeving in deze mogelijkheid voorzien. In Nederland is dat thans niet het geval. Dit wetsvoorstel strekt ertoe deze mogelijkheid alsnog te creëren.

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

A

Artikel 5, tweede lid, biedt de mogelijkheid om de aansprakelijkheid van een exploitant te verlagen als de aard van de desbetreffende kerninstallatie of van de desbetreffende nucleaire stoffen daartoe aanleiding geeft. Een dergelijk besluit is primair van financiële en technische aard. Naast betrokkenheid van de Minister van Financiën ligt dan ook die van de Minister van Economische Zaken in de rede. Met deze wijziging van artikel 5, derde lid, wordt dit bewerkstelligd.

B

Het voorgestelde artikel 5a, eerste lid, gaat uit van een dubbele toetsing alvorens de minister van Financiën (in samenspraak met de minister van Veiligheid en Justitie en de minister van Economische Zaken) een kerninstallatie kan uitsluiten van de toepassing van het Verdrag van Parijs. Allereerst moet vaststaan dat wordt voldaan aan de door de Bestuurscommissie vastgestelde criteria. Daarnaast zal ook, voor zover het besluit van de bestuurscommissie daarvoor de ruimte laat, een zelfstandige afweging worden gemaakt waarbij wordt gelet op bijzondere risico's van de betreffende installatie. Deze afweging is noodzakelijk omdat er in beginsel geen reden is om kerninstallaties van het Verdrag uit te sluiten, louter vanwege het feit dat er sprake is van zeer beperkte risico's. Ook voor een resterend risico (hoe beperkt ook) heeft het de voorkeur de aansprakelijkheid en dus ook de verplichte verzekering in stand te houden. Er kan echter een situatie ontstaan dat een verzekering op grond van het verdrag niet meer proportioneel is. Bij ontmantelde kerninstallaties kan dit bijvoorbeeld het geval zijn als de installatie onklaar is gemaakt, splijtstoffen zijn verwijderd en de radioactiviteit substantieel is afgenomen. Het risico wordt dan in een bepaalde fase van het ontmantelingsproces vergelijkbaar met dat van diverse andere instellingen die met radioactieve bronnen werken en niet onder het verdrag vallen. Een verplichte verzekering tot minimaal € 70 miljoen (het nieuwe minimum bedrag als de protocollen van 2005 geratificeerd worden) zou dan tot onnodige kosten kunnen leiden terwijl het niet meer reëel is te veronderstellen dat schades van een dergelijke omvang kunnen worden veroorzaakt. Opgemerkt zij nog dat overwogen is om in artikel 5a uitsluitend uitvoering te geven aan het (tot op heden enige) besluit van de Bestuurscommissie uit 1990. In het belang van bestendige wetgeving is er echter voor gekozen om artikel 5a – in navolging van artikel 1, onderdeel b, van het Verdrag – een meer generiek karakter te geven, zodat artikel 5a in de toekomst ook ter uitvoering van eventuele andere besluiten van de Bestuurscommissie kan dienen. De – binnen de marges van de besluiten van de Bestuurscommissie – te maken afweging zal in essentie immers steeds dezelfde zijn: staat de verzekeringsplicht op grond van het verdrag nog in verhouding tot de risico's?

Indien de minister een kerninstallatie of nucleaire stoffen onder de reikwijdte van het Verdrag van Parijs uithaalt, kan het wenselijk zijn dat ten aanzien van het beperkte risico dat daardoor niet meer onder het verdrag valt toch nog enkele waarborgen gelden. Hierin voorziet artikel 5a, tweede lid. De Minister van Financiën kan op grond van die bepaling de aansprakelijkheid van de exploitant in standhouden eventueel met vaststelling van een maximumbedrag of specificaties ten aanzien van de daarvoor te verkrijgen financiële zekerheid. De minister kan de vorm van de aansprakelijkheid bepalen, zijnde risicoaansprakelijkheid of schuld aansprakelijkheid. De minister is hierbij niet meer gebonden aan het verdrag, zodat deze eisen kunnen worden toegespitst op het concrete risico, bijvoorbeeld door een maximaansprakelijkheid lager dan € 70 miljoen vast te stellen of een verzekeringsdekking te eisen voor alleen de concreet te noemen ongevalsituaties die zich nog zouden kunnen voordoen.

Indien een kerninstallatie op basis van artikel 5a, eerste lid, onder de reikwijdte van het Verdrag van Parijs is uitgehaald en niet van de mogelijkheid van artikel 5a, tweede lid gebruik wordt gemaakt, verdwijnt daarmee niet alle aansprakelijkheid. In plaats van een risicoaansprakelijkheid tot een vastgesteld maximum geldt dan bij ongevallen de reguliere aansprakelijkheid zoals die is vastgelegd in de artikelen 6:162 en 6:174 van het BW. De exploitant kan daarvoor eventueel zelf een passende andersoortige verzekeringsdekking nemen.

ARTIKEL II

Artikel I van dit voorstel tot wijziging van de Wako is gebaseerd op de veronderstelling dat de van de Wet van 30 oktober 2008 (Stb. 509), die de Wako eveneens wijzigt, reeds in werking is getreden. Artikel II regelt de situatie waarin die inwerkingtreding nog niet heeft plaatsgevonden. Hiervoor moet enerzijds worden bepaald dat de betrokkenheid van de minister van Economische Zaken wordt geregeld in artikel 5, derde lid, van de Wako, zoals dat luidt zonder inwerkingtreding van de Wet van 30 oktober 2008 en anderzijds deze betrokkenheid al in de Wet van 30 oktober 2008 worden vastgelegd.

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

De minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

De minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp