37 006 (R 2223) **Voorstel van Rijkswet houdende goedkeuring van het op 4 december 2025 te Wenen tot stand gekomen Aanvullend Protocol bij de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Internationaal Atoomenergieagentschap inzake de toepassing van waarborgen met betrekking tot de Nederlandse Antillen in verband met het Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens en Aanvullend Protocol I bij het Verdrag tot verbod van kernwapens in Latijns-Amerika (*Trb*. 2026, 21 en *Trb.* 2026, 94) en de op 4 december 2025 te Wenen tot stand gekomen Briefwisseling houdende een verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Internationaal Atoomenergieagentschap (IAEA) inzake de wijziging van Protocol I bij de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het IAEA inzake de toepassing van waarborgen met betrekking tot de Nederlandse Antillen in verband met het Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens en Aanvullend Protocol I bij het Verdrag tot verbod van kernwapens in Latijns-Amerika (*Trb.* 2026, 20 en *Trb.* 2026, 93)**

Nr. 3 **MEMORIE VAN TOELICHTING**

A. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit voorstel van rijkswet strekt tot goedkeuring van het Aanvullend Protocol bij de Overeenkomst van 5 april 1973 tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Internationaal Atoomenergieagentschap[1] inzake de toepassing van waarborgen met betrekking tot de Nederlandse Antillen in verband met het Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens en Aanvullend Protocol I bij het Verdrag tot verbod van kernwapens in Latijns-Amerika (hierna: het AP) (*Trb*. 2026, 21) en de Briefwisseling houdende een verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Internationaal Atoomenergieagentschap (IAEA) inzake de wijziging van Protocol I bij de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het IAEA inzake de toepassing van waarborgen met betrekking tot de Nederlandse Antillen in verband met het Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens en Aanvullend Protocol I bij het Verdrag tot verbod van kernwapens in Latijns-Amerika (kort: gewijzigd Protocol inzake kleine hoeveelheden, hierna: het PKH+) (*Trb*. 2026, 20). Ingevolge artikel 1 van het wetsvoorstel wordt de goedkeuring van het AP en het PKH+ gevraagd voor het Caribische deel van Nederland, voor Aruba, voor Curaçao en voor Sint Maarten.

Op 5 april 1973 is in Wenen de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Internationaal Atoomenergieagentschap inzake de toepassing van waarborgen met betrekking tot de Nederlandse Antillen in verband met het Verdrag inzake de niet-

[1] In het verleden (bijvoorbeeld in *Trb.* 1973, 97) ook naar het Nederlands vertaald als de Internationale Organisatie voor Atoomenergie.

verspreiding van kernwapens[2] en het Aanvullend Protocol I bij het Verdrag tot verbod van kernwapens in Latijns-Amerika[3] (met Protocollen) (*Trb*. 1973, 99, de Caribische Alomvattende Waarborgovereenkomst (Engels: *Comprehensive Safeguards Agreement*), hierna: Caribische AWO) tot stand gekomen. Een AWO is een modelovereenkomst van het IAEA en betreft waarborgen die niet-kernwapenstaten, in dit geval het Koninkrijk der Nederlanden, dienen te implementeren om de verspreiding van kernwapens uit te sluiten.

Het AP en het PKH+ zijn de meest recente uitwerking van dergelijke waarborgen voor het Caribische deel van het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden in aanvulling op de Caribisch AWO. In dat kader zijn dan ook op 4 december 2025 te Wenen het AP en PKH+ tot stand gekomen. Het AP en PKH+ zien op het faciliteren van de controle door en de daaropvolgende verklaring van het Internationaal Atoomenergieagentschap (hierna: het IAEA) dat alle nucleaire materialen in het gehele Koninkrijk voor vreedzame doeleinden worden gebruikt. Vreedzame doeleinden zijn alle niet-kernwapengerelateerde doeleinden, zoals nucleaire toepassingen gericht op het vervullen van energiebehoeften (kernenergie), het verbeteren van gezondheid van mens en dier, het beschermen van het milieu, het ontwikkelen van de landbouw, het beheren van het gebruik van waterbronnen, het optimaliseren van industriële processen en het behoud van cultureel erfgoed.

Het PKH(+) schort een groot deel van de verplichtingen onder de Caribische AWO op zolang het aanwezige nucleaire materiaal onder een bepaalde drempel blijft.

2. Achtergrond

Bepaalde splijtstoffen kunnen met de juiste nucleaire kennis worden gebruikt voor het vervaardigen van kernwapens. Bij het exploiteren van nucleaire installaties (bijv. kerncentrales) dient daarom te allen tijde te worden voorkomen dat nucleair materiaal en gevoelige nucleaire kennis bedoeld of onbedoeld in verkeerde handen vallen. Nucleair materiaal komt niet alleen in nucleaire installaties voor, maar ook in andere meer reguliere instellingen en organisaties. Het daar meest gebruikte nucleaire materiaal is verarmd uranium, dat vaak wordt gebruikt als afscherming van stralingsbronnen in bijvoorbeeld ziekenhuizen. Kleine hoeveelheden nucleair materiaal kunnen ook worden gevonden in universiteiten en booroperaties.

Het Koninkrijk is sinds 2 mei 1975 partij bij het op 1 juli 1968 tot stand gekomen Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens (*Trb.* 1968, 126), ook bekend als het Non-Proliferatieverdrag (hierna: het NPV). Het NPV bevat internationale afspraken over ontwapening, non-proliferatie (tegengaan van verspreiding van kernwapens) en het vreedzaam gebruik van kernenergie en andere nucleaire toepassingen. Op grond van het NPV zijn verdragspartijen zonder kernwapens verplicht Alomvattende Waarborgovereenkomsten te sluiten met het IAEA.

---

[2] Beter bekend als het Non-Proliferatieverdrag (NPV).
[3] Beter bekend als het Verdrag van Tlatelolco. Tlatelolco is een voormalig Azteekse plaats in Mexico die tegenwoordig binnen Mexico-Stad valt.

Om die reden zijn op 5 april 1973 voor zowel Nederland als de toenmalige Nederlandse Antillen AWO's gesloten met het IAEA. Voor Europees Nederland geldt de 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[4] ter uitvoering van artikel III, eerste en vierde lid, van het Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens (met Protocol) (*Trb*. 1973, 97) (hierna: de Europese AWO). Voor de voormalige Nederlandse Antillen geldt de in de inleiding genoemde Caribische AWO. De Caribische AWO geldt voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland (Bonaire, Saba, en Sint Eustatius). Bij de Caribische AWO is daarnaast een Protocol inzake Kleine Hoeveelheden[5]*)* (hierna: PKH) gesloten, dat een groot deel van de Caribische AWO opschort en er zo in voorziet dat in de regel geen inspecties en weinig rapportages nodig zijn zolang het aanwezige nucleaire materiaal in deze gebieden onder een bepaalde drempelwaarde voor kleine hoeveelheden blijft. Voor alle verdragspartijen van het NPV waren er op 31 december 2025 volgens het IAEA 183 van dergelijke AWO's gesloten, en – waar gezien de beperkte hoeveelheden aanwezig nucleair materiaal van toepassing – iets meer dan 100 PKH'en.

Op basis van voortschrijdend inzicht en technologische ontwikkelingen kwam echter een aantal zwakke plekken van zowel de AWO als het PKH aan het licht; zo zijn ze bijvoorbeeld ontoereikend als het gaat om het opsporen van bepaalde nucleaire activiteiten als deze niet door landen zelf worden gerapporteerd. In reactie hierop heeft het IAEA de afspraken in het model-PKH bijgewerkt naar een PKH+ en heeft het in de jaren '90 daarnaast een Aanvullend Protocol (AP) bij de AWO ontworpen.

Om deze reden is voor Europees Nederland op 22 september 1998 te Wenen het Aanvullend Protocol bij de Overeenkomst tussen de Republiek Oostenrijk, het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, Ierland, de Italiaanse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Portugese Republiek, het Koninkrijk Spanje, het Koninkrijk Zweden, de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en de Internationale Organisatie voor Atoomenergie[6] ter uitvoering van artikel III, leden 1 en 4, van het Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens tot stand gekomen (*Trb.* 1999, 147), kortom het Aanvullend Protocol bij de AWO met EURATOM en het IAEA (hierna: het Europese AP). Een PKH en een PKH+ zijn voor Europees Nederland niet aan de orde omdat het aanwezige nucleaire materiaal in dit deel van het Koninkrijk boven de drempelwaarde voor kleine hoeveelheden uitstijgt.

Om deze reden zijn het PKH+ en het AP alleen voor de Caribische delen van het Koninkrijk tot stand gekomen. Het IAEA dringt al geruime tijd aan op spoedige totstandkoming en inwerkingtreding van het Caribische AP en het PKH+, zodat het

[4] In het verleden (bijvoorbeeld in *Trb.* 1973, 97) werd het Internationaal Atoomenergieagentschap naar het Nederlands vertaald als de Internationale Organisatie voor Atoomenergie.
[5] Engels (en ook bekend als): *Small Quantities Protocol (SQP)*
[6] Zie ook voetnoot 4.

IAEA kan verklaren dat al het nucleaire materiaal in het Koninkrijk voor louter vreedzame (niet-kernwapengerelateerde) doeleinden wordt gebruikt. Indien het Koninkrijk hier niet of niet voldoende gehoor aan geeft, kan dit gevolgen hebben voor de goede naam en het vertrouwen dat het Koninkrijk bij de internationale gemeenschap geniet. Deze situatie staat bovendien op gespannen voet met de verplichtingen van het Koninkrijk onder zowel het Non-Proliferatieverdrag als onder het op 14 februari 1967 te Mexico-Stad tot stand gekomen Aanvullend Protocol I bij het Verdrag van Tlatelolco tot uitbanning van nucleaire wapens in Latijns- en Midden-Amerika. Met de inwerkingtreding van het AP en PKH+ voldoet het Koninkrijk aldus aan de internationale verplichtingen en wordt het IAEA in staat gesteld om in de Caribische delen van het Koninkrijk (de aanwezigheid van) nucleair materiaal te controleren.

3. Hoofdlijnen van het voorstel

Het AP en PKH+ verplichten het Koninkrijk op hoofdlijnen tot:

- het correct en compleet melden van aanwezige splijtstoffen;
- het tijdig melden van veranderingen in voorraden;
- het meewerken aan het beantwoorden van vragen van het IAEA;
- het verlenen van toegang aan IAEA-inspecteurs voor ad hoc of speciale inspecties.

Deze verplichtingen versterken de verificatiecapaciteit van het IAEA en maken het mogelijk om met grotere zekerheid vast te stellen dat aanwezig nucleair materiaal uitsluitend vreedzaam wordt gebruikt.

Gelet op de beperkte aard en omvang van nucleaire activiteiten in de Caribische delen van het Koninkrijk wordt verwacht dat de feitelijke lasten voortvloeiend uit het AP en het PKH+ minimaal zullen zijn.

4. Uitvoering in Caribisch Nederland en Aruba, Curaçao en Sint Maarten

De uitvoering omvat onder meer:

- een initiële opgave van aanwezig nucleair materiaal;
- periodieke rapportages aan het IAEA;
- melding van import, export en wijzigingen in voorraden;
- samenwerking met het IAEA bij eventuele inspecties.

Een inventarisatie van aanwezig nucleair materiaal ten behoeve van de initiële opgave na inwerkingtreding van het AP en PKH+ heeft voor Curaçao reeds in 2019 en voor de overige eilanden in 2025 plaatsgevonden. Hieruit is gebleken dat op Curaçao enig nucleair materiaal voorkomt en op de overige eilanden vermoedelijk op moment van de inventarisatie geen. Voor staten en gebieden waarop het PKH+ van toepassing is, geldt dat inspecties ter verificatie van de initiële opgave of latere, periodieke rapportages in de praktijk slechts bij hoge uitzondering plaatsvinden.

De uitvoering van het AP en het PKH+ vindt plaats via afzonderlijke (uitvoerings)wetgeving vereist in de onderscheiden delen van het Caribische deel van het Koninkrijk. In het Caribische deel van Nederland vindt de uitvoering plaats middels het voorstel van wet houdende regels over de uitvoering van nucleaire waarborgverdragen in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Uitvoeringswet nucleaire waarborgverdragen BES).

Nederland, voor het Caribische deel, en de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten dragen, ieder binnen het eigen rechtsstelsel, zorg voor uitvoeringswetgeving. Daarbij is het streven om de uitvoeringsregimes zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen, zodat het Koninkrijk als geheel efficiënt en consistent kan rapporteren en verifiëren.

In de onderscheiden uitvoeringswetgeving worden onder meer geregeld:

- de aanwijzing van een bevoegde autoriteit;
- de verplichtingen voor houders van nucleair materiaal en ertsen;
- een stelsel van toezicht en handhaving, inclusief waar nodig inspecties.

5. Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van de goedkeuring van het AP en het PKH+ zijn beperkt en houden voornamelijk verband met:

- inventarisatie- en rapportageverplichtingen;
- begeleiding van eventuele IAEA-inspecties.

De uitvoeringskosten worden voor Caribisch Nederland in beginsel gedragen door het ministerie van Buitenlandse Zaken en passen binnen de huidige begroting. De uitvoering in Caribisch Nederland wordt gedaan door de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS).

Tevens ondersteunt het ministerie van Buitenlandse Zaken de invoering en uitvoering van de wetgeving op Aruba, Curaçao en Sint Maarten, zowel op personeelsvlak als op financieel vlak in de vorm vergoedingen voor trainingen door het IAEA. Na de initiële fase zullen de landen de uitvoeringskosten echter zelf dragen.

6. Een ieder verbindende verdragsbepalingen

Het AP bevat naar het oordeel van de regering enkele een ieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet die aan rechtssubjecten rechtstreeks rechten toekennen of plichten opleggen. Het gaat hierbij om artikel 4, onder a), sub i. en iii., artikel 5, onder a) en artikel 6, onder a) en b). Artikel 4, onder a) en artikel 5, onder a), kennen het IAEA het recht toe om toegang te verkrijgen tot de daar genoemde locaties. Aangezien die locaties in eigendom of beheer kunnen zijn van natuurlijke- of rechtspersonen, zoals bijvoorbeeld ziekenhuizen of olieraffinaderijen, hebben deze bepalingen tot gevolg dat deze natuurlijke- of rechtspersonen aan het

IAEA toegang dienen te verlenen teneinde de in artikel 6, onder a) en b) genoemde activiteiten die het IAEA op deze locaties wil uitvoeren te faciliteren.

7. Koninkrijkspositie

Om mogelijk te maken dat het AP en PKH+ aanvaard zullen kunnen worden voor elk van de landen van het Koninkrijk, wordt thans de goedkeuring gevraagd voor het Caribische deel van Nederland, voor Aruba, voor Curaçao en voor Sint Maarten. De regering van Curaçao wenst medegelding van het AP en PKH+, maar dient daarvoor uitvoeringswetgeving tot stand te brengen. De regeringen van Aruba en Sint Maarten beraden zich nog over de wenselijkheid van medegelding, maar gelet op hun actieve betrokkenheid op het dossier, wordt thans ook de goedkeuring voor deze landen gevraagd. Het AP en PKH+ zullen voor het Caribisch deel van Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten gezamenlijk of afzonderlijk worden aanvaard op het moment dat de uitvoeringswetgeving voor deze Koninkrijksdelen gereed is.

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Het AP bestaat uit een preambule, 18 artikelen, en drie bijlagen. Het PKH+ bestaat uit een briefwisseling.

1. AP

Artikel 1

De AWO is van toepassing op het AP waar relevant. In geval van strijdigheid van de bepalingen van de AWO en het AP zijn de bepalingen van het AP van toepassing.

Artikel 2

Het Koninkrijk zal het IAEA een verklaring verstrekken met alle relevante informatie over nucleaire activiteiten, waaronder hoeveelheden, toepassingen, locaties en in- en uitvoer, in de Caribische delen van het Koninkrijk. Het artikel specificeert verder welke (technische) informatie er in deze verklaring dient te staan, met verwijzing naar de bijlagen, waar dit verder uiteen wordt gezet. Bijlage I van het AP bevat een verdere uitwerking van het soort activiteiten waarover dient te worden gerapporteerd. Bijlage II van het AP bevat een verdere uitwerking van het soort specialistisch materieel en non-nucleaire materialen waarvan de in- en uitvoer dient te worden bijgehouden.

Artikel 3

Het Koninkrijk verstrekt de verklaring binnen 180 dagen nadat het AP in werking is getreden, waarna het kwartaalopgaven zal verstrekken over exporten en jaarlijkse opgaven over de resterende aspecten van de nucleaire activiteit.

Artikel 4 en 5

Ieder Caribisch deel van het Koninkrijk verleent toegang aan het IAEA tot de locaties genoemd in het Protocol. Het IAEA voert geen systematische verificaties uit en kondigt

verificaties in beginsel minstens 24 uur van tevoren aan. Het Koninkrijk heeft in beginsel het recht om deze verificaties te begeleiden.

Artikel 6

Het IAEA kan de in het artikel genoemde activiteiten uitvoeren in overeenstemming met de Raad van Bestuur en na overleg tussen het IAEA en het Koninkrijk.

Artikel 7

Op verzoek van een Caribisch deel van het Koninkrijk maken het IAEA en het betreffende Caribische deel van het Koninkrijk afspraken voor beheerde toegang onder het AP, teneinde de verspreiding van proliferatiegevoelige informatie te voorkomen, om aan de vereisten inzake veiligheid en fysieke bescherming te voldoen, of om vertrouwelijke of commercieel gevoelige informatie te beschermen.

Artikel 8

Niets in het AP sluit uit dat ieder Caribisch deel van het Koninkrijk het IAEA toegang kan bieden tot andere locaties dan die vermeld in de artikelen 5 en 9. Het IAEA zal een dergelijk verzoek binnen alle redelijkheid per ommegaande in behandeling nemen.

Artikel 9

Elk Caribisch deel stelt het IAEA in staat om over een ruimer gebied milieusteekproeven te nemen, nadat dit is goedgekeurd door de Raad van Bestuur en na overleg tussen het IAEA en het Koninkrijk.

Artikel 10

Het IAEA stelt het Koninkrijk binnen de in het artikel genoemde termijnen in kennis over de activiteiten die worden uitgevoerd ingevolge het AP, de resultaten van activiteiten in verband met eventuele vragen of tegenstrijdigheden die het IAEA onder de aandacht van het Koninkrijk had gebracht, en de conclusies die het heeft getrokken uit zijn activiteiten ingevolge het AP.

Artikel 11

De Directeur-Generaal van het IAEA stelt het Koninkrijk in kennis van de instemming door de Raad van Bestuur met elke functionaris van het IAEA als waarborginspecteur en van de beëindiging van de benoeming van een waarborginspecteur voor het Koninkrijk.

Artikel 12

Voor elk Caribisch deel wordt de aangewezen inspecteur het benodigde visum voor meervoudig in- en uitreizen en/of doorreizen binnen één maand na ontvangst van dit verzoek verstrekt. Het visum is geldig voor ten minste één jaar en indien nodig worden verlengd voor de duur van de werkzaamheden.

Artikel 13

Als het Koninkrijk of het IAEA aangeeft dat het noodzakelijk is om in aanvullende regelingen te specificeren hoe de maatregelen van het AP moeten worden toegepast, zullen het Koninkrijk en het IAEA binnen negentig dagen over dergelijke aanvullende regelingen overeenstemming bereiken, waarbij het IAEA maatregelen voortvloeiend uit het AP kan blijven treffen in afwachting van deze aanvullende regelingen.

Artikel 14

Het Koninkrijk staat het IAEA voor officiële doeleinden tussen inspecteurs en het hoofdkantoor of de regionale kantoren van het IAEA vrije communicatie toe, en beschermt en faciliteert deze.

Artikel 15

Het IAEA zorgt voor een strikte bescherming tegen de openbaarmaking van commerciële, technologische en industriële geheimen en andere vertrouwelijke informatie die tijdens de uitvoering van het AP naar boven komen.

Artikel 16

De term Protocol verwijst naar het AP en de Bijlagen. Bijlagen I en II kunnen worden gewijzigd door de Raad van Bestuur op advies van een werkgroep van deskundigen. Deze wijzigingen treden in werking vier maanden nadat zij door de Raad van Bestuur zijn goedgekeurd.

Artikel 17

Het AP treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand nadat het Koninkrijk het IAEA langs diplomatieke weg schriftelijk heeft medegedeeld dat aan de interne vereisten is voldaan. Het Protocol kan op verschillende tijdstippen in werking treden voor ieder Caribisch deel van het Koninkrijk, afhankelijk van de totstandbrenging van uitvoeringswetgeving voor ieder deel. Indien op het moment van de eerste kennisgeving nog niet alle Caribische delen van het Koninkrijk klaar zijn voor inwerkingtreding, kan in een volgende schriftelijke kennisgeving de territoriale reikwijdte van de inwerkingtreding worden uitgebreid tot een of meer van de overige Caribische delen van het Koninkrijk.

Artikel 18

Dit artikel biedt een uitgebreide lijst van de termen en definities die in het AP gebruikt worden.

Bijlage I

Bijlage I bevat een opsomming van nucleaire activiteiten waarover dient te worden gerapporteerd aan het IAEA ingevolge artikel 2, onder a, nummer iv. Een voorbeeld is het produceren van (onderdelen van) uraniumverrijkingscentrifuges.

Bijlage II

Bijlage II bevat een opsomming van specialistisch materieel en non-nucleair materiaal waarvan de in- en uitvoer dient te worden bijgehouden ingevolge artikel 2, onder a, nummer ix. Voorbeelden zijn een complete kernreactor, specialistische koelpompen voor in kernreactoren en zwaar water.

Bijlage III

Deze Bijlage zet de bevoegde instanties uiteen voor de tenuitvoerlegging van dit Protocol, zowel voor het Caribische deel van Nederland (de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba), als Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

2. PKH+

Het oorspronkelijke PKH schortte een groot deel van de AWO op, zolang het Caribische deel van het Koninkrijk onder de drempelwaarde van kleine hoeveelheden bleef. Dit blijft het geval in het geamendeerde PKH+. Het PKH+ regelt ten opzichte van het PKH wel dat het Koninkrijk de minimale rapportageverplichtingen conform artikel 33, onder a, onder b en onder c, AWO dient na te komen. Het gaat hierbij onder meer om een jaarlijks overzicht van in- en uitvoer van nucleair materiaal. Artikelen in de AWO die van toepassing worden in het PKH+ ten opzichte van het PKH zijn de artikelen 34-37, 40, 48, 49, 59, 61, 67, 68, 70, 72-76, 82, 84-89, 94 en 95. De artikelen 32, 33 en 90 blijven van toepassing, terwijl artikel 41 krachtens het PKH+ wordt opgeschort.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
T.B.W. Berendsen