

Vergaderjaar 2008–2009

31 450

Wijziging van de Kernenergiewet, de Uitleveringswet en het Wetboek van Strafvordering ter uitvoering van de op 8 juli 2005 te Wenen tot stand gekomen Wijziging van het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal (Trb. 2006, 81)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 oktober 2008

1. Algemeen

De regering constateert dat de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de SP en de VVD met belangstelling kennis hebben genomen van het onderhavige wetsvoorstel.

Het verheugt mij dat de leden van de CDA-fractie het oordeel van de regering delen dat het gewijzigde verdrag een betere bescherming mogelijk maakt tegen criminaliteit en terroristische acties en dat deze leden kunnen instemmen met het wetsvoorstel.

Op de vragen die door de leden van de eerdergenoemde fracties zijn gesteld, ga ik hieronder in. Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt mede namens de Minister van Justitie aangeboden.

2. Wijziging van het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal

De leden van de CDA-fractie constateren terecht dat het voor een goede werking van het gewijzigde verdrag noodzakelijk is dat ook de andere verdragspartijen hun nationale wet- en regelgeving voor zover nodig aanpassen. Deze leden vragen of hierover bij de totstandkoming van het verdrag afspraken zijn gemaakt en of inzicht bestaat in de mate waarin dit ook door andere verdragspartijen serieus is opgepakt of misschien al is voltooid. In reactie daarop kan ik meedelen dat het internationaal niet gebruikelijk is dat bij het tot stand komen van een verdrag tussen verdragspartijen afspraken gemaakt worden inzake het aanpassen van de nationale wet- en regelgeving ter uitvoering van een verdrag. Dit is een binnenlandse aangelegenheid van de desbetreffende verdragspartij. Derhalve heeft de regering geen inzicht of andere verdragspartijen genoemde aanpassing hebben opgepakt of voltooid. Inmiddels hebben 16 Staten het verdrag geratificeerd.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe het nieuwe artikel 2A, eerste lid, dat de verdragspartijen verplicht om kernmateriaal en kerninstallaties te beveiligen tegen diefstal, sabotage en aanslagen en om

ontvreemd kernmateriaal te achterhalen, in de praktijk wordt vormgegeven en hoe verantwoordelijkheden zijn geregeld. Deze verplichtingen zullen inhoudelijk worden vormgegeven in een ministeriële regeling. Op hoofdlijnen zullen de verantwoordelijkheden en verplichtingen in deze regeling er als volgt uit komen te zien. De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: VROM) zal verantwoordelijk zijn voor het vaststellen van reëel voorstelbare, potentiële dreigingen van diefstal dan wel van sabotage van bepaalde categorieën splijtstoffen en ertsen en van kerninstallaties. Deze zogenaamde referentiedreiging zal worden vastgesteld na overleg met de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie. De vergunninghouder zal verantwoordelijk worden gesteld voor het treffen van beveiligingsmaatregelen die redelijkerwijs nodig zijn om de kerninstallatie of bepaalde categorieën splijtstoffen en ertsen te beveiligen tegen de vastgestelde dreigingen. Alle beveiligingsmaatregelen zullen worden opgenomen in een pakket dat de goedkeuring behoeft van de Minister van VROM. Daarbij wordt het pakket getoetst aan de referentiedreiging. De vergunninghouder is vervolgens vrij om te kiezen welke maatregelen hij wil toepassen om aan zijn verplichtingen te voldoen. Dit biedt ruimte voor maatwerk. De vergunninghouder zal, naast de vastgestelde dreigingen, ook rekening moeten houden met reeds getroffen veiligheidsmaatregelen, de aard van het materiaal en eventuele gevolgen door blootstelling aan straling of radioactieve stoffen in geval van diefstal of sabotage. De beveiligingsmaatregelen kunnen van organisatorische, bouwkundige of elektronische aard zijn. De vergunninghouder zal in de beveiliging worden ondersteund door de overheid, met name de politie, in die gevallen waarin de dreiging zulke gewelddadige vormen aanneemt, dat daar op eigen kracht geen weerstand meer tegen kan worden geboden. De maatregelen voor het terugkrijgen van ontvreemd kernmateriaal worden niet opgenomen in de ministeriële regeling. De coördinatie van deze maatregelen is een taak van de Dienst Nationale Recherche Informatie van het Ministerie van Justitie. Deze leden vragen wat er gebeurt als een verdragspartij niet kan voldoen aan de verplichtingen en aanbevelingen van het Internationale Agentschap voor Atoomenergie (hierna: IAEA). De betrokken aanbevelingen (INFCIRC/225/Rev.4 The Physical Protection of Nuclear Material and Nuclear Facilities) zijn adviezen en hebben geen formeel-juridische status. Op het niet voldoen aan deze aanbevelingen staan derhalve geen sancties. Echter, bij het opstellen van bovengenoemde ministeriële regeling zal worden aangesloten bij de algemene uitgangspunten uit de aanbevelingen van het IAEA. Voor Nederland zal het derhalve geen probleem zijn om te voldoen aan de aanbevelingen.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts wanneer de Tweede Kamer geïnformeerd wordt over de uitwerking van de uitvoeringsregeling. Ik verwijs deze leden naar de in paragraaf 3 opgenomen beantwoording van vragen van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de VVD-fractie vragen of de verruiming van de fysieke beveiliging ook extra inzet van beveiliging vereist. De aanpassing van de regeling zal voor de nucleaire sector in de praktijk geen tot weinig verruiming van de inzet vergen. Ook nu reeds is een adequate beveiliging een randvoorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning op basis van de Kernenergielwet. Voor vergunninghouders van grote radioactieve bronnen bestonden tot dusver geen expliciete regels voor de beveiliging. Het is echter de verwachting dat door aan te sluiten bij de bestaande regels voor veiligheid, de verruiming van de inzet voor deze categorie beperkt kan blijven. Voor zover er sprake is of zal zijn van een verandering van de noodzakelijke inzet van de vergunninghouders en de politie, zal deze vooral afhankelijk zijn van de inschatting van de actuele en toekomstige dreigingen. Zoals bekend zijn deze inzichten bijvoorbeeld sinds 11 september 2001 inderdaad veranderd. Dit heeft in de praktijk tot gevolg

gehad dat de inzet van zowel de vergunninghouders van nucleaire inrichtingen als de politie is toegenomen.

3. Wijzigingen van de Kernenergiewet

De leden van de VVD-fractie stellen enkele vragen over de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de uitwerking van het wetsvoorstel in lagere regelgeving. In antwoord hierop merk ik het volgende op. De lagere regelgeving zal bestaan uit een algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) en een ministeriële regeling. De amvb past ter uitvoering van het wijzigingsverdrag enkele op de Kernenergiewet gebaseerde algemene maatregelen van bestuur aan. Daarbij wordt een basis gelegd voor een ministeriële regeling over fysieke beveiliging, waarin de inhoudelijke normstelling zal worden neergelegd. Het ontwerp van de amvb zal op grond van artikel 76, eerste lid, van de Kernenergiewet aan beide Kamers der Staten-Generaal worden overgelegd en in de Staatscourant worden bekendgemaakt. Het streven is het ontwerpbesluit dit najaar aan Uw Kamer te zenden. Een dergelijke voorhangprocedure geldt, zoals te doen gebruikelijk, niet voor de vast te stellen ministeriële regeling. Uw Kamer is echter reeds in paragraaf 2 van deze nota naar aanleiding van het verslag op de hoogte gebracht van de beoogde inhoud van de ministeriële regeling.

De leden van de VVD-fractie vragen verder welke radioactieve stoffen onder de reikwijdte van de regelgeving over fysieke beveiliging worden gebracht. Zoals in paragraaf 4 van de memorie van toelichting is aangegeven, is ervoor gekozen om ook met betrekking tot radioactieve stoffen regels inzake beveiliging te kunnen stellen, omdat ook voor deze stoffen risico's bestaan voor toepassing bij terroristische acties. De «geschiktheid» van een radioactieve stof voor een dergelijk misbruik zal dus in belangrijke mate bepalen of en zo ja, in welke omvang, maatregelen ten behoeve van de beveiliging nodig zijn. Gekeken wordt dan onder meer naar het type nuclide, de mogelijke toepassing, de activiteit, de hoeveelheid en de fysieke vorm. Op basis van deze kenmerken zal een indeling worden gemaakt in categorieën van radioactieve stoffen, waaraan een te hanteren beveiligingsregime kan worden gekoppeld. Aan een dergelijke indeling wordt momenteel gewerkt. Hierbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de indelingen die internationaal worden toegepast. Deze leden vragen ook welke regels op radioactieve stoffen van toepassing worden verklaard. Deze regels zijn nog in ontwikkeling. Uitgangspunt is het proportionaliteitsbeginsel. De basis voor het vaststellen van het type maatregelen volgt uit bovengenoemde indeling (het «waarom» te beveiligen) en een dreigingsanalyse (het «waartegen» te beveiligen). Deze aanpak is vergelijkbaar met die voor de beveiliging van splijtstoffen, ertsen en kerninstallaties. Overigens zijn belangrijke elementen voor de beveiliging van radioactieve stoffen al terug te vinden in de huidige wet- en regelgeving ten aanzien van de veiligheid. Het gaat dan onder andere om voorschriften met betrekking tot de registratie van en het toezicht op bepaalde categorieën van radioactieve stoffen. Het doel is dit stelsel, waar nodig, aan te scherpen dan wel uit te breiden door het stellen van algemene regels ten aanzien van de beveiliging.

Deze leden willen inzicht hebben in het reële risico dat er bestaat dat deze stoffen worden gebruikt voor terroristische acties en dat daarmee geweld wordt gepleegd of schade wordt veroorzaakt. Voor een antwoord op deze vraag verwijs ik deze leden naar het jaarverslag 2007 van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), waar hierover het volgende wordt vermeld: «De kans op een terroristische aanslag in Nederland met CBRN-middelen [chemische, biologische, radiologische en nucleaire middelen] wordt op dit moment ingeschat als klein maar voorstelbaar. Het meest waarschijnlijke scenario is in een dergelijk geval een kleinschalige, technisch eenvoudige CBRN-aanslag met een beperkt aantal menselijke

slachtoffers. Ondanks de «beperkte» schade van dergelijke aanslagen kunnen deze grote maatschappelijke onrust veroorzaken» (blz. 38). De leden van de VVD-fractie willen tevens weten in hoeverre de voorgestelde wijziging van artikel 32 van de Kernenergiewet een uitbreiding van de regelgeving ten aanzien van radioactieve stoffen inhoudt. Zoals hiervoor is aangegeven, zal in de op te stellen ministeriële regeling het proportionaliteitsbeginsel uitgangspunt zijn. De bedrijfseffecten en administratieve lasten die met deze wijziging samenhangen, zijn afhankelijk van de inhoud van de bepalingen ten aanzien van de beveiliging van radioactieve stoffen die bij ministeriële regeling kunnen worden opgesteld. Hoewel deze bepalingen zullen aansluiten bij de systematiek van de beveiligingsregels ten aanzien van splijtstoffen, ertsen en kerninstallaties, zijn de inhoud en de vormgeving thans nog niet voldoende concreet om inzicht te kunnen geven in de eventuele bedrijfseffecten of administratieve lasten. Bij het opstellen van de bepalingen zal een bedrijfseffectentoets worden uitgevoerd en zal inzicht worden gegeven in de eventuele administratieve lasten.

4. Overige

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of met dit wetsvoorstel de Nederlandse overheid meer bevoegdheid krijgt om zich uit te spreken over export van verarmd uranium naar een niet-verdragspartner. Het antwoord luidt ontkennend. Verarmd uranium valt buiten de reikwijdte van het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal en kerninstallaties. De bepalingen uit dit verdrag hebben enkel betrekking op de categorieën van splijtstoffen en ertsen die zijn benoemd in een bijlage behorende bij het verdrag. De nationale bepalingen ten aanzien van splijtstoffen en ertsen die strekken ter uitvoering van het verdrag, zullen dan ook alleen betrekking hebben op deze categorieën van splijtstoffen en ertsen.

In antwoord op de verschillende vragen die de leden van de SP-fractie hebben gesteld, merk ik het volgende op. De verplichting tot onderlinge samenwerking tussen verdragsluitende staten zoals die in onderdeel 7 van de wijziging van het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal staat omschreven, is niet als een juridische verplichting opgenomen in het wetsvoorstel. Dergelijke samenwerkingsverplichtingen krijgen gestalte door middel van feitelijk handelen van de verdragsluitende staten in de vorm van bijvoorbeeld het elkaar in kennis stellen van contactorganen («focal points») en het verlenen van hulp en medewerking. Voor een nadere uiteenzetting inzake de wijze waarop Nederland aan onderdeel 7 van het wijzigingsverdrag voldoet, verwijs ik deze leden korthedshalve naar de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het wijzigingsverdrag (Kamerstukken II 2007/08, 31 449 (R1857), nr. 3, blz. 6).

De leden van de SP-fractie stellen voorts enkele vragen over de internationale uitwisseling van bedrijfsgevoelige informatie. Uitwisseling van informatie vindt plaats tussen de contactorganen van de verdragspartijen onderling; zo nodig worden het IAEA en andere relevante internationale organisaties ook op de hoogte gesteld. In Nederland wordt het contactorgaan gevormd door het Ministerie van VROM dat op basis van de Kernenergiewet ook verantwoordelijk is voor de vergunningverlening aan kerninstallaties en transporten van nucleair materiaal. Op nationaal niveau vindt in dat kader ook regelmatig overleg plaats tussen het Ministerie van VROM, de betrokken politiediensten en bijvoorbeeld de Nationale Coördinator Terrorismebestrijding. Bij de informatieuitwisseling wordt aangegeven welke mate van confidentialiteit daarmee gepaard gaat. Overeenkomstig artikel 6 van het verdrag nemen de deelnemende landen passende maatregelen om de vertrouwelijkheid van de informatie te beschermen.

Bij de uitwisseling van vertrouwelijke gegevens wordt het «need to know»-principe gehanteerd. Zo zal bij een transport tussen twee landen de uitwisseling van informatie doorgaans beperkt blijven tot deze twee landen. In het geval van sabotage worden de landen die daarvan waarschijnlijk gevolgen zullen ondervinden en het IAEA geïnformeerd. Het IAEA heeft hierbij tot dusver geen coördinerende rol.

Het wijzigingsvoorstel heeft geen betrekking op militaire installaties en activiteiten. De leden van de SP-fractie vragen zich af in hoeverre militair kernmateriaal in Nederland een risico vormt, en op welke wijze de beveiliging van dit kernmateriaal in nationaal en internationaal verband wordt gecoördineerd. Om redenen van staatsbelang wordt niet ingegaan op eventuele bilaterale of multilaterale overeenkomsten die verband houden met de kernwapentaak van Nederland in het kader van de bondgenootschappelijke verdediging. Dit geldt ook voor de geldende vereisten op het gebied van opslag en beveiliging van in Europa aanwezige Amerikaanse kernwapens.

Tot slot constateren deze leden dat Nederlands kernmateriaal verrijkt wordt in Russische installaties. Daarvoor vindt transport plaats en wordt het kernmateriaal «tijdelijk» opgeslagen in Rusland. Zoals hierboven is aangegeven bij het antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie, valt verarmd uranium buiten de reikwijdte van het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal en kerninstallaties. Dit wijzigingsvoorstel heeft dan ook geen gevolgen voor de verantwoordelijkheden tijdens vervoer en de opslag tijdens het vervoer van verarmd uranium. Overigens is in het verdrag bepaald dat bij het internationaal vervoer van bepaalde categorieën splijtstoffen en ertsen, iedere verdragspartij verantwoordelijk is voor de fysieke beveiliging op zijn grondgebied.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer