

Vergaderjaar 2005–2006

30 340

Goedkeuring van het op 12 juli 2005 te Cardiff totstandgekomen Verdrag tussen de Regeringen van het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake samenwerking op het gebied van ultracentrifuge technologie (Trb. 2005, 266)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 februari 2006

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal naar aanleiding van het voorstel van wet tot goedkeuring van bovengenoemd Verdrag tussen de Regeringen van het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake samenwerking op het gebied van ultracentrifuge technologie. De in het verslag gestelde vragen worden hieronder, mede namens de Minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, beantwoord.

ALGEMEEN

Evenals de leden van de fracties van de PvdA, de SP en GroenLinks is ook de regering zich ten volle bewust van de proliferatie- en veiligheidsaspecten die met ultracentrifuge technologie samenhangen. Juist daarom wordt de commerciële overeenkomst tussen Urenco en het Franse bedrijf Areva geflankeerd door een verdrag tussen de drie Urenco-staten en Frankrijk (vergelijkbaar met een eerder gelijksoortig verdrag tussen de Urenco-staten en de Verenigde Staten; zie Kamerstukken II 1991/92, 22 357, nr. 44 en nr. 1; Trb. 1990, 64 en Trb. 1991, 92).

Op 26 november 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XIII, nr. 33) heeft de Minister van Economische Zaken, mede namens de Minister van Financiën, de Tweede Kamer geïnformeerd over een op 24 november van dat jaar overeengekomen samenwerking tussen Urenco Ltd en het Franse staatsbedrijf Areva. Op basis van die overeenkomst zullen beide bedrijven in het kader van Enrichment Technology Company (ETC) gezamenlijk verder gaan met de ontwikkeling van de ultracentrifuge technologie en productie van gascentrifuges. Areva zal hiertoe een belang van 50% in ETC nemen en verwerft daardoor een licentie voor het gebruik van de technologie.

In bovengenoemde brief werd tevens aangekondigd dat – in het kader van het toezicht op de commerciële samenwerking – een verdrag tussen de Urenco-staten en Frankrijk diende te worden gesloten. Dit heeft geresulteerd in het onderhavige verdrag.

SPECIFIEKE VRAGEN EN OPMERKINGEN

De leden van de PvdA-fractie vragen welke financiële betrokkenheid de Nederlandse regering bij de Enrichment Technology Company (ETC) heeft en wat de mogelijke financiële risico's zijn.

De Nederlandse Staat is voor 98,9% eigenaar van het bedrijf Ultra Centrifuge Nederland NV (UCN). UCN houdt op haar beurt een 33,3% belang in het Britse Urenco Ltd. Naast UCN zijn British Nuclear Fuel (BNFL) en het Duitse Uranit (50% E.ON en 50% RWE) ieder voor 33,3% aandeelhouder in Urenco Ltd. Urenco Ltd is op zijn beurt voor 100% aandeelhouder van UEC (Urenco Enrichment Company) en ETC (Enrichment Technology Company). Dat betekent dat UCN indirect voor 33,3% aandeelhouder is van zowel UEC als ETC. In de nieuwe situatie wordt Areva voor 50% aandeelhouder van ETC en vermindert dus het (indirecte) aandeel van UCN in ETC naar 16,7%. Bij dit (indirecte) belang van de Nederlandse Staat in ETC spelen de gebruikelijke financiële risico's verbonden aan aandeelhouderschap, zoals bijvoorbeeld ondernemings- en valutarisico's, een rol. Op dit moment wordt het risico dat ETC niet aan zijn verplichtingen kan voldoen gering geacht.

Verder vragen de leden van PvdA-fractie of – gezien de toename van actuele terroristische dreigingen – aanleiding wordt gezien tot aanpassing van de veiligheidswaarborgen in het verdrag en willen zij de garantie dat de minimaal toe te passen standaarden van beveiliging ook onder de huidige omstandigheden voldoende worden geacht. Verder willen de leden weten of de regelingen met betrekking tot artikel X inzake de samenwerking met andere staten en internationale organisaties in het huidige tijdperk voldoende en accuraat worden geacht.

De nieuwe verrijkingsinstallatie in Frankrijk (Georges Besse II in Tricastin) zal geheel vergelijkbaar zijn met de Urenco-installatie in Almelo. Krachtens het verdrag gelden voor de vestiging in Frankrijk dezelfde beveiligingsvoorschriften als voor de Urenco-installaties. Een verrijkingsinstallatie leent zich als zodanig niet goed voor een terroristische aanval op die installatie, omdat de effecten beperkt zullen zijn gezien onder andere de locatie en de geringe radiologische risico's. Over dit laatste aspect heeft de Staatssecretaris van VROM uw Kamer per brief (Kamerstukken II 2005/06, nr. 838) geïnformeerd.

ETC hanteert het zogenaamde «black box»-principe, hetgeen betekent dat uitsluitend de centrifuges zelf naar Frankrijk worden overgebracht, maar niet de technologische know-how, die geconcentreerd blijft bij ETC in Almelo. Slechts de operationele informatie welke noodzakelijk is om de centrifugefabriek veilig en betrouwbaar te laten werken wordt aan de uitvoerder van Areva (SET – Société d'Enrichissement du Tricastin) overgedragen. In de praktijk betekent dit dat de centrifuges door middel van enkele subassemblages (modules) door ETC in Almelo worden gefabriceerd. Vervolgens worden die modules overgebracht naar Tricastin en aldaar door ETC-personeel geassembleerd tot complete centrifuges die in dichtgelaste staat in de cascades in bedrijf kunnen worden genomen. Het in bedrijf nemen gebeurt onder toezicht van ETC. Eventueel onderhoud aan de centrifuges in de cascades wordt door ETC uitgevoerd.

Dit zelfde «black box»-principe is ook van toepassing op de Urenco-verrijkingsbedrijven in Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, en op de nieuw te bouwen verrijkingsfabriek van Urenco in de Verenigde Staten.

Meer in het algemeen kan verder worden gesteld dat, zowel in multilateraal kader als in het onderhavige verdrag, sprake is van verhoogde aandacht voor non-proliferatie en beveiliging. Alle vier verdragspartijen maken zich in internationaal kader sterk voor naleving en verscherping van de internationale regelingen en verplichtingen. Hierbij valt onder

andere te denken – in het kader van non-proliferatie – aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie van 25 maart 1957 (het Euratomverdrag; Trb 1957, 75), het Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens van 1 juli 1968 (het Non-proliferatieverdrag (NPV); Trb. 1968, 126) en het op 22 september 1998 totstandgekomen Aanvullend Protocol ter uitvoering van artikel III, leden 1 en 4, van het NPV (Trb. 1999, 147), alsmede de richtlijnen van de Nuclear Suppliers Group. Verder zijn de vier partijen gebonden aan het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal van 3 maart 1980 (Trb. 1980, 166), waarin de (IAEA-)regelingen zijn opgenomen voor de beveiliging van de installaties zelf en de daarin aanwezige materialen (INFCIRC/223 Physical Protection of Nuclear Material). Een herziening hiervan – speciaal met het oog op terroristische dreigingen – is in juli 2005 overeengekomen (Convention on Nuclear Security – Measures to Protect Against Nuclear Terrorism Gov/Inf/2005/10).

Wat betreft de samenwerking met derde landen inzake het overbrengen van ultracentrifugetechnologie naar gebieden buiten het grondgebied van de drie Urenco-partners is hun uitgangspunt dat dit slechts zal plaatsvinden in zeer uitzonderlijke gevallen. Voor die uitzonderingsgevallen is in artikel X van het onderhavige verdrag een juridische basis geschapen. Dit artikel is gebaseerd op artikel IX van het Verdrag van Almelo. In het uitzonderlijke geval dat het overbrengen van technologie aan de orde is, dient dat voorstel te worden goedgekeurd door de krachtens artikel III van het verdrag in te stellen Quadripartiete Commissie, die slechts met eenparigheid van stemmen kan besluiten. De regering, die in deze Commissie is vertegenwoordigd, behoudt dus altijd haar vetorecht. Bovendien dient deze Commissie de voorwaarden te formuleren waaronder een samenwerkingsovereenkomst tot stand zal kunnen komen. Het is altijd beleid geweest van de regering om uitsluitend hiermede akkoord te gaan, indien dit wordt verankerd in een verdrag, zoals het onderhavige, waarin het toezicht is geregeld en dat de goedkeuring van de Staten-Generaal behoeft.

Voorts zal het betreffende land of de betreffende organisatie tenminste gelijkwaardige garanties op gebied van non-proliferatie en beveiliging moeten verstrekken als die welke in het onderhavige verdrag zijn neergelegd. Dit principe geldt ongeacht of dit een Europees of niet-Europees land en/of organisatie betreft.

Ten aanzien van de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de inhoud van de zin «dat alles in het werk zal worden gesteld om verrijdingsinstallaties op Frans grondgebied, die de Urenco-technologie gebruiken, onder IAEA-waarborgen te plaatsen» merkt de regering het volgende op.

Hoewel nucleaire installaties in de NPV-kernwapenstaten niet automatisch aan IAEA-waarborgen zijn onderworpen, heeft Frankrijk reeds jaren geleden aan het IAEA in Wenen aangeboden zijn civiele installaties op vrijwillige basis aan waarborgcontroles te onderwerpen. In lijn hiermee is Frankrijk in punt 4 van het begeleidend schrijven, dat onderdeel is van het verdrag en een interpretatie bevat van enkele verdragsartikelen, dan ook akkoord gegaan met de plaatsing van de nieuwe Georges Besse II fabriek op de lijst van installaties die in aanmerking komen voor toepassing van IAEA-waarborgen. Frankrijk zal de daartoe vereiste formele stappen richting IAEA zetten, zodra het onderhavige verdrag van kracht is. Vooruitlopend hierop wordt door de bevoegde Franse autoriteiten de nodige informatie met betrekking tot de Georges Besse II fabriek met het IAEA uitgewisseld.

Conform het verzoek van de leden van de PvdA-fractie geeft de regering een toelichting op de geëigende maatregelen die in Nederland worden

genomen ter vergemakkelijking van de uitvoering van het verdrag. Het verzoek verwijst naar artikel II, vijfde lid, van het Verdrag van Cardiff, waarbij voor «vergemakkelijken» gelezen zou kunnen worden: het «faciliteren» (vertaling van het Engelse woord «to facilitate»). Met vergemakkelijken wordt dus niet bedoeld op vereenvoudiging of versoepeling van de procedures, maar op het mogelijk maken van de uitvoering van het verdrag. Zo moeten bijvoorbeeld de partijen bij het verdrag ervoor zorgdragen dat de verrijkingfabriek in Frankrijk onder IAEA-waarborgen wordt geplaatst zoals vereist onder artikel V; of – als een ander voorbeeld – dat partijen ervoor moeten zorgdragen dat in ieder land een nationale instantie conform artikel VIII wordt ingesteld, die verantwoordelijk is voor de bescherming van informatie zoals voorgeschreven in artikel VII. Voor Nederland is deze instantie de Kernfysische Dienst van de VROM-Inspectie, waartoe de coördinator Nucleaire Beveiliging en Safeguards behoort.

Voorts wordt door de leden van de PvdA-fractie de vraag gesteld of de Nederlandse regering het overbrengen van ultracentrifugetechnologie naar gebieden buiten het grondgebied van de vier regeringen aan voorwaarden kan verbinden. Zijn er exportlanden waaraan de regering geen toestemming zal verlenen? Zo ja, welke?

Zoals uit het voorgaande duidelijk zal zijn, kan de regering volgens het verdrag (artikel X juncto artikel III, vijfde lid 5, onder c) voorwaarden stellen aan alle samenwerkingsovereenkomsten met betrekking tot het overbrengen van technologie naar gebieden buiten het grondgebied van de vier regeringen (evenals dat thans het geval is voor export buiten het grondgebied van de drie Urenco-staten). Gezien het beleid van de Urenco-staten en Frankrijk inzake het overbrengen van gevoelige technologie buiten hun grondgebied, te weten het betrachten van de grootst mogelijke terughoudendheid, is het weinig zinvol om te speculeren over de vraag welke landen niet voor de technologie in aanmerking zouden komen. In aanvulling hierop zij vermeld dat slechts in twee gevallen tot nu toe sprake is geweest van de mogelijke overbrenging van ultracentrifuges naar gebieden buiten het grondgebied van de drie Urenco-staten. Dat is het geval voor de Verenigde Staten waar momenteel de vergunningsprocedure loopt voor de bouw van een Urenco-verrijkinginstallatie en het tweede geval betreft de onderhavige samenwerking tussen Urenco en Areva. Zowel Frankrijk als de Verenigde Staten beschikken overigens al over verrijkingstechnologie.

Tot slot vragen de leden van de PvdA-fractie of de regering kan verzekeren dat het verrijkte uranium niet wordt gebruikt als brandstof in de Franse marinevloot. Zijn hierover afspraken met de Franse regering gemaakt? En wordt het verrijkt uranium op enig andere wijze gebruikt bij militaire activiteiten?

In het verdrag komt het mogelijk gebruik van verrijkt uranium uit de Franse fabriek als brandstof ten behoeve van de Franse marinevloot niet aan de orde en hierover zijn ook geen afspraken gemaakt met de Franse regering. Overigens verbiedt niets in het Non-proliferatieverdrag en andere internationale regelingen het gebruik van nucleaire voortstuwing in civiele en/of marineschepen, ongeacht of het een kernwapenstaat of niet-kernwapenstaat betreft. In dit opzicht bestaat er geen principieel verschil met het gebruik van bijvoorbeeld stookolie voor voortstuwing van marineschepen. Er is derhalve geen sprake van militair gebruik (kernwapens of andere explosiemiddelen) zoals vastgelegd in het NPV (zie eveneens artikel IV, eerste en tweede lid, van het Verdrag van Cardiff). Niettemin is – ten overvloede – het recht van Frankrijk om verrijkt uranium te gebruiken voor de voortstuwing van marineschepen opgenomen in de overeenkomst van 12 september 1981 tussen Frankrijk, de Europese

Gemeenschap voor Atoomenergie en het IAEA inzake de toepassing van veiligheidscontrole in Frankrijk (INFCIRC/290).

In het onderhavige geval zal overigens het gebruik van verrijkt uranium voor marineschepen niet plaatsvinden, omdat de licentie voor Georges Besse II beperkt is tot een verrijkningsniveau van maximaal 6 procent. Voor voortstuwing van marineschepen is dat percentage onvoldoende.

De leden van de SP-fractie verwijzen in het verslag naar de zaak-Khan, waarbij – ondanks de bepalingen van het Verdrag van Almelo – illegaal kennis over ultracentrifugetechnologie is verworven. Zolang niet precies is opgehelderd wat de toedracht en omstandigheden waren bij deze proliferatie van atoomkennis naar Pakistan gaan deze leden uit van een fundamentele zwakte van het «need-to-know»-beginsel en daarmee van een fundamentele zwakte van het Verdrag van Cardiff.

De regering merkt hierbij op dat de toedracht en omstandigheden omtrent de zaak-Khan in 1979 reeds zijn onderzocht door de Commissie Bos. Het rapport van die Commissie is recent, met bijlagen, openbaar gemaakt (Kamerstukken II 2005/06, 41–2725). De regering hecht eraan om er op te wijzen dat de beveiligingsvoorschriften, gebaseerd op en voortvloeiend uit het Verdrag van Almelo, op zich afdoende zouden zijn geweest, mits zij adequaat waren nageleefd. Over de jaren zijn in overleg met de nationale overheden de beveiligingsmaatregelen, vooral gericht op de versterking van de controle op de naleving van de beveiligingsregels, verder aangescherpt en meer in detail uitgewerkt. Deze verscherpte regelgeving, zoals onder andere neergelegd in het «Handbook Security and Classification Procedures» geldt gelijkelijk voor de Urenco-staten en Frankrijk. Aan de toepassing van het «need-to-know»-principe wordt strikt de hand gehouden, waarover uw Kamer is geïnformeerd per brief van 10 juni 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 V, nr. 87). Over de precieze inhoud van de maatregelen kunnen geen mededelingen worden gedaan, omdat deze uiteraard geheim zijn. Verder hecht de regering eraan er op te wijzen dat in 2003 een herstructurering van de Urenco-groep heeft plaatsgevonden – waarbij de verrijkingsoperaties gescheiden zijn van de technologische activiteiten – met als gevolg een verdere compartimentering van de technologiekennis.

Op de bescherming van kennis wordt door de nationale overheden toezicht gehouden. In Nederland is deze toezichttaak opgedragen aan de hierboven vermelde Kernfysische Dienst van de VROM-inspectie, waartoe de coördinator Nucleaire Beveiliging en Safeguards behoort.

De leden van de SP-fractie hebben verder een opmerking gemaakt over de ontwikkelingen met betrekking tot verrijking van uranium in Iran en het feit dat blijkbaar voor de landen binnen de EU andere proliferatiemaatstaven worden gehanteerd dan voor de landen buiten de EU en dat door de ongeloofwaardige toepassing van de EU, het NPV zou worden verzwakt.

Zoals eerder is opgemerkt betrekken de drie Urenco-staten uiterste terughoudendheid op het gebied van de mogelijke overbrenging van ultracentrifugetechnologie naar derde landen. Daarbij worden maatstaven gehanteerd die ontleend zijn aan de internationale non-proliferatieverplichtingen die de Urenco-staten op zich hebben genomen. Frankrijk, dat bovendien al een eigen verrijkingstechnologie bezit, voldoet geheel aan deze maatstaven.

Het spreekt vanzelf dat de NPV-maatstaven voor alle landen gelden, ongeacht of deze lid van de EU zijn of niet.

Het NPV staat alle landen die partij zijn bij het verdrag, het recht op een vreedzaam nucleair programma toe, waaronder in beginsel ook een eigen verrijking capaciteit valt. Iran, dat vrijwillig tot het verdrag is toegetreden, heeft gedurende twee decennia waarin het nucleaire activiteiten en de aard van de activiteiten heeft verzwegen, zijn verplichtingen onder het

NPV geschonden. Iran heeft daardoor het vertrouwen van de internationale gemeenschap in het vreedzame karakter van zijn nucleaire programma ernstig geschaad. Ten behoeve van herstel van dit internationale vertrouwen wordt thans van Iran verlangd dat het afziet van verrijkingsactiviteiten.

De vragen van de leden van de GroenLinks-fractie kunnen als volgt worden beantwoord.

Wie benoemt de regeringsfunctionaris voor de commissie, zoals bedoeld in artikel III van het Verdrag van Cardiff? Deze functionaris wordt benoemd door de Minister van Economische Zaken als coördinerend bewindspersoon voor Urenco-aangelegenheden.

Op welke wijze wordt toezicht gehouden op het vreedzame gebruik van de ultracentrifugetechnologie en welke procedures voor veiligheidscontroles zijn vastgelegd?

Voor wat betreft internationale non-proliferatie en andere verplichtingen gelden de waarborgovereenkomsten tussen de Euratom-landen en het IAEA krachtens het NPV en het Aanvullend Protocol ter uitvoering van artikel III, leden 1 en 4, van het NPV. In de Urenco-faciliteiten worden zeer regelmatig – meermaals per jaar, aangekondigd en onaangekondigd – inspecties verricht door Euratom en het IAEA. De procedures voor wat betreft de veiligheidscontroles liggen vast in het eerder genoemde «Handbook Security and Classification Procedures».

Wat verstaat de regering onder alle geëigende maatregelen ter beveiliging van alle gegevens zoals bedoeld in artikel VII? Vindt er afstemming plaats tussen de vier regeringen over deze maatregelen?

De regering kan, zoals gezegd, om voor de hand liggende redenen geen gedetailleerde informatie verschaffen over hetgeen verstaan wordt onder geëigende maatregelen ter bescherming van alle gegevens zoals bedoeld in artikel VII. De maatregelen zijn geheim. Over deze maatregelen vindt permanent onderlinge afstemming plaats tussen de vier regeringen.

Wordt de Kamer op de hoogte gesteld van de adviezen die de Nationale Instanties aan de Quadripartiete Commissie uitbrengen en van het overleg tussen de Nationale Instanties?

Zoals reeds uit het antwoord op de vorige vraag blijkt zijn de adviezen en de inhoud van het overleg tussen de Nationale Instanties en met de Quadripartiete Commissie geheim.

Is de samenwerking met andere Europese landen of organisaties, zoals bedoeld in artikel X, onderworpen aan strengere veiligheidscontroles? Zoals eerder gesteld, wordt ten aanzien van een dergelijke samenwerking de grootst mogelijke terughoudendheid betracht. Indien – in het nu niet voorzienbare geval – zich een dergelijke samenwerking zou aandienen, zal de mogelijke nieuwe partner alle geldende regelingen op het gebied van non-proliferatie en beveiliging moeten overnemen, ongeacht of dit een Europees of niet-Europees land en/of organisatie betreft.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot