

Goedkeuring van het op 20 december 1957 te Parijs gesloten Verdrag tot instelling van een veiligheidscontrole op het gebied van de kernenergie, met Bijlage en Protocol

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Inleiding

Het verdrag vormt een onmisbaar onderdeel van de organisatie, die de O.E.E.S. heeft opgebouwd ter bevordering van het gebruik van kernenergie voor vreedzame doeleinden in Europa. Ten einde de plaats, welke het controle-apparaat in de atoomorganisatie inneemt, te verduidelijken, komt het ondergetekenden wenselijk voor om — alvorens nader op de totstandkoming en de inhoud van het verdrag in te gaan — een korte schets te geven van de door de O.E.E.S. ondernomen werkzaamheden, welke hebben geleid tot de oprichting van het Europese Agentschap voor Kernenergie. Het controle-apparaat maakt immers van dit agentschap een integrerend onderdeel uit. Tekst en vertaling van het statuut van het agentschap, dat op 17 december door de Raad van de O.E.E.S. werd vastgesteld, zijn opgenomen in *Trb.* 1958, 55.

De Nederlandse Regering heeft van het begin af de plannen van de O.E.E.S. om te komen tot een organisatie, die, in het kader van de doelstellingen der O.E.E.S., de toepassing van kernenergie voor vreedzame doeleinden krachtig zou stimuleren, actief gesteund en ertoe medegewerkt deze plannen te doen slagen. Ontegenzeggelijk bestaan er immers voor een land als het onze grote voordelen bij een samenwerking op het gebied van de kernenergie in een wijder verband.

Een van de belangrijkste motieven voor een gezamenlijke actie binnen de O.E.E.S. is, dat versnippering en minder doelmatig gebruik van het zo beperkte potentieel aan vakmensen en deskundigen op het gebied van de kernenergie in West-Europa tot elke prijs moet worden voorkomen. Het is daarom wenselijk, naast Frankrijk, de Bondsrepubliek Duitsland, Italië, België en Luxemburg (de partners in Euratom), ook het Verenigd Koninkrijk, de Scandinavische landen en Zwitserland bij de ontwikkeling te betrekken.

De O.E.E.S.-samenwerking is nog in belangrijkheid toegenomen, aangezien Groot-Brittannië, dat op het gebied van de kernenergie ver gevorderd is, gedurende de onderhandelingen in beginsel bereid is gebleken om actief bij te dragen tot de bevordering van de ontwikkeling van kernenergie op het vasteland.

Ook uit een oogpunt van gezondheidsbescherming is de oprichting van het O.E.E.S.-agentschap van belang. Radioactiviteit houdt geen rekening met tussen landen bestaande grenzen. Een samenstel van regelingen, gericht op de bestrijding van het stralingsgevaar, zal een zo groot mogelijke groep landen moeten binden. Binnen Europa is dusdoende het O.E.E.S.-agentschap een nuttige en noodzakelijke instelling naast Euratom. Niet het minst ons land zal, gegeven zijn geografische ligging en klimatologische omstandigheden, hierbij gebaat kunnen zijn. Men denke in dit verband b.v. aan lozing van afvalstoffen op rivieren, welke in ons land de Noordzee bereiken, en aan besmetting van de Noordzee door lozing van afvalstoffen door Groot-Brittannië en de Scandinavische landen.

Voorts opent de bedoelde samenwerking van Europese Staten de mogelijkheid om in ruimer verband te komen tot coördinatie van wetgeving inzake schade jegens derden, tot gemeenschappelijke programma's voor opleiding van deskundigen en tot regelmatige uitwisseling van gegevens en ervaringen.

Uit het bovenstaande is het duidelijk, dat aan een nauwe samenwerking op het gebied der kernenergie in O.E.E.S.-verband voor Nederland ook veel waarde moet worden toegekend.

Bij andere gelegenheden heeft de Regering er reeds op gewezen, dat de inwerkingtreding van het verdrag nopens de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) (*Trb.* 1957, 92) niet medebrengt, dat een einde zou moeten komen aan Nederlands participatie in andere internationale kernenergieprojecten. Hierop behoeft dus thans niet nader te worden ingegaan.

Voorgeschiedenis

De O.E.E.S., zich bewust van haar taak, de economische welvaart in Europa te bevorderen door middel van een krachtige economische samenwerking, heeft het vraagstuk van de ontwikkeling in Europa van kernenergie tijdig erkend. Reeds in 1953 begon zich in de O.E.E.S. het inzicht te vormen, dat de energievoorziening één van de belangrijkste problemen zou worden bij de toekomstige economische expansie in Europa. Ten einde een indruk te krijgen van de urgentie van dit probleem, verzocht de O.E.E.S. de heer Louis Armand, voorzitter van de Raad van de „Société Nationale des Chemins de Fer Français”, een onderzoek naar deze materie te willen instellen. De bevindingen van de heer Armand zijn neergelegd in de O.E.E.S.-publicatie van 1955 „Some aspects of the European Energy Problem”. Dit rapport bevestigde, dat de toekomstige energievoorziening van Europa gekenmerkt zou worden door stijgende produktiekosten en steeds toenemende tekorten. Daar aan uitbreiding van de klassieke energie door de omvang der aanwezige hulpbronnen grenzen zijn gesteld, zou ontwikkeling van de kernenergie in Europa uitkomst moeten bieden. De heer Armand verwachtte, dat bij een efficiënte aanpak van de ontwikkeling van kernenergie in een periode van 15 à 20 jaar de Europese energievoorziening in ruime mate en tegen afnemende kosten zal zijn gewaarborgd.

Naar aanleiding van deze bevindingen belastte de O.E.E.S. in de zomer van 1955 een kleine werkgroep, onder leiding van de Griekse hoogleraar Nicolaïdes, met het instellen van een onderzoek naar omvang, vormen en methoden van een mogelijke Europese samenwerking op het gebied der vreedzame toepassing van kernenergie. Deze werkgroep oriënteerde zich in een twaalfal Europese hoofdsteden — ook Nederland werd bezocht — over de aldaar levende gedachten. De resultaten van het onderzoek werden nedergelegd in de O.E.E.S.-publicatie van januari 1956, getiteld „Possibilities of action in the field of nuclear energy”. Hierin werd zeer positief geconcludeerd, dat samenwerking van de Europese landen op het gebied van het vreedzaam gebruik der kernenergie van essentieel belang zou zijn.

Terecht stelde de werkgroep zich op het standpunt, dat actie, welke door de O.E.E.S. in dezen ware te ondernemen, onder geen beding in de plaats van de nationale activiteiten diende te treden. De actie van de O.E.E.S. diende zich te richten op aanvulling en coördinatie van de nationale programma's. Aanvulling zou in de eerste plaats moeten geschieden op die gebieden, waar de oprichting van een bedrijf zo kostbaar is, dat

dit de nationale draagkracht te boven zou gaan. Daarnaast zou volgens de werkgroep de O.E.E.S. ook op die terreinen de nationale inspanningen op een vruchtbare wijze kunnen ondersteunen door de mogelijkheid te scheppen voor het verrichten van de nodige onderzoekingen in gemeenschappelijke experimentele of testreactoren. Van de coördinatie der nationale programma's door de O.E.E.S. verwachtte de werkgroep veel, omdat hierdoor duplicering van werkzaamheden en dus improductiviteit van sommige investeringen en minder nuttig gebruik van de schaars beschikbare wetenschappelijke en technische experts kunnen worden voorkomen.

De bevindingen van de werkgroep leidden tot een besluit van de ministeriële Raad van de O.E.E.S. van 29 februari 1956, waarbij een Speciale Commissie voor Kernenergie werd ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van alle leden der O.E.E.S. en van de twee geassocieerde landen: de Verenigde Staten en Canada. Deze commissie had tot taak, voorstellen uit te werken voor de institutionele opzet van de O.E.E.S.-activiteiten op kernenergiegebied. De resultaten van de werkzaamheden dezer speciale commissie zijn vervat in de O.E.E.S.-publicatie van september 1956, getiteld: „Joint action by O.E.E.C. countries in the field of nuclear energy”.

Naar aanleiding van de voorstellen der speciale commissie nam de ministeriële Raad van de O.E.E.S. op 18 juli 1956 een aantal besluiten van ver strekkende aard. Hadden nl. de tot dusverre ingestelde werkgroepen en commissies een voorlopig karakter, thans werd voor het eerst een permanent orgaan, de z.g. Bestuurscommissie voor Kernenergie, ingesteld. Hierdoor erkenden de 17 landen, dat de O.E.E.S. op het gebied van de kernenergie een gewichtige taak heeft te vervullen, een taak, waarvan de uitvoering jaren in beslag zal nemen.

De opdracht aan de bestuurscommissie, waarin alle leden van de O.E.E.S., alsook de twee geassocieerde landen, zijn vertegenwoordigd, is tweeledig. In de eerste plaats diende de bestuurscommissie een statuut voor een Europees Agentschap voor Kernenergie op te stellen, in de tweede plaats diende zij uitvoering te geven aan de verschillende principiële besluiten, die de ministeriële Raad van de O.E.E.S. op 18 juli 1956 had genomen. Een van de belangrijkste dezer besluiten betrof de opstelling van een verdrag tot instelling van een veiligheidscontrole, welke dient te verzekeren, dat de ontwikkeling der kernenergie in het kader van de O.E.E.S. tot vreedzame doeleinden zou worden beperkt. Volledigheidshalve zij nog melding gemaakt van de onderwerpen der overige ministeriële besluiten van 18 juli 1956:

1. Het gezamenlijk oprichten van ondernemingen, noodzakelijk voor de ontwikkeling van industrie en onderzoek op het gebied van de kernenergie in Europa.
2. Het bevorderen van de internationale handel in produkten van speciaal belang voor het opwekken van kernenergie, door voortgaande vermindering van de bestaande handelsbelemmeringen.
3. Het bevorderen en harmoniseren van de nationale activiteiten op het gebied van opleiding van deskundigen en de bescherming van de volksgezondheid tegen de gevaren van radioactieve stralingen en waar nodig het harmoniseren der nationale wetgevingen.
4. Het ontwerpen van statuten voor een Europees Agentschap voor Kernenergie.

Met de instelling van de Bestuurscommissie voor Kernenergie werd de periode van voorbereidende werkzaamheden van de O.E.E.S. afgesloten; de fase van de opbouw van een blijvende organisatie voor samenwerking op het gebied van de kernenergie in West-Europa nam een aanvang.

Het Europees Agentschap voor Kernenergie

Het Statuut van het Europees Agentschap voor Kernenergie, voorbereid door de bestuurscommissie, werd op 17 december 1957 door de Raad van de O.E.E.S. goedgekeurd.

In feite is de betekenis van het statuut hierin gelegen, dat

het een omschrijving geeft van de activiteiten, die de O.E.E.S. op het gebied van de ontwikkeling der kernenergie voor vreedzame doeleinden zal ondernemen, en het werkerrein van de bestuurscommissie afbakt. Hoewel het statuut een apart agentschap in het leven roept, dat functioneert binnen de organisatie, schept het slechts ten dele een nieuwe toestand. De bestuurscommissie wordt gehandhaafd. Nu zij als uitvoerend orgaan van dit agentschap optreedt, zijn haar bevoegdheden echter vergroot. In het bijzonder geldt dit ten aanzien van de uitoefening van de controle en de hulp, die het agentschap kan verlenen bij de voorziening met splijtstoffen. Bij overtreding van de bepalingen van het onderhavige verdrag kan de bestuurscommissie bij twee/derde meerderheid van stemmen zelfs sancties opleggen; dit in afwijking van de normaal in de O.E.E.S. geldende regel van eenparigheid van stemmen. Het Europees Agentschap voor Kernenergie dient te worden gezien als de overkoepeling van alle organen, die zich in de O.E.E.S. toeleggen op het bereiken van de gestelde doeleinden op het gebied van kernenergie. De bestuurscommissie heeft daarbij de bevoegdheid om voor de uitvoering van haar taak technische commissies, studie- en werkgroepen in te stellen (b.v. voor het oprichten van gemeenschappelijke ondernemingen, de bescherming van de gezondheid, de opleiding, enz.).

In artikel 8 van het statuut is de grondslag gelegd voor de veiligheidscontrole. Dit artikel bepaalt namelijk, dat een veiligheidscontrole wordt ingesteld, ten einde te verzekeren, dat het functioneren van gemeenschappelijke ondernemingen en de door het agentschap of onder zijn toezicht beschikbaar gestelde materialen, uitrusting en diensten generlei militair doel zullen bevorderen, met andere woorden uitsluitend aan vreedzame doeleinden ten goede komen. Deze veiligheidscontrole kan, op verzoek der partijen, voorts worden toegepast op elke bilaterale of multilaterale overeenkomst en op verzoek van een deelnemend land, op elk der werkzaamheden van dat land op het gebied van de kernenergie. Bij de formulering van dit artikel werd aansluiting gezocht bij de analoge bepaling (artikel XII) van het Statuut der Internationale Organisatie voor Atoomenergie van de V. N. (*Trh.* 1957, 50). Gezien de vrij ingrijpende aard van de controlemaatregelen, die zouden moeten worden getroffen, werden de inrichting van de controle en de functies van het agentschap met betrekking tot de uitoefening van die controle in het onderhavige, afzonderlijke verdrag vastgelegd.

Het verdrag

Het verdrag is in eerste aanleg door een speciale werkgroep voorbereid, waarin Nederland was vertegenwoordigd. Evenals bij de Internationale Organisatie voor Atoomenergie der Verenigde Naties, zijn de activiteiten van het Europees agentschap uitsluitend gericht op het bevorderen van het vreedzaam gebruik van kernenergie. De doelstellingen van het verdrag, zoals omschreven in artikel 1, komen dan ook vrijwel overeen met het bepaalde in artikel III, lid 5, van het Statuut van de Internationale Organisatie voor Atoomenergie.

Ten aanzien van de afzonderlijke artikelen moge nog het volgende worden opgemerkt.

In *artikel 2* is de werkingssfeer van het verdrag omschreven. De controle beperkt zich niet tot de ondernemingen, waaraan het agentschap materialen, uitrusting en diensten verstrekt of waaraan het zijn bemiddeling verleent, doch omvat ook iedere installatie, die een verder gebruik maakt van splijtstoffen, welke op hun beurt weer zijn teruggewonnen of verkregen uit basismateriaal, of splijtstof, dat al onder controle stond (het z.g. „droit de suite”).

Artikel 5. Het O.E.E.S.-agentschap zal voor de uitvoering van de controle internationale inspecteurs in dienst nemen. Dezen hebben te allen tijde voor de uitoefening van hun taak toegang tot alle plaatsen, waar zulks nodig is. Bovendien kunnen zij alle bescheiden inzien, welke voor de controle noodzakelijk zijn. Volgens artikel 11 dienen de Regeringen tevoren op de hoogte te worden gesteld van een voorgenomen controle,

zonder dat daarbij nader is aangeduid in welke bedrijven een onderzoek zal worden ingesteld. Desgewenst kunnen de O.E.E.S.-inspecteurs vergezeld worden door een vertegenwoordiger van de Regering van het land, waar controle plaatsvindt. De nodige voorzieningen voor een geheimhoudingsplicht — ook na verbreking van het dienstverband met het O.E.E.S.-agentschap — zijn getroffen (artikel 9c).

Artikel 8. Het verdrag voorziet tevens in de instelling van een controlebureau, waarin alle Regeringen, die bij het verdrag partij zijn, door één gedelegeerde vertegenwoordigd zullen zijn. Aan het controlebureau komt een uitvoerende taak toe, zoals het uitwerken van technische controleprocedures voor de verschillende typen van ondernemingen en het bestuderen van de rapporten over de uitgevoerde inspecties. De beslissingen van het controlebureau worden in principe met gewone meerderheid genomen (artikel 9).

Artikel 10. Het zwaartepunt voor de tenuitvoerlegging van het verdrag ligt bij de Bestuurscommissie voor Kernenergie. Deze commissie heeft het recht tot het nemen van alle beslissingen, welke nodig zijn voor de toepassing van het verdrag. Zij dient met eenparigheid van stemmen te besluiten. Het is ook de bestuurscommissie, die sancties oplegt in geval van niet inachtneming der verdragsverplichtingen. Deze sancties worden opgelegd met een meerderheid van twee/derde en zonder het lid, dat het land vertegenwoordigt, waar de overtreding is begaan (dit vormt de enige uitzondering op het beginsel van eenparigheid). De sancties bestaan onder meer uit opschorting of beëindiging van leveranties van materialen, uitrustingen of diensten, geleverd door of onder toezicht van het agentschap, alsmede uit de verplichting tot teruggave van materialen en uitrustingen, door of onder toezicht van het agentschap geleverd.

Artikel 12. Het verdrag voorziet verder in de instelling van een tribunaal, welke inrichting in een afzonderlijk protocol, waarvan de inhoud voor zich zelf spreekt, is geregeld. Het was uiteraard noodzakelijk, een regeling te treffen voor de wijze van beslechting van geschillen met betrekking tot de uitvoering van het verdrag. Onder meer diende de mogelijkheid te worden geopend om de individuele burger in de gelegenheid te stellen, zich bij een onpartijdige instantie te beklagen over een eventueel onrechtmatig of onzorgvuldig optreden van de inspecteurs. Eveneens diende de gelegenheid te worden geschapen om in beroep te gaan tegen de door de bestuurscommissie opgelegde sancties. Dit wordt geregeld in artikel 13, terwijl artikel 14 vaststelt, dat het tribunaal ook bevoegd is in andere zaken betreffende de handelingen van de O.E.E.S. op het terrein van de kernenergie, wanneer partijen in onderlinge overeenstemming dergelijke zaken aan het tribunaal voorleggen.

Artikel 16 bepaalt, dat op zo kort mogelijke termijn tussen de O.E.E.S. en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) een overeenkomst moet worden gesloten, die de regelingen omschrijft, volgens welke de controle zal worden uitgeoefend in het gebied van de Lid-Staten van Euratom. De bevoordingen van het artikel zijn zeer zorgvuldig gekozen en na uitvoerige discussies overeengekomen. Deze Lid-Staten hebben zich steeds op het standpunt gesteld, dat in het door Euratom bestreken territoir reeds een controle-instantie werkzaam was en dat een meervoud van controlerende organen zoveel mogelijk moest worden vermeden. De uiteindelijke tekst van het verdrag is zo gesteld, dat, hoewel de aan het agentschap verleende controlebevoegdheden door dit agentschap volledig aan de bevoegde lichamen van Euratom worden gedelegeerd, het agentschap in de nog te sluiten overeenkomst de garantie kan verkrijgen, dat de controle ook werkelijk met de doelstellingen van het onderhavige verdrag overeenkomt. Eveneens wordt een overeenkomst voorzien met de Internationale Atoom Organisatie van de Verenigde Naties.

De *bijlage* bevat een nadere interpretatie, waarin duidelijk wordt gemaakt, dat de controle zich niet uitstrekt over de activiteiten van personen, die in gemeenschappelijke ondernemingen kennis hebben opgedaan.

*De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,*
W. DREES.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. LUNS.

De Minister van Economische Zaken,
J. ZIJLSTRA.

De Minister van Justitie,
SANKALDEN.

*De Minister van Onderwijs, Kunsten
en Wetenschappen,*
J. CALS.

*De Minister van Landbouw, Visserij
en Voedselvoorziening,*
A. VONDELING.

*De Minister van Sociale Zaken
en Volksgezondheid,*
J. G. SUURHOFF.