

Vergaderjaar 1995–1996

**24 676 (R 1570)**

## **Goedkeuring van het op 1 maart 1991 te Montreal tot stand gekomen Verdrag inzake het merken van kneedspringstoffen ten behoeve van de opsporing ervan**

**Nr. 3**

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Inleiding**

Op 21 december 1988 verongelukte boven het Schotse Lockerbie ten gevolge van een terroristische aanslag Panam-vlucht nr. 103. Daarbij vielen 273 dodelijke slachtoffers. Naar later uit het ingestelde onderzoek zou blijken, is bij deze aanslag gebruik gemaakt van een met de gebruikelijke controleverrichtingen niet detecteerbaar kneedbaar explosief (semtex). Dit vormde voor de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (International Civil Aviation Organisation/ICAO) aanleiding voor het opstellen van een verdrag inzake het merken van kneedspringstoffen ten behoeve van de opsporing ervan.

Het verdrag, ook wel het semtex-verdrag genoemd, is tijdens de diplomatieke conferentie van de ICAO te Montreal op 1 maart 1991 vastgesteld door ondertekening van de slotakte door de vertegenwoordigers van de 79 landen die aan de conferentie hadden deelgenomen. Het verdrag is diezelfde dag door 40 staten ondertekend. Voor het Koninkrijk is het verdrag op 2 augustus 1991 ondertekend. Nadien hebben nog zes staten het verdrag ondertekend. Het verdrag treedt ingevolge artikel XIII, derde lid, in werking nadat 35 staten, waarvan tenminste 5 producerende staten, zich eraan hebben gebonden. Volgens opgave van de depositaris waren medio 1995 14 staten aan het verdrag gebonden, waarvan vijf producerende staten (Noorwegen, Zwitserland, de Tsjechische Republiek, Slowakije en Spanje).

Het tijdsverloop tussen ondertekening van het verdrag voor het Koninkrijk en het indienen van het onderhavige voorstel tot goedkeuring is veroorzaakt doordat nader onderzoek noodzakelijk was naar de bruikbaarheid van de in de Technische Bijlage van het verdrag genoemde merkstoffen. Dit onderzoek kon eerst in het voorjaar van 1995 worden afgerond. Ten aanzien van de in de Technische Bijlage genoemde vier merkstoffen is gebleken dat slechts de stof DNMB bruikbaar is. Onderzoek door de Duitse Bundesanstalt für Materialprüfung en door TNO/Prins Maurits Laboratorium in opdracht van het Ministerie van Defensie heeft aangetoond dat alleen de stof DNMB geen nadelige gevolgen heeft voor de operationele inzetbaarheid van de kneedspringstof.

## **Koninkrijkspositie**

De regeringen van de Nederlandse Antillen en van Aruba hebben te kennen gegeven medegelding voor hun landen van het verdrag te wensen. Ter uitvoering van het verdrag is wijziging van de nationale wetgeving noodzakelijk. Een voor Nederland daartoe strekkend wetsvoorstel wordt tegelijk met het onderhavige voorstel ingediend. De Nederlandse Antillen en Aruba zijn verantwoordelijk voor het treffen van de in die landen noodzakelijke uitvoeringswetgeving. Zodra die wetgeving gereed zal zijn, zal de gelding van het verdrag tot die landen kunnen worden uitgebreid.

## **Strekking van het verdrag**

Het verdrag strekt ertoe de staten die partij bij het verdrag zijn te verplichten passende maatregelen te nemen om te verzekeren dat kneedspringstoffen naar behoren worden gemerkt, ter voorkoming van terroristische daden gericht op de vernietiging van luchtvaartuigen, andere vervoermiddelen en overige doelwitten. Hoewel het verdrag is tot stand gekomen onder auspiciën van de ICAO, heeft het dus niet uitsluitend betrekking op (de veiligheid van) de internationale burgerluchtvaart. Wel zijn kneedspringstoffen (plastic explosives) uitermate bedreigend voor de veiligheid van de internationale burgerluchtvaart, omdat deze niet detecteerbaar zijn en reeds een kleine hoeveelheid daarvan verwoestende gevolgen heeft voor een luchtvaartuig. Door het merken van kneedspringstoffen, zoals het verdrag voorschrijft, wordt de kans op opsporing van dit soort van explosieven – in het bijzonder bij controles op luchthavens – aanzienlijk vergroot. Het merken geschiedt door de toevoeging van bepaalde chemische stoffen aan de springstof. Het verdrag voorziet in een verplichting voor de partijen tot het verbieden van het vervaardigen van niet-gemerkte springstoffen op hun grondgebied, alsmede van het vervoeren daarvan naar of vanuit hun grondgebied. Voorts dienen bestaande voorraden van niet-gemerkte springstoffen – met inachtneming van een overgangperiode van drie jaren – te worden gemerkt of vernietigd. Voor bestaande voorraden van niet-gemerkte springstoffen, die worden beheerd in het kader van militaire taken of politietaken, geldt een bijzonder regime. Dit komt er op neer dat voor deze voorraden een overgangperiode van vijftien jaar geldt. Daarnaast geldt voor de productie van officiële militaire instrumenten waarbij gebruik wordt gemaakt van niet-gemerkte springstoffen een overgangperiode van drie jaar. Voor bestaande officiële militaire instrumenten die niet-gemerkte springstoffen bevatten, alsmede voor dergelijke instrumenten die binnen genoemde overgangperiode van drie jaar zijn geproduceerd, geldt dat deze van de vernietigingsplicht zijn uitgezonderd. Ten slotte geldt ook het verbod van het vervoeren van niet-gemerkte springstoffen naar of vanuit het grondgebied van de staten, partij bij het verdrag, niet voor de krijgsmacht en de politie met betrekking tot bestaande voorraden van niet-gemerkte springstoffen. Met dit samenstel van bepalingen is aan de belangen van de partijen bij het verdrag ter waarborging van de interne en externe veiligheid recht gedaan.

## **Artikelsgewijze toelichting**

### *Artikel I*

Artikel I geeft een definitie van de begrippen springstoffen, opsporingsmiddel, merken, vervaardiging, officiële militaire instrumenten en producerende staat. Voor een aantal van deze begrippen verwijst artikel I naar de Technische Bijlage bij het verdrag. De artikelen VI en VII van het

verdrag bevatten een flexibel systeem volgens welk het mogelijk is deze Technische Bijlage relatief eenvoudig aan te passen aan de nieuwe technische ontwikkelingen. Daarbij dient bedacht te worden dat de stand van de techniek op het gebied van springstoffentechnologie vooral bij de merkstoffen ten gevolge van intensief onderzoek aan snelle wijzigingen onderhevig is. Met betrekking tot de onder 5 gegeven definitie van officiële militaire instrumenten zij opgemerkt dat de daar voorkomende opsomming van wapens een enuntiatief karakter heeft. Doorslaggevend is het bepaalde in de slotzinsnede, namelijk dat het moet gaan om wapens die uitsluitend voor militaire doeleinden of politiedoeleinden worden vervaardigd overeenkomstig de wetten en voorschriften van de betrokken verdragspartij.

#### *Artikel II*

De verplichting van staten om het vervaardigen van niet-gemerkte springstoffen op zijn grondgebied te verbieden en te voorkomen is algemeen geformuleerd en laat het aan de afzonderlijke staten over op welke wijze ze aan deze verplichting voldoen. Er is dus geen sprake van het invoeren van strafbepalingen in het verdrag zelf, zoals in andere ICAO-verdragen op het terrein van de veiligheid van de internationale burgerluchtvaart. Gewezen kan worden op het op 16 december 1970 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen (Verdrag van 's-Gravenhage; Trb. 1971, 50), het op 23 september 1971 te Montreal tot stand gekomen Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart (Verdrag van Montreal; Trb. 1971, 218), alsmede het op 24 februari 1988 te Montreal tot stand gekomen Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke daden van geweld op luchthavens voor de internationale burgerluchtvaart bij het Verdrag van Montreal (Protocol van Montreal; Trb. 1988, 88). De doelstelling van het onderhavige verdrag is immers niet het bieden van een internationaal strafrechtelijk instrumentarium teneinde de mogelijkheden voor daders van terroristische aanslagen om bestraffing te ontlopen zoveel mogelijk te beperken. Doelstelling is het ontwikkelen van een preventief instrumentarium, teneinde een bijdrage te leveren aan het zoveel mogelijk voorkomen van terroristische aanslagen, in het bijzonder gericht op de vernietiging van luchtvaartuigen.

#### *Artikel III*

Het eerste lid van artikel III bevat de verplichting voor de partijen om het vervoer van niet-gemerkte springstoffen naar of vanuit hun grondgebied te verbieden en te voorkomen. De bepaling is in zoverre ruim geformuleerd dat zij elk transportmiddel insluit en niet beperkt is tot het luchtverkeer.

Het tweede lid van artikel III bevat een uitzondering voor het doen binnenkomen en doen uitgaan van bestaande voorraden niet-gemerkte springstoffen voor militaire taken en politietaken. Op deze uitzondering is het bepaalde in artikel IV, eerste lid, van overeenkomstige toepassing. Dat betekent dat op de verdragspartijen de verplichting rust om de nodige maatregelen te nemen om strikt en doeltreffend toezicht te houden op het vervoer naar of vanuit hun grondgebied van bestaande voorraden niet-gemerkte springstoffen voor militaire taken en politietaken, ten einde te voorkomen dat zij worden verspreid of gebruikt voor doeleinden die in strijd zijn met de doelstellingen van het verdrag. Uit artikel IV, derde lid, van het verdrag volgt dat de uitzondering van artikel III, tweede lid, beperkt is tot een tijdsduur van vijftien jaar, voorzover het betreft bestaande voorraden niet-gemerkte springstoffen die geen deel uitmaken van officiële militaire instrumenten. De uitzondering van artikel III, tweede

lid, geldt overigens uitsluitend voor het vervoer door de militaire autoriteiten of politieautoriteiten van een staat die partij is bij het verdrag. Zo zal bijvoorbeeld de Nederlandse krijgsmacht dus bestaande voorraden niet-gemerkte springstoffen – al dan niet deel uitmakend van officiële militaire instrumenten – naar of vanuit Nederland mogen vervoeren. De krijgsmacht van een ander land mag bestaande voorraden niet-gemerkte springstoffen echter uitsluitend naar of vanuit Nederland vervoeren – bijvoorbeeld in het kader van een bondgenootschappelijke oefening – indien dat land eveneens partij is bij het onderhavige verdrag. Aangezien het niet zeker is dat alle NAVO-staten op het tijdstip van inwerkingtreding van het onderhavige verdrag daarbij reeds partij zijn, zou artikel III ongewenste consequenties kunnen hebben voor de bondgenootschappelijke samenwerking. Daarom zal het Koninkrijk zich niet aan het verdrag binden zonder voorafgaand overleg met de overige NAVO-staten.

#### *Artikel IV*

Artikel IV geeft regels met betrekking tot het bezit, de overdracht en de vernietiging van niet-gemerkte springstoffen, die voor de inwerkingtreding van het verdrag op het grondgebied van de desbetreffende partij zijn vervaardigd of binnengebracht.

Het eerste lid van artikel IV verplicht de partijen de nodige maatregelen te nemen om toezicht te houden op de voorraden van niet-gemerkte springstoffen.

Volgens het tweede lid dienen deze voorraden, voorzover zij voor civiel gebruik zijn bestemd, uiterlijk binnen drie jaar na inwerkingtreding van het verdrag te worden verbruikt, vernietigd of blijvend onbruikbaar te worden gemaakt, dan wel te worden gemerkt.

Volgens het derde lid geldt een termijn van vijftien jaar, voorzover het betreft voorraden onder beheer van de krijgsmacht of de politie. Voorraden die een onderdeel vormen van officiële militaire instrumenten – bijvoorbeeld projectielen, geleide wapens, raketten, en dergelijke – zijn van deze termijn uitgezonderd. Het gaat hier om voorraden van niet-gemerkte springstoffen die onlosmakelijk zijn geïntegreerd in wapensystemen en munitie. Zie ook de authentieke Engelse en Franse tekst van het verdrag, waar wordt gesproken van «are incorporated as an integral part», onderscheidenlijk «sont incorporés en tant que partie intégrante». Officiële militaire instrumenten behoeven dus niet binnen vijftien jaar te worden verbruikt, vernietigd of blijvend onbruikbaar worden gemaakt, dan wel te worden gemerkt.

Ingevolge het vierde lid dienen voorraden die noch voor civiel gebruik bestemd zijn, noch worden beheerd door de krijgsmacht of de politie, zo spoedig mogelijk te worden vernietigd. Dit artikellid heeft betrekking op aangetroffen illegale voorraden springstof.

Het vijfde lid bevat een bijzondere regeling voor springstoffen die ingevolge paragraaf II van Deel 1 van de Technische Bijlage zijn uitgezonderd van de verplichting om deze te merken. Het gaat hier om springstoffen in beperkte hoeveelheden die worden gebruikt in het kader van beproeving, onderzoek en opleiding (Paragraaf II, aanhef en onder a tot en met c). Ook valt hier onder de fabricage van officiële militaire instrumenten met bestaande voorraden niet-gemerkte springstoffen binnen drie jaar nadat het verdrag voor de desbetreffende partij in werking is getreden (paragraaf II, aanhef en onder d). Dit laatste is een overgangsregeling die uitsluitend van toepassing is op de zogenoemde producerende staten, waartoe het Koninkrijk niet behoort. Voor de in genoemde paragraaf II opgesomde niet-gemerkte springstoffen geldt de verplichting tot het nemen van de nodige maatregelen om strikt en doeltreffend toezicht te houden op het bezit en de overdracht daarvan, ten einde te voorkomen dat zij worden verspreid of gebruikt voor doeleinden die in strijd zijn met de doelstellingen van het verdrag.

Ingevolge het zesde lid tenslotte dienen niet-gemerkte springstoffen die niet langer onder de uitzonderingen ingevolge de bijlage vallen, zo spoedig mogelijk te worden vernietigd.

#### *Artikelen V en VI*

Deze artikelen betreffen de instelling van een technische vakcommissie, de «International Explosives Technical Commission» (IETC). De IETC heeft ten minste 15 en ten hoogste 19 leden, die door de Raad van de ICAO op basis van voorstellen van de partijen bij het verdrag worden benoemd. De IETC heeft als belangrijkste taak de technische ontwikkelingen op het gebied van het vervaardigen, merken en opsporen van springstoffen te evalueren en hiervan verslag uit te brengen aan de Raad van de ICAO. Het vierde lid van artikel VI bepaalt dat de Raad van de ICAO op aanbeveling van de IETC aan de partijen bij het verdrag voorstellen kan doen tot wijziging van de Technische Bijlage. De IETC kan geen voor het Koninkrijk bindende besluiten in de zin van artikel 92 van de Grondwet nemen.

#### *Artikel VII*

Zoals hierboven reeds is uiteengezet, bevat artikel VII een regeling om de Technische Bijlage, die ingevolge artikel X een integrerend onderdeel van het verdrag vormt, flexibel te kunnen wijzigen. Deze regeling is als volgt. De door de IETC aanbevolen wijziging wordt de partijen voorgelegd. Na behandeling door de IETC van de commentaren van de partijen, wordt na verder beraad in de Raad van de ICAO het wijzigingsvoorstel ter aanneming voorgelegd aan de partijen. Indien niet meer dan vier partijen daartegen uitdrukkelijk bezwaar maken, treedt de wijziging van de Technische Bijlage na een termijn van 180 dagen in werking voor de partijen die geen bezwaar hebben gemaakt. De partijen die bezwaar hebben gemaakt, bijvoorbeeld om constitutionele redenen, wordt de gelegenheid gegeven hun goedkeuring van de wijziging op een later tijdstip te verlenen. Alleen in het geval dat meer dan vier staten bezwaar maken tegen de voorgestelde wijziging van de Technische Bijlage, moeten de Raad van de ICAO en de IETC opnieuw worden ingeschakeld. Mocht het dan niet mogelijk zijn de minderheid met vetorecht van vijf staten weg te werken, dan blijft de Raad nog de mogelijkheid over een internationale conferentie bijeen te roepen om de desbetreffende wijziging te doen aannemen. Deze regeling vormt een uitgebalanceerd compromis, waarin de taken van de Raad en van de IETC alsmede de positie van partijen in geval van wijziging van de Technische Bijlage als gelijkwaardig worden beschouwd.

Voor wat ons land betreft komt deze regeling er op neer dat het nalaten bezwaar te maken tegen ter aanneming voorgelegde voorstellen tot wijziging van de Technische Bijlage (derde lid), dan wel het alsnog neerleggen van een akte van aanvaarding of goedkeuring daarvan (vierde lid), beschouwd moet worden als het aangaan van verdragen tot wijziging van de Technische Bijlage. Aangezien de inhoud van de Technische Bijlage aangemerkt kan worden als van uitvoerende aard ten opzichte van de verplichtingen vervat in het eigenlijke verdrag, zullen deze verdragen tot wijziging van de Technische Bijlage niet de goedkeuring van de Staten-Generaal behoeven op grond van artikel 7, onder f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, tenzij de Staten-Generaal zich thans terzake het recht tot goedkeuring zouden voorbehouden.

#### *Artikelen VIII en IX*

Deze artikelen hebben betrekking op de wederzijdse gegevens-uitwisseling tussen de Raad van de ICAO, de IETC en de partijen inzake het merken en opsporen van springstoffen.

*Artikelen X tot en met XII*

Deze artikelen hebben betrekking op de status van de Technische Bijlage, de beslechting van geschillen tussen partijen betreffende de interpretatie of de toepassing van het verdrag, alsmede op de mogelijkheid tot het maken van een voorbehoud ten aanzien van de arbitrageregeling ingevolge artikel XI.

*Artikelen XIII tot en met XV*

Deze artikelen bevatten regels met betrekking tot ondertekening, bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring, toetreding, inwerkingtreding en opzegging van het verdrag.

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H. A. F. M. O. van Mierlo

De Minister van Defensie,  
J. J. C. Voorhoeve