

Goedkeuring van de op 5 april 1973 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, Ierland, de Italiaanse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en de Internationale Organisatie voor Atoomenergie, ter uitvoering van artikel III, eerste en vierde lid, van het Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens, met Protocol (Trb. 1973, 97)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Inleiding

Zoals reeds vermeld in de memorie van toelichting bij het ontwerp van Rijkswet ter goedkeuring van het Verdrag inzake niet-verspreiding van kernwapens (non-proliferatieverdrag of NPV, laatstelijk *Trb.* 1970, 118, en *Bijl. Hand.* II-12 009 (R 876)) werd dit verdrag voor het Koninkrijk der Nederlanden op 20 augustus 1968 ondertekend. Bij de ondertekening verklaarde de Nederlandse Regering dat zij bekrachtiging van het verdrag afhankelijk stelde van de totstandkoming van een bevredigende regeling over de in artikel III, leden 1 en 4, van het verdrag verplicht gestelde waarborgen met betrekking tot het gebruik van kernmateriaal, waartoe met de Internationale Organisatie voor Atoomenergie (IAEA) zou dienen te worden onderhandeld. Binnen de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom; laatstelijk *Trb.* 1957, 250, en *Bijl. Hand.* II-4725) bestaat immers reeds een controlesysteem op het gebruik van kernmateriaal (vgl. de artikelen 77 e.v. van het Euratomverdrag); de Regering achtte het van belang dat de tenuitvoerlegging van het NPV de rechten en verplichtingen van de lid-staten van de Gemeenschap, voortvloeiende uit het Euratom-verdrag, onverlet zou laten. Ten einde tot een bevredigende regeling te komen zou naar het oordeel van de Regering de Europese Commissie in overleg dienen te treden met de IAEA. De Regeringen van de andere toenmalige lid-staten van de Gemeenschap die het NPV ondertekenden namen een overeenkomstig standpunt in.

Op 20 september 1971 hechtte de Raad van de Europese Gemeenschappen zijn goedkeuring aan een mandaat op grond waarvan met de IAEA onderhandeld zou worden voor het afsluiten van een waarborgen-overeenkomst tussen de niet-kernwapenstaten van de Gemeenschap die het NPV hadden ondertekend, de Gemeenschap en de IAEA. Voor een meer uitgebreid overzicht van de geschiedenis van het tot stand komen van genoemd mandaat, alsmede van de geschiedenis van het NPV en de waarborgen in het kader daarvan, wordt verwezen naar eerdergenoemde memorie van toelichting.

Op basis van het mandaat vonden van 8 november 1971 tot 21 juli 1972 onderhandelingen plaats tussen de IAEA en een delegatie van de Gemeenschap, bestaande uit vertegenwoordigers van de Europese Commissie en van de toenmalige vijf niet-kernwapenstaten van de Gemeenschap die het NPV getekend hebben, te weten België, de Bondsrepubliek, Italië, Luxemburg en Nederland. Tijdens de onderhandelingen werd Frankrijk, dat tevens kernwepenaansta is maar geen ondertekenaar van het NPV, van de gang van zaken op de hoogte gehouden, evenals het kandidaat-lid het Verenigd Koninkrijk, dat partij is bij het verdrag. De drie andere kandidaat-leden van destijds, Ierland, Denemarken en Noorwegen, alle niet-kernwapenstaten en partij bij het NPV, woonden vanaf 1 januari 1972 de plenaire vergaderingen als waarnemer bij. Na het beëindigen van de onderhandelingen werd het resultaat aan de Raad van de Europese Gemeenschappen voorgelgd. Deze keurde daarna de overeenkomst, met bijbehorend protocol, met enkele kleine wijzigingen, in september 1972 goed.

Op 22 september 1972 hechtte ook de Raad van Beheer van de IAEA zijn goedkeuring aan het resultaat van de onderhandelingen.

De overeenkomst en het protocol werden tenslotte op 5 april 1973 te Brussel ondertekend, nadat inmiddels Denemarken en Ierland lid van Euratom waren geworden.

Aangezien de betrokken lid-staten van Euratom afzonderlijk het NPV hebben getekend, behoren de onderhavige akten tot de soort, bedoeld in artikel 102 van het Euratom-verdrag, en zijn zij, wat de Gemeenschap betreft, zowel door deze als door de betrokken lid-staten getekend.

Vorm van het overeengekomene

Het overeengekomene bestaat uit twee delen:

a. de eigenlijke overeenkomst, die in hoofdzaak gebaseerd is op de richtlijnen zoals die door de IAEA-waarborgencommissie werden opgesteld (IAEA-document INFCIRC/153)¹⁾, doch waarin bepaalde artikelen werden gewijzigd (b.v. artikel 1, 2, 3, 4, 31, 46, 70, 71, 85, 93, 96 98) teneinde rekening te houden met de Euratom-veiligheidscontrole en de bijzondere positie van de Gemeenschap in het algemeen;

b. een protocol, dat een integrerend bestanddeel van de overeenkomst vormt en dat de tussen de Gemeenschap en de IAEA overeengekomen wijze van samenwerking bij de uitvoering van de waarborgen in detail vastlegt.

In „Aanvullende Regelingen”, die slechts tussen de Gemeenschap en de IAEA, en dus niet tussen de lid-staten zelf worden afgesloten, worden de technische modaliteiten voor de tenuitvoerlegging van overeenkomst en protocol gepreciseerd. Deze Aanvullende Regelingen bestaan uit een inleidend en algemeen gedeelte, dat voor alle installaties van toepassing is, alsmede uit een technisch aanhangsel voor iedere installatie afzonderlijk, waarin de wijze van uitvoering van de waarborgen voor elk concreet geval wordt omschreven. De aanvullende regelingen zullen niet worden gepubliceerd, onder meer omdat hierin gegevens omtrent de nucleaire installaties zijn opgenomen waarvan publicatie om commerciële of andere redenen ongewenst is. Op verzoek van de Gemeenschap waren vóór de ondertekening van de overeenkomst reeds enkele van de aanhangsels voor bepaalde representatieve installaties opgesteld.

Inhoud van overeenkomsten en protocol

In de overeenkomst is in de artikelen 1, 2 en 3 vastgelegd, dat de Gemeenschap en de IAEA, ter uitvoering van de verplichtingen van de lid-staten uit het NPV, de in de overeenkomst omschreven waarborgen zullen uitvoeren ten einde zich

¹⁾ Zie het document, dat is genoemd in de noot van de memorie van toelichting bij het ontwerp van Rijkswet nr. 12 489 (R 920), en dat ter nadere toelichting op dat ontwerp van Rijkswet is neergelegd op de bibliotheek, ter inzage van de leden der Kamer.

ervan te verzekeren dat basismaterialen en bijzondere splijtstoffen niet voor kernwapens of andere nucleaire explosiemiddelen worden gebruikt.

In de overeenkomst wordt rekening gehouden met het bestaan van de veiligheidscontrole van Euratom en met de bijzondere aard van de Gemeenschapsinstellingen, met name de Europese Commissie, die deze controle uitoefenen. De genoemde factoren hebben tot gevolg gehad dat de Gemeenschap in de overeenkomst bijzondere verplichtingen met de IAEA is aangegaan, welke onder meer meebrengen, dat Euratom zijn reglementen inzake de controle op kernmateriaal zal dienen aan te passen aan het waarborgensysteem van de IAEA, zoals dat door de waarborgencommissie van de IAEA in haar richtlijnen is vastgelegd. De overeenkomst maakt het de beide organisaties mogelijk de hun opgelegde taken volledig te vervullen, waarbij de verantwoordelijkheid van elk wordt gerespecteerd.

Door de bijzondere vorm van samenwerking wordt vermeden dat de IAEA de controlemaatregelen van de Gemeenschap onnodig dupliceert, en wordt de hinder voor de exploitanten van de kerninstallaties tot een minimum beperkt.

De samenwerking heeft met name betrekking op de volgende punten ¹⁾:

a. De beoordeling van de constructiegegevens (artikel 46 van de overeenkomst en artikelen 2 en 3 van het protocol):

de Gemeenschap verzamelt de constructiegegevens van de nucleaire installaties, waarna de Gemeenschap en de IAEA gezamenlijk de wijze vaststellen waarop de waarborgen in de installaties zullen worden toegepast.

Dit betekent, onder meer, het vaststellen van de strategische punten waar de stroom kernmateriaal in de installatie voor de uitvoering van de waarborgen zal worden gemeten, het vaststellen van de materiaalbalansgebieden (dat zijn gebieden waarvan de in- en uitgaande stromen kernmateriaal kunnen worden gemeten en waarvan zo nodig de feitelijke inhoud aan kernmateriaal kan worden bepaald), de vaststelling van het aantal opnames van de feitelijke inventaris en de wijze waarop dit gebeurt, vaststelling van de wijze waarop de boekhouding zal worden uitgevoerd etc.

b. Boekhouding (artikelen 6 t/m 9 van het protocol):

de Gemeenschap verzamelt de boekhoudkundige rapporten die door de exploitanten van de nucleaire installaties zijn opgesteld, houdt op basis daarvan een centrale boekhouding bij en verricht de technische en boekhoudkundige controle en analyse van de ontvangen gegevens. Elke maand zendt de Gemeenschap aan de IAEA van elk materiaalbalansgebied de inventariswijzigingen, alsmede alle relevante gegevens van een eventuele opname van de feitelijke inventaris. Doordat de Gemeenschap de gegevens voorbereidt, ontvangt de IAEA deze in een zo foutloos mogelijk vorm, die over het algemeen geschikt is voor direct gebruik in een computer (computerbanden). De IAEA heeft te allen tijde het recht de haar door de Gemeenschap verstrekte gegevens te vergelijken met de door de exploitanten verstrekte rapporten.

c. Inspecties (artikelen 11 t/m 24 van het protocol):

in het kader van haar controlesysteem verricht de Gemeenschap routine-inspecties met betrekking tot alle kernmaterialen die aan waarborgen krachtens de overeenkomst zijn onderworpen. Inspecteurs van de IAEA zijn aanwezig bij een gedeelte der routine-inspecties die door de Gemeenschap worden verricht, waarbij zij zich over het algemeen beperken tot het observeren van de werkzaamheden van de inspecteurs van de Gemeenschap (artikel 14 van het protocol). Dit houdt dus in dat de inspecties van de IAEA meestal gelijktijdig plaatsvinden met die van de Gemeenschap.

De hinder voor de exploitanten van de nucleaire installaties wordt aldus tot een minimum beperkt, aangezien hierdoor niet alleen wordt vermeden dat de IAEA en de Gemeenschap op verschillende tijdstippen inspecties uitvoeren, maar ook dat de IAEA tijdens een inspectie de werkzaamheden van de inspecteurs van de Gemeenschap dient over te doen.

Er is echter een aantal uitzonderingen op bovengenoemd systeem van „inspecties door observatie”. Onder bepaalde omstandigheden kan de IAEA in het kader der routine-inspecties zelfstandig inspectiewerkzaamheden uitvoeren (artikel 14, lid 2, van het protocol), bijvoorbeeld wanneer de IAEA meent dat zij haar taken door onvoorziene omstandigheden tijdens een inspectie niet behoorlijk kan verrichten. Daarnaast is de IAEA gemachtigd in uitzonderlijke omstandigheden (artikel 73 van de overeenkomst) zelfstandig zgn. bijzondere inspecties uit te voeren, waarbij overigens Gemeenschaps-inspecteurs aanwezig mogen zijn. Door deze mogelijkheid van bijzondere inspecties kan de IAEA haar uiteindelijke verantwoordelijkheden in het kader van het Non-proliferatieverdrag waarmaken. Voor wat het aantal van de door beide controle-instellingen verrichte inspecties betreft houdt artikel 12 van het protocol in dat deze in nauw overleg zullen worden vastgesteld overeenkomstig in onderling overleg tot stand gebrachte „Regels en Methodes”, die zijn vastgesteld op basis van de criteria, genoemd in artikel 81 van de overeenkomst.

Ten einde een idee te krijgen van hoe deze Regels en Methodes in de praktijk zullen worden toegepast, is voor een aantal representatieve installaties de inspectie-inspanning van de Gemeenschap respectievelijk de IAEA uitgerekend. Deze voorbeelden, alsmede de regels en methodes, zijn opgenomen in het algemene gedeelte van de aanvullende regelingen. Uit de voorbeelden blijkt dat, al naar gelang het type installatie, het aantal mandagen inspectie van de IAEA omstreeks 20–30% van de Gemeenschap uitmaakt; daarbij moet overigens bedacht worden dat het percentage gemeenschapsinspecties dat door de IAEA wordt gecontroleerd in de regel hoger is dan bovengenoemd doordat één IAEA-inspecteur soms meerdere Gemeenschapsinspecteurs kan controleren.

In artikel 13 van het protocol is aangegeven aan welke voorwaarden de Gemeenschap zich te houden heeft, wil de IAEA genoegen nemen met het haar toegewezen aantal inspecties. Zo zou de Gemeenschap unilateraal kunnen beslissen haar inspectie-inspanning te verminderen, doch de IAEA is dan gerechtigd het aantal van haar inspecties op te voeren.

d. Liaison-comité (artikel 25 van het protocol):

Ten slotte omvat de samenwerking het regelmatig vergelijken van ervaringen en het bestuderen van alle problemen in verband met de toepassing van de overeenkomst (zoals het bijwerken van de aanhangsels van de Aanvullende Regelingen voor de verschillende installaties wanneer de omstandigheden zich aldaar wijzigen), een en ander in het kader van een Liaison-comité. Dit comité zal tevens de ontwikkeling op het gebied van controlemethodes en technieken bestuderen.

In de overeenkomst komt het gemeenschapskarakter tot uiting, met name inzake internationale overdrachten van kernmateriaal, en wordt voorkomen dat de overeenkomst een belemmering vormt voor het vrije goederenverkeer binnen de Gemeenschap. Terwijl de IAEA in het kader van de door de waarborgencommissie opgestelde richtlijnen gemachtigd is inspecties ad hoc uit te voeren wanneer kernmateriaal waarop waarborgen van toepassing zijn het grondgebied van een staat verlaat of binnenkomt, is in de overeenkomst een regeling voorzien waarbij rekening wordt gehouden met de bijzondere aard van de Gemeenschap. Overdracht van kernmateriaal tussen de landen van de Gemeenschap die partij zijn bij de overeenkomst is van elke formaliteit vrijgesteld, terwijl de IAEA voor wat betreft de overdracht tussen deze landen en de lidstaten van de Gemeenschap die geen partij zijn bij de overeenkomst erin heeft toegestemd van de inspecties ad hoc af te zien en zich te beperken tot een door de Gemeenschap aan haar te verstrekken kennisgeving, gevolgd door een bevestiging na de overdracht van het materiaal.

¹⁾ Voor de betekenis van de hieronder gebruikte termen zij verwezen naar art. 98 van de Overeenkomst.

De overeenkomst zal, wat het Koninkrijk betreft, alleen voor Nederland gelden, aangezien het Euratomverdrag ook alleen voor Nederland geldt. Een desbetreffende verklaring is opgenomen in een brief, bij de ondertekening der overeenkomst namens de Regering van het Koninkrijk aan de overige ondertekenaars overhandigd. Met betrekking tot de waarborgen op grond van het NPV ten aanzien van Suriname en de Nederlandse Antillen zijn op 5 april 1973 te Wenen overeenkomsten tot stand gekomen, welke eveneens aan de Staten-Generaal ter goedkeuring zijn aangeboden. (*Trb.* 1973, 98 en *Trb.* 1973, 99).

In bovenvermelde brief aan de overige ondertekenaars der overeenkomst is tevens een verklaring vervat betreffende de voorrechten en immuniteiten, geregeld in artikel 10 der overeenkomst, in verband met verkeersdelicten.

De Saatssecretaris van Buitenlandse Zaken,

P. H. KOOIJMANS.

De Minister van Defensie,

H. VREDELING.

De Minister van Economische Zaken,

R. F. M. LUBBERS.