

Vergaderjaar 1990-1991

21 911

Goedkeuring van het Gezamenlijk Protocol betreffende de toepassing van het Verdrag van Wenen en het Verdrag van Parijs; Wenen, 21 september 1988

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt, dan wel uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State)

1. Inleiding

Het kernongeval in Tsjernobyl heeft onder andere de wenselijkheid benadrukt het toepassingsgebied van de bestaande verdragen inzake civielrechtelijke aansprakelijkheid voor kernschade, de Verdragen van Parijs en Wenen, uit te breiden.

Nederland is met 13 andere Westeuropese Staten partij bij het Verdrag van Parijs van 29 juli 1960 (zoals gewijzigd in 1964) inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie (Trb. 1964, 175), dat is opgesteld in het kader van het Agentschap voor Kernenergie (NEA) van de OESO, en met 10 van deze Staten partij bij het aanvullend Verdrag van Brussel van 31 januari 1963 (Trb. 1964, 176). Met betrekking tot de op 16 november 1982 tot stand gekomen Protocollen tot wijziging van de Verdragen van Parijs en Brussel (Trb. 1983, 80 en 81) is een wetsvoorstel tot goedkeuring aanhangig bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1987/88, 20 321). Het Verdrag van Parijs heeft als OESO-Verdrag in beginsel een regionaal karakter.

Vanwege mogelijk conflicterende verdragsverplichtingen heeft geen van deze Staten daarnaast ook het Verdrag van Wenen van 21 mei 1963 (Trb. 1964, 177) bekrachtigd, dat tot stand kwam onder auspiciën van de Internationale Organisatie voor Atoomenergie (IAEA) van de Verenigde Naties en een wereldwijd karakter heeft.

De Verdragen van Parijs en Wenen gaan uit van dezelfde beginselen en zijn van toepassing op schade veroorzaakt door kernongevallen die zich voordoen in kerninstallaties te land en gedurende het vervoer van nucleaire stoffen van en naar deze installaties.

In principe zijn geen van beide verdragen van toepassing op het geval dat een kernongeval plaatsvindt in een installatie op het grondgebied van een Verdragsluitende Staat en de schade wordt geleden op het grondgebied van een niet-Verdragsluitende Staat. Aangezien partijen bij het Verdrag van Wenen niet-Verdragsluitende Staten zijn in de zin van het

Verdrag van Parijs en omgekeerd, bestaat er onder de verdragsregelingen dus geen mogelijkheid tot vergoeding van schade geleden in een Staat, partij bij één van de verdragen (bijvoorbeeld het Verdrag van Parijs), die wordt veroorzaakt door een kernongeval waarvoor een exploitant aansprakelijk is in een Staat, partij bij het andere verdrag (in casu het Verdrag van Wenen).

Wanneer een kernongeval zich voordoet gedurende het vervoer van nucleaire stoffen tussen kerninstallaties gelegen in verschillende Staten waarvan de ene Staat partij is bij het Verdrag van Parijs en de andere bij het Verdrag van Wenen, is ten aanzien van de Staat partij bij het andere Verdrag een soortgelijke regel van toepassing: de exploitanten van deze installaties zijn op grond van de verdragen slechts aansprakelijk voor kernongevallen die zich voordoen op het grondgebied van Verdragsluitende Staten en voor de daar veroorzaakte schade. Bovendien kunnen de verzendende en de ontvangende exploitanten zich niet beroepen op de in de verdragen vervatte bepalingen inzake overdracht van aansprakelijkheid, daar deze slechts van toepassing zijn op vervoer tussen Verdragsluitende Staten.

Ingevolge het Verdrag van Parijs kunnen Verdragsluitende Staten weliswaar de toepassing ervan uitbreiden tot kernongevallen die zich voordoen in niet-Verdragsluitende Staten en tot kernschade die daar wordt geleden, maar slechts enkele partijen waaronder Nederland (zie de Wet aansprakelijkheid kernongevallen, artikel 26, eerste lid (Stb. 1979, 225)), hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. In het Verdrag van Wenen is hierover niets geregeld.

Het NEA en de IAEA hebben in de jaren zeventig getracht een internationale oplossing te vinden die een verband zou leggen tussen het Verdrag van Wenen en het Verdrag van Parijs, met het tweeledig doel, te weten: a) rechtsgeschillen te vermijden die zouden kunnen voortvloeien uit de gelijktijdige toepassing van beide verdragen in geval van kernongeval waarbij partijen bij beide verdragen betrokken zijn; en b) het stelsel van wettelijke aansprakelijkheid op grond van één van beide verdragen wederzijds uit te breiden ten behoeve van een grotere mate van bescherming van slachtoffers van een kernongeval.

Het overleg terzake werd afgebroken, met name vanwege het geringe aantal toetredingen tot het Verdrag van Wenen, doch in 1986, kort voor het ongeval in Tsjernobyl, werd besloten dit overleg te hervatten. De bevoegde organen van beide organisaties werden het erover eens dat het de eenvoudigste en meest praktische oplossing zou zijn om uit te gaan van voortzetting van de beide verdragen met een gescheiden partijbestand en een formeel verband tussen beide verdragen tot stand te brengen in de vorm van een Gezamenlijk Protocol. Tevens meende men dat deze oplossing meer Staten zou kunnen aanzetten tot toetreding tot het Verdrag van Wenen. In een gemeenschappelijke IAEA-NEA-werkgroep van regeringsdeskundigen, die van 27 tot 30 oktober 1987 te Wenen bijeenkwam, werd over de tekst van het Protocol in principe overeenstemming bereikt. Het Gezamenlijk Protocol werd ongewijzigd aanvaard op 21 september 1988 in een internationale conferentie te Wenen onder auspiciën van IAEA en NEA en op die datum door 19 Staten ondertekend. Vermeld mag worden dat zowel de bijeenkomst van de werkgroep als de conferentie onder Nederlands voorzitterschap stond.

Het huidige aantal Staten dat ondertekend heeft bedraagt 22. Hiertoe behoren alle Staten die partij zijn bij het Verdrag van Parijs. Chili, Denemarken, Egypte, Hongarije en Polen hebben inmiddels geratificeerd.

2. Het Gezamenlijk Protocol

Het eerste beginsel dat aan dit Protocol ten grondslag ligt, is de totstandkoming van een verbinding tussen beide verdragen door het onderscheid tussen Verdragsluitende en niet-Verdragsluitende Staten op te heffen wat de «materiële» bepalingen van beide verdragen betreft. De exploitanten van kerninstallaties op het grondgebied van een Staat die partij is bij het ene verdrag, worden tevens aansprakelijk voor schade geleden op het grondgebied van een Staat die partij is bij het andere verdrag, zodat het toepassingsgebied van elk der verdragen wordt uitgebreid met het grondgebied van de partijen bij het andere verdrag.

Het tweede beginsel houdt in dat ofwel het Verdrag van Wenen, ofwel het Verdrag van Parijs bij uitsluiting van toepassing wordt verklaard op een kernongeval door middel van een passende conflictregel.

In **artikel I** worden beide verdragen omschreven. In beide omschrijvingen zijn begrepen alle mogelijke wijzigingen op het desbetreffende verdrag die voor een Verdragsluitende Partij bij dit Protocol van kracht zijn. Staten die partij zijn bij het Protocol van 1982 tot wijziging van het Verdrag van Parijs dienen de gewijzigde versie toe te passen, terwijl voor de partijen die dit niet zijn het Verdrag van Parijs zoals gewijzigd bij het Aanvullend Protocol van 1964 van kracht blijft. Evenzo dient een eventuele herziene versie van het Verdrag van Wenen te worden toegepast door de partijen waarvoor de herziene versie van kracht is.

Door **artikel II** wordt het beginsel verwoord, dat de aansprakelijkheid van de exploitanten wordt uitgebreid tot kernschade die wordt veroorzaakt op het grondgebied van partijen bij het andere Verdrag. Aldus is de exploitant van een kerninstallatie die is gelegen op het grondgebied van een partij bij het Verdrag van Parijs (respectievelijk het Verdrag van Wenen) aansprakelijk voor kernschade geleden op het grondgebied van een partij bij het Verdrag van Wenen (respectievelijk het Verdrag van Parijs). Door de formulering dat hij aansprakelijk is «overeenkomstig dat Verdrag» wordt aangegeven dat nationale uitvoeringswetgeving mede in aanmerking moet worden genomen.

Noch het Verdrag van Wenen, noch het Verdrag van Parijs bevat een bepaling met betrekking tot een kernongeval dat zich voordoet op of boven volle zee, of schade die daar wordt veroorzaakt. Daarom wordt in artikel II van het Gezamenlijk Protocol van deze gevallen niet uitdrukkelijk melding gemaakt. Algemeen wordt echter aangenomen dat beide verdragen daarop van toepassing zijn. De Bestuurscommissie van het NEA heeft in 1968 deze interpretatie aanbevolen en de Vaste Commissie voor wettelijke aansprakelijkheid voor kernschade, ingesteld door de IAEA, kwam in 1964 tot dezelfde conclusie.

Artikel III is de verwoording van het tweede beginsel. Het legt duidelijk vast welk verdrag van toepassing is. Aangezien beide verdragen niet alleen van toepassing zijn op kernongevallen die zich voordoen in kerninstallaties, maar ook op kernongevallen die zich voordoen tijdens het vervoer van nucleaire stoffen, zijn twee conflictregels nodig:

a. een conflictregel in geval van kernongevallen zich voordoende in kerninstallaties (artikel III, tweede lid), die aangeeft dat de plaats van het ongeval bepaalt welk verdrag van toepassing is;

b. een conflictregel in geval van vervoer (artikel III, derde lid) in verband met het feit dat de genoemde bepalingen van het Verdrag van Wenen en het Verdrag van Parijs in hoofdzaak gelijk zijn en op dezelfde wijze toegepast dienen te worden als tussen partijen bij één der verdragen (artikel IV van het Protocol). Wanneer de exploitant van een kerninstallatie gelegen op het grondgebied van een partij bij het Verdrag

van Parijs en het Gezamenlijk Protocol (exploitant P) nucleaire stoffen zendt naar de exploitant van een kerninstallatie gelegen op het grondgebied van een Partij bij het Verdrag van Wenen en het Gezamenlijk Protocol (exploitant W), blijft exploitant P aansprakelijk voor de schade die wordt veroorzaakt door een kernongeval dat zich voordoet tijdens het vervoer, totdat exploitant W zich schriftelijk aansprakelijk stelt of de betrokken nucleaire stoffen overneemt. Wanneer de nucleaire stoffen daarentegen worden verzonden naar een persoon op het grondgebied van een niet-Verdragsluitende Staat (d.w.z. een Staat die niet partij is bij het Protocol, noch bij het Verdrag van Parijs of het Verdrag van Wenen), blijft de verzendende exploitant (P of W) aansprakelijk voor een kernongeval dat zich voordoet voordat het betrokken materiaal is uitgeladen uit het vervoermiddel waarmee het is aangekomen op het grondgebied van die niet-Verdragsluitende Staat, uiteraard voorzover nationale wetgeving de toepassing van het verdrag heeft uitgebreid tot ongevallen in niet-Verdragsluitende Staten. Omgekeerd is de ontvangende exploitant (P of W) aansprakelijk nadat de nucleaire stoffen zijn geladen in het vervoermiddel waarmee zij zullen worden vervoerd vanuit het grondgebied van de niet-Verdragsluitende Staat.

Op grond van artikel III, derde lid, kan nu worden vastgesteld welke exploitant aansprakelijk is en welk verdrag van toepassing is, aan de hand van de gemeenschappelijke factoren die worden genoemd in de identieke bepalingen van artikel II, eerste lid, onder (b) en (c), van het Verdrag van Wenen en artikel 4, onder (a) en (b), van het Verdrag van Parijs.

Artikel IV vormt een aanvulling op de artikelen II en III en verklaart alle materiële artikelen van beide verdragen toepasselijk in geval van een kernongeval. De artikelen van beide verdragen betreffende ondertekening, bekrachtiging, toetreding en wijziging zijn daarentegen uitgesloten.

In de **artikelen V tot en met XI** zijn de gebruikelijke slotbepalingen vervat. Uit de aard van het Gezamenlijk Protocol, als verbinding tussen de beide verdragen, vloeit voort dat uitsluitend Staten die partij zijn bij één van beide verdragen tot het Protocol kunnen toetreden (artikel VI, eerste lid).

De voorwaarden voor inwerkingtreding (**artikel VII**) vormen een compromis tussen enerzijds het streven naar een inwerkingtreding binnen een redelijke termijn en anderzijds het garanderen van de toepassing in de praktijk door middel van een voldoende aantal Staten dat door het Protocol gebonden is. De voorkeur werd gegeven aan een aantal van vijf van zodanige Staten, daar dit aantal overeenstemt met het aantal bekrachtigingen dat zowel in het Verdrag van Wenen, als in het Verdrag van Parijs voor inwerkingtreding is vereist.

3. Gevolgen voor het Aanvullend Verdrag van Brussel

In het kader van het NEA is een oplossing gezocht voor de effecten die het Gezamenlijk Protocol zal hebben op het Verdrag van Brussel tot aanvulling van het Verdrag van Parijs. Het Verdrag van Brussel verhoogt de voor schadevergoeding ter beschikking te stellen middelen in aanvulling op het maximumbedrag van aansprakelijkheid krachtens het Verdrag van Parijs. Het maximumbedrag komt, voorzover nodig, in drie tranches ter beschikking: de eerste bestaat uit private middelen, de tweede wordt gefourneerd door de installatie-Staat, en de derde tranche wordt over alle Staten, partij bij het Verdrag van Brussel, omgeslagen volgens een bepaalde verdeelsleutel (zie laatstelijk Kamerstukken II

1987/88, 20 321, nr. 3, blz. 2 en nr. 7, blz. 2). De effecten op het systeem van vergoeding volgens het Verdrag van Brussel en op de werking van dat verdrag in bepaalde gevallen, alsmede de daarvoor aangedragen oplossingen worden hieronder besproken.

a. Ingevolge artikel II van het Gezamenlijk Protocol is de exploitant van een kerninstallatie op het grondgebied van een Staat die partij is bij het Verdrag van Parijs behalve voor kernschade op het grondgebied van Staten partij bij dat verdrag tevens aansprakelijk voor schade geleden op het grondgebied van een Staat die partij is bij het Verdrag van Wenen en het Protocol. Door deze uitbreiding van het toepassingsgebied van het Verdrag van Parijs kan het aantal gelaedeerden dat vergoeding kan eisen ingevolge dat verdrag toenemen. Onder het Verdrag van Parijs zal, in het geval dat de schade het bedrag van beperking van de aansprakelijkheid overtreft, meer schade onvergoed blijven in Staten partij bij het Verdrag van Parijs, zodat eerder een beroep op de derde tranche van het Verdrag van Brussel zal worden gedaan, dan wanneer het Gezamenlijk Protocol niet van kracht zou zijn. Aangezien het een systeem van gezamenlijke fondsvorming betreft, kan volgens artikel 14, onder b, van het Verdrag van Brussel een uitbreiding van het toepassingsgebied van het Verdrag van Parijs slechts tegen een andere Partij worden ingeroepen voor zover deze daarin heeft toegestemd. Dit vereiste van toestemming zal ook gelden voor de onderhavige uitbreiding door het Gezamenlijk Protocol.

Om de solidariteit van de Brusselse Verdragsstaten te handhaven dienen deze bij de OESO een intentieverklaring af te leggen dat zij de nodige stappen zullen nemen om de genoemde toestemming te geven voor de eerdere aanspraak op de openbare middelen van de derde tranche ten gevolge van de uitbreiding van het toepassingsgebied van het Verdrag van Parijs door de werking van het Gezamenlijk Protocol. Met het oog op de toekomst zullen ook de niet-Verdragsluitende Staten die het Verdrag van Brussel wel ondertekend hebben (thans Luxemburg, Oostenrijk en Zwitserland), moeten verklaren dat zij dezelfde toestemming zullen geven bij de bekrachtiging van het Verdrag. Alle bedoelde Staten dienen ten slotte te verklaren dat zij als voorwaarde voor hun toestemming voor toetredingen tot het Verdrag (zie artikel 22, onder b) zullen eisen dat de om toetreding verzoekende Staat bij zijn toetreding hetzelfde verklaart.

Een ontwerp voor een Resolutie van de Raad van de OESO met betrekking tot deze verklaringen is door de Bestuurscommissie van het NEA in april 1989 goedgekeurd. De Raad zal hierover besluiten zodra de verklaringen van de betrokken Staten ontvangen zijn.

Opgemerkt dient te worden dat de totstandkoming van de Resolutie niet bepalend behoeft te zijn voor het partij worden door Nederland bij het Gezamenlijk Protocol. Ons land heeft in de Wet aansprakelijkheid kernongevallen voor het geval van een kernongeval in een Nederlandse installatie de werkingssfeer van het Verdrag van Parijs reeds eenzijdig uitgebreid tot schade in niet-Verdragsstaten, waartoe ook de Staten partij bij het Verdrag van Wenen gerekend moeten worden.

b. Het Verdrag van Brussel is afhankelijk van de toepassing van het Verdrag van Parijs en vereist een aansprakelijke exploitant onder dat verdrag. Er zijn gevallen waarin door de werking van het Gezamenlijk Protocol het Verdrag van Wenen van toepassing wordt, terwijl bij ontbreken van het Protocol het Verdrag van Parijs (en voor daarbij aangesloten partijen ook het Verdrag van Brussel) van toepassing was geweest. Het betreft hier gevallen van vervoer tussen enerzijds exploitanten van installaties in Staten partij bij het Brusselse Verdrag en het Gezamenlijke Protocol en anderzijds exploitanten van installaties in Staten partij bij het Verdrag van Wenen en het Protocol. Ingevolge artikel III, derde lid, van het Gezamenlijk Protocol en de bepalingen inzake vervoer in de Verdragen van Parijs (artikel 4) en Wenen (artikel II, eerste

lid) kan een kernexploitant in een Staat partij bij het Verdrag van Wenen en het Protocol in plaats van een exploitant in een Staat partij bij het Verdrag van Parijs en het Protocol aansprakelijk zijn voor schade veroorzaakt door een ongeval in een Staat partij bij het Verdrag van Brussel en het Protocol. Dan zou het Verdrag van Brussel niet van toepassing zijn.

Om de toepassing van het Verdrag van Brussel in dergelijke situaties te waarborgen, is een Aanbeveling van de Raad van de OESO voorbereid waarin Verdragspartijen bij het Verdrag van Brussel worden aangespoord nationaal maatregelen te nemen waardoor exploitanten van kerninstallaties of vervoerders onder hun jurisdictie aansprakelijkheid aanvaarden in de gevallen van vervoer van nucleaire stoffen tussen die installaties en die van exploitanten in Staten partij bij het Verdrag van Wenen en het Gezamenlijk Protocol, voorzover kernongevallen tijdens dat vervoer bij ontbreken van het Protocol door het Brussels Verdrag zouden zijn gedekt.

De ontwerp-Aanbeveling zal aan de Raad van de OESO worden voorgelegd tegelijk met de ontwerp-Resolutie bedoeld onder a. Over de mogelijke uitvoering van zodanige Aanbeveling zal de regering zich nog beraden.

4. Wenselijkheid van bekrachtiging

De totstandbrenging van het Protocol kan worden beschouwd als een belangrijke stap in de richting van een zo algemeen mogelijke internationale regeling der aansprakelijkheid op het terrein van nucleaire schade. Vooropgesteld moet worden dat deze oplossing van het tot stand brengen van een verbinding tussen beide verdragen alleen effectief kan zijn als het Verdrag van Wenen door meer staten geratificeerd wordt. Het regime van het Verdrag van Parijs omvat thans meer dan 150 (Europese) kerncentrales, dat van Wenen acht, waarvan vijf in Europa (Joegoslavië en Hongarije). Bij de lid-Staten bij het Verdrag van Parijs bestaat de hoop dat meer Staten het Verdrag van Wenen zullen ratificeren en dat het Protocol de aantrekkelijkheid van het Verdrag van Wenen, in het bijzonder voor de Oosteuropese Staten zal vergroten.

Het Gezamenlijk Protocol brengt aanpassingen in de Wet aansprakelijkheid kernongevallen met zich mee. Een daartoe strekkend voorstel van wet wordt tegelijk met het onderhavige wetsvoorstel bij de Staten-Generaal aanhangig gemaakt.

Het onderhavige wetsvoorstel tot goedkeuring van het Gezamenlijk Protocol is uit dereguleringsoogpunt niet relevant.

Koninkrijkspositie

De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba hebben te kennen gegeven van medegelding van het Gezamenlijk Protocol voor hun landen af te zien, omdat zij ook geen partij zijn bij één van de onderliggende Verdragen. Derhalve wordt slechts goedkeuring van het Gezamenlijk Protocol gevraagd door Nederland.

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

De Minister van Financiën,
W. Kok