

Toetsingskader Risicoregeling Wet Aansprakelijkheid Kernongevallen (WAKO)

Indien zich een kernongeval voordoet wordt de schadevergoeding in 5 opeenvolgende tranches, door de in de onderstaande tabel genoemd partijen, uitgekeerd. De verplichting hiertoe is vastgelegd in het Verdrag van Parijs, het Verdrag van Brussel en de Wet aansprakelijkheid kernongevallen. De bedragen in de tabel gelden voor grote kerninstallaties, zoals kerncentrales. De nieuwe situatie geldt vanaf de ratificatie van wijzigingen op de verdragen en een daaraan verbonden aanpassing van de Wako die reeds in 2008 in het Staatsblad is geplaatst maar nog niet in werking is getreden. Alleen de nieuwe situatie bij de 1^e tranche wordt bij AMvB vanaf 1-1-13 geregeld.

	Huidige situatie	Nieuwe situatie
1 ^e tranche (private verzekeraars + staatspolis)	€340 miljoen	€1200 miljoen
2 ^e tranche (bijdrage Ned. staat)	---	---
3 ^e tranche (van alle EU-lidstaten gezamenlijk)	€143 miljoen	€300 miljoen
4 ^e tranche (staatsgarantie)	€1,817 miljard	€1,700 miljard
totaal	€2,3 miljard	€3,2 miljard
"5 ^e tranche" (directe schade voor de staat en politieke keuze)	onbepaald	onbepaald

1^e tranche: Aansprakelijkheid en verzekeringen

- Op grond van het Verdrag van Parijs moeten verdragsstaten er zorg voor dragen dat kerninstallaties risicoaansprakelijk zijn voor minimaal €17 miljoen. Voor dit bedrag moet volledig zekerheid worden geboden. Het gewijzigde Verdrag van Parijs zal een minimum van €700 miljoen eisen.
- Nederland heeft de aansprakelijkheid thans nationaal vastgesteld op €340 miljoen 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 gevallen uitsluit van dekking in de polis is hiervoor een aanvullende staatspolis bij Financiën afgesloten. Dit betreft onder andere: schade door natuurrampen van buitengewone aard en letselschade waarvoor na 10 jaar een claim wordt ingediend.
- Thans is er een AMvB in voorbereiding die de aansprakelijkheid per 1-1-13 naar €1,2 miljard zal verhogen (de maximale dekking die verzekeraars thans kunnen bieden).

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 €200 miljoen. Aangezien de verzekering van de kerninstallaties hoger is dan dit bedrag (€340 miljoen), is de 2^e tranche voor Nederland dus irrelevant.

- Op grond van nog te ratificeren wijzigingen van het Verdrag van Brussel zal de 2^e tranche worden verhoogd tot €1,2 miljard. Aangezien dit gehele bedrag onder de aansprakelijkheid en verzekeringsdekking valt, wordt de 2^e tranche wederom 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 €143 miljoen door de verdragsstaten gezamenlijk bijgedragen. Criteria voor de verdeelsleutel tussen de verdragsstaten zijn het aantal kerncentrales en het BNP. De verdragsstaten moeten hun aandeel uit hun eigen openbare middelen beschikbaar stellen.
- Bovengenoemde wijziging van het Verdrag van Brussel zal dit bedrag verhogen naar €300 miljoen.
- Voor het bedrag dat de staat op grond van de 3^e tranche zal moeten bijdragen, wordt geen premie of vergoeding bij de kerninstallaties in rekening gebracht.
- Hier geldt dat, gezien het veel grotere aantal kerncentrales in andere verdragsstaten, een eventuele uitkering van deze tranche het meest waarschijnlijk een gevolg zal zijn van een kernongeval buiten Nederland. Schatting is dat het Nederlands aandeel dan ongeveer drie procent van het bovengenoemde bedrag is.

4^e tranche: Staatsgarantie

- De 4^e 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 €2,3 miljard per ongeval.
- Aangezien er op grond van de eerste drie tranches in totaal reeds €483 miljoen (€340+ €143 miljoen) op andere wijze is gedekt, zal dit er op neerkomen dat normaal gesproken maximaal €1,817 miljard van de garantie moet worden uitgekeerd. Dit bedrag kan hoger zijn als de aansprakelijkheid lager is vastgesteld zoals bij kleine installaties het geval is, of als bijvoorbeeld een verzekeraar niet in staat is uit te keren.
- Uitgaande van gemiddeld ongeveer €2 miljard uitkering op de garantie per ongeval en zeven kerninstallaties in Nederland bedraagt de totale garantieverplichting op de Financiën-balans jaarlijks €14 miljard
- Tezamen met de verhoging van de bedragen in de 1^e - 3^e tranche zal op grond van nog in werking te treden wetgeving uit 2008 ook een verhoging van de staatsgarantie plaatsvinden naar €3,2 miljard (40% inflatie sinds de vaststelling van het huidige bedrag). Hiervan wordt de eerste €1,5 miljard bijgedragen op grond van de nieuwe bedragen in de 1^e - 3^e tranche.

5^e tranche: impliciete politieke garantie

- Indien zich een ernstig kernongeval voordoet (bijvoorbeeld in de orde van de grootte van Tjernobyel of Fukushima) zal de daadwerkelijke schade vele malen hoger liggen dan €3,2 miljard.
- Het wordt dan een politieke keuze om te bepalen welke schades in welke mate bovenop de reeds op grond van de 1^e- 4^e uitgekeerde bedragen door de staat zullen worden vergoed. Uiteraard zal de politieke druk om daartoe over te gaan dan groot zijn. Bovendien zullen

sommige overheidseigendommen direct geraakt worden waardoor de rekening automatisch voor de overheid is.

- Voor deze impliciete zekerheid wordt geen premie of vergoeding bij de kerninstallaties in rekening gebracht.

i. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel? Wat is de oorzaak van het probleem?

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 innemen (Waarborgfonds Motorverkeer), een verzekeringsplicht invoeren (zorgverzekeringen, motorrijtuigverzekering) of zelf zekerheid stellen (terrorismeschade). Voor kernongevallen geldt een combinatie van de tweede en derde vorm.

Na de ramp bij Tjernobyl is besloten dat er naast de aansprakelijkheidsstelling en verzekering op grond van de Verdragen van Parijs en Brussel een staatsgarantie noodzakelijk is voor het geval dat zich een ernstig kernongeval in Nederland voordoet. Aanvankelijk stelde de regering een bedrag van 2 miljard gulden voor. Een initiatiefwetsvoorstel van de PvdA zette dit bedrag op 10 miljard gulden omdat dit aansloot bij de destijds geschatte schade die de Tjernobyl-ramp had veroorzaakt en omdat een hoger bedrag de uitvoeringskosten zou beperken (genoeg middelen voor alle schadeclaims). De regering achtte het niet aangewezen om bij voorbaat een garantie van 10 miljard in de wet op te nemen. Uiteindelijk is 5 miljard gulden (thans 2,3 miljard euro) per kernongeval de uitkomst van het politieke proces geweest. Als de wetswijziging van 2008 in werking treedt wordt dit op grond van inflatiecorrectie over 1990-2008 3,2 miljard euro per kernongeval.

Op grond van het verdrag van Brussel geldt er ook een verdragsrechtelijke verplichting voor staten om te zorgen dat er voldoende middelen vrijkomen als zich een kernongeval voordoet. Hiervan wordt weliswaar een gedeelte gedekt door de hoofdelijke aansprakelijkheid en de verplichte verzekering van de exploitant, maar als een exploitant verzaakt een verzekering af te sluiten, of een verzekeraar insolvent blijkt, zal de verdragsstaat bij een kernongeval alsnog moeten uitkeren. De verdragsrechtelijke verplichting die in die zin voor de garantie van toepassing is, bedraagt thans ongeveer €200 miljoen. Dit wordt in de nieuwe situatie €1,2 miljard. Hierbij is het extra deel buiten beschouwing gelaten dat Nederland zou moeten bijdragen aan het bedrag dat door lidstaten gezamenlijk wordt ingebracht bij een kernongeval (totaal: €143 miljoen (huidig)/€300 miljoen (nieuw), waarvan slechts een fractie voor Nederland).

ii. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen en waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau en niet op decentraal niveau?

De uitvoering van de Verdragen van Brussel en Parijs ligt ook bij rijksoverheid. Bovendien zijn het profijt van kernenergie en de eventuele schade bij een kernongeval provincieoverstijgend 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 (zelfs de centrale overheid kan een garantie maar tot op beperkte hoogte bieden). 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.

iii. Is de regeling a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt en/of b) het instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd? En heeft de regeling een beargumenteerde meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?

De regeling is ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt (thans schades boven €1,2 miljard).

iv. Is er al een andere garantie/wet/regeling die de verplichting ex-/impliceert?

Nee, deze garantie is uitsluitend verplicht op basis artikel 18 van de Wet aansprakelijkheid kernongevallen.

v. Is bekend wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?

Het doel van de risicoregeling is tweeledig:

1. Schadeloosstelling van slachtoffers indien zich een ernstig kernongeval in Nederland voordoet.
2. Het internaliseren van kosten die met het gebruik van kernenergie samenhangen.

Dit doel wordt bereikt voor zover:

1. het beschikbare bedrag (2,3 miljard per kernongeval) daarvoor toereikend is (dat zal niet bij alle kernongevallen het geval zijn).
2. de door de kerninstallaties te betalen premies en vergoedingen evenredig zijn aan de risico's.

vi. Wat zijn de risico's van de regeling:

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

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

b. Wat is de inschatting van het risico op waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur of beheersingsmate?

Cijfers op basis van eerdere ervaringen zijn weinig beschikbaar en voor zover beschikbaar moeilijk toepasbaar op de Nederlandse situatie (Tjernoby, 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 €2,3 miljard, de blootstellingduur tientallen jaren is en de beheersingsmate in de omgeving van de installatie zeer beperkt is. De waarschijnlijkheid moet zeer klein worden geacht. De veiligheidsnormen voor kerninstallaties zijn zodanig dat er:

- een kans van 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)

- een kans van 10^{-5} per jaar is dat buiten de desbetreffende inrichting een groep van ten minste 10 personen direct dodelijk slachtoffer is van een buiten-ontwerp ongeval, 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).

c. *Wat is het totaalrisico van de regeling?*

De staat der Nederlanden staat voor 7 installaties garant tot een bedrag tot 2,3 miljard per ongeval. Theoretisch is het totaalrisico dus ongeveer €16 miljard. De 7 installaties hebben ook een verzekering afgesloten in de markt. Er vanuit gaande deze verzekeraars ook inderdaad in staat zijn uit te keren, bedraagt het risico €14 miljard (dit is ook het bedrag dat in de begroting wordt opgenomen). Van slechts 2 installaties wordt verwacht dat zij ook daadwerkelijk ongevallen met een schade tot €2,3 miljard kunnen veroorzaken. Mede gelet op de verzekering die deze installaties hebben afgesloten en het bedrag dat door de verdragsstaten gezamenlijk wordt bijgedragen, is het reële totaalrisico €3,65 miljard ((2 x €2,3 miljard) – (2 x €340 miljoen) – (2 x 143 miljoen)).

d. *Heeft de minister door middel van de gekozen institutionele inbedding van de regeling, ook als deze op afstand wordt uitgevoerd, voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's?*

De veiligheid van kerninstallaties wordt van overheidswege (door de Kernfysische Dienst) gewaarborgd. Ook de private verzekeraar (de atoompool) voor kernongevallen stuurt voor de premieberekening onafhankelijke experts naar de kerninstallaties, indien dit incidenteel noodzakelijk wordt geacht.

vii. *Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker?*

De premie/vergoeding kan variëren. Aanvankelijk is het bedrag vastgesteld door de premie van de private verzekeraars (die verenigd in de Nederlandse atoompool hiervoor gezamenlijk dekking verlenen) door te trekken naar €2,3 miljard (dus alsof voor dat bedrag wel een verzekeringspremie wordt gerekend). Daarna is de premie/vergoeding jaarlijks geïndexeerd aan de hand van de procentuele premiestijging of –daling bij de atoompool. Als de atoompool voor 2013 de premie vaststelt voor €1,2 miljard zal moeten worden bezien of de eerder gemaakte veronderstellingen nog juist zijn.

viii. *Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?*

De inschatting is dat de capaciteitsinzet vanuit de betrokken ministeries (FIN, EL&I, BUZA en V&J) thans ongeveer 0,4 fte is (wordt minder als dossier in rustiger vaarwater komt).

ix. *Wat is de einddatum van het risico?*

Het risico zal pas eindigen als alle kerninstallaties in Nederland zijn verdwenen. Zelfs als per direct wordt besloten tot sluiting zal het ontmantelingsproces nog zeker 40 jaar duren.

x. *Hoe wordt de informatie die nodig is om de evaluatie (periodiek en na afloop) van de regeling uit te kunnen voeren verkregen?*

Aangezien er nog nooit een beroep op de garantie is gedaan, is er weinig informatie voor een evaluatie beschikbaar. De garantie is voornamelijk bediscussieerd op de momenten dat ernstige kernongevallen in het buitenland plaatsvonden (Tjernoby, Fukushima). Op dat moment worden risico's en impact immers weer zichtbaar.