

Vergaderjaar 1996–1997

**24 676 (R1570)**

## **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. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 21 januari 1997

Het stemt ons tot tevredenheid dat de leden van de fracties van PvdA, CDA, D66 en RPF kunnen instemmen met dit wetsvoorstel. Met de genoemde fracties zijn wij van mening dat de totstandkoming van het Verdrag van Montreal inzake het merken van kneedspringstoffen een belangrijke bijdrage kan leveren in de internationale strijd tegen terroristische aanslagen.

Alvorens op de door deze fracties gestelde vragen in te gaan, menen wij dat het van belang is het volgende op te merken. In de wandelgangen wordt het onderhavige verdrag wel het Semtex-verdrag genoemd. Semtex is echter een merknaam van een kneedspringstoffenproducent in Tsjechië. Het gebruik van deze merknaam voor de aanduiding van het Verdrag van Montreal is ontstaan doordat dat dit merk kneedspringstof in het verleden gebruikt is voor terroristische aanslagen. Het Verdrag van Montreal en de Nederlandse uitvoeringswet strekken er vanzelfsprekend toe alle door de verdragsluitende landen geproduceerde kneedspringstoffen – en dus niet alleen Semtex – te merken ten behoeve van de opsporing ervan.

### **I. ALGEMEEN**

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom het meer dan vijf jaar heeft geduurd voordat een voorstel van rijkswet ter goedkeuring van dit verdrag aan de Tweede Kamer kon worden voorgelegd. Zij plaatsten vraagtekens bij de argumentatie dat tijd nodig was om onderzoek te doen naar de bruikbaarheid van de in de Technische Bijlage van het verdrag genoemde merkstoffen, temeer nu sommige NAVO-landen medio 1995 wel al aan het verdrag gebonden waren.

In antwoord op deze vraag wijzen wij erop dat het verdrag in enige haast is opgesteld. Hierdoor werd pas later duidelijk dat de voorgedragen detectiemiddelen nadelige gevolgen konden hebben voor enerzijds de stabiliteit van de kneedspringstoffen en anderzijds voor de gezondheid van de gebruiker van de kneedspringstoffen. Teneinde voor de gerezen vragen met betrekking tot de detectiemiddelen antwoorden te kunnen

verschaffen, is eerst uitvoerig onderzoek gedaan naar de bruikbaarheid daarvan. Dit onderzoek is onder andere uitgevoerd door het Nederlandse TNO, het United States Army Environmental Hygiene Agency, het Duitse Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung en Dynamit Nobel. Hieruit is gebleken dat alleen DMNB bruikbaar is als merkstof. De uitslag van het TNO-onderzoek is in 1994 bekendgemaakt. Aangezien Nederland zijn kneedspringstoffen uit de Bondsrepubliek Duitsland betreft, is de mening en intentie van Duitsland in deze van groot belang en moest de uitslag van het onderzoek eerst worden afgewacht. Vervolgens is in 1994 bij de bondgenoten navraag gedaan naar de intentie van de bondgenoten om tot het verdrag toe te treden. Dit verzoek is in 1996 herhaald, waarbij evenals eerder in 1994, slechts weinig respons van de bondgenoten werd ontvangen. De redenen hiervoor zijn onduidelijk gebleven. Noorwegen, Spanje en Turkije hebben het verdrag in 1992 respectievelijk 1994 geratificeerd. Het is niet duidelijk in hoeverre daarbij het genoemde nader onderzoek voor deze NAVO-landen een punt van overweging was.

De leden van de CDA-fractie wilden voorts weten wat de praktische betekenis is van de constatering dat slechts de stof DMNB bruikbaar is als detectiemiddel en wat dit betekent voor de toepassing en reikwijdte van het onderhavige verdrag. Ook wilden die leden weten of dit te zijner tijd zal leiden tot een aanpassing van de Technische Bijlage bij het verdrag.

De stof DMNB is als enige bruikbaar gebleken in de zin dat deze stof de minst schadelijke gevolgen heeft voor de gebruiker en de kneedspringstof zelf en past binnen de daarvoor geldende normen. Het staat iedere partij bij het verdrag echter vrij om zelf te kiezen welke merkstof gebruikt wordt. Hierop kan internationaal de detectieapparatuur worden aangepast.

Tjechië, de voornaamste kneedspringstofproducent, gebruikt een andere merkstof. Nederland produceert zelf geen kneedspringstoffen, maar betreft deze ten behoeve van de krijgsmacht uit de Bondsrepubliek Duitsland. De aldaar aangeschafte kneedspringstoffen zullen met DMNB worden gemerkt.

Indien andere bruikbare detectiemiddelen worden gevonden kan de Technische Bijlage op eenvoudige wijze worden aangepast om deze middelen op te voeren. Dergelijke wijzigingen kunnen door de Technische Commissie genoemd in Artikel V van het verdrag worden ingediend, waarna ze door middel van de procedure uiteengezet in Artikel VI, derde lid, van het verdrag worden doorgevoerd. De detectiemiddelen genoemd in de huidige Technische Bijlage bleken, met uitzondering van DMNB, de werking van de springstoffen nadelig te beïnvloeden. Hiermee wordt bedoeld de stabiliteit van de explosieven en de gevaarlijke bijwerkingen van de detectiemiddelen voor de gebruiker. Zo bleken alle detectiemiddelen een carcinogene werking te hebben, waarbij die van DMNB de laagste bleek te zijn. De overige detectiemiddelen bleken een dermate hoge carcinogene werking te hebben dat gebruik van deze middelen een onaanvaardbaar hoog gezondheidsrisico voor de gebruiker met zich mee zou brengen.

Voor de goede orde wijzen wij er op dat de naam van de stof 2,3-Dimethyl-2,3-dinitrobutan in wetenschappelijke kringen wordt afgekort met DMNB. De oorspronkelijke Engelse tekst van het verdrag spreekt ook van DMNB. De verwisseling van de middelste twee letters is opgetreden in de Nederlandse vertaling van het verdrag. Op basis hiervan is in de parlementaire stukken tot dusver abusievelijk de afkorting DNMB gebezigd. In overleg met de Dienst Juridische Zaken/Afdeling verdragen van het ministerie van Buitenlandse Zaken is besloten in het Tractatenblad deze verwisseling te corrigeren.

De vraag van dezelfde leden, of het Koninkrijk initiatieven zal nemen tot het ontwikkelen van nieuwe detectiemiddelen beantwoorden wij ontkennend. Nederland heeft hierbij geen belang, omdat het noch van kneedspringstoffen, noch van detectieapparatuur producent is.

De ondertekening van de slotakte, dit in antwoord op een vraag van de leden van D66-fractie hiernaar, betekent niet meer dan dat de tekst van het verdrag ambtelijk wordt vastgesteld. Voor de ondertekening van het verdrag is voor de meeste landen, evenals in het Koninkrijk der Nederlanden, instemming van de regering nodig. Het is niet bekend of het uitblijven van ondertekening van het verdrag het gevolg is van de nationale procedure of dat er andere redenen aan ten grondslag liggen. Evenmin is bekend, dit in antwoord op een vraag van dezelfde fractie, in hoeverre het feit dat medio 1995 nog maar 14 landen aan het verdrag waren gebonden, het gevolg is van de omstandigheid dat ook andere landen in afwachting waren van de resultaten van het nader onderzoek naar de bruikbaarheid van de in de Technische Bijlage genoemde merkstoffen.

In antwoord op de vraag van de leden van de fracties van D66 en RPF of wij een indicatie kunnen geven van het aantal producerende landen, kunnen wij meedelen dat de meeste Europese landen (kneeds)springstoffen produceren. Voorbeelden van producerende landen zijn: Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Polen, Bulgarije, voormalig Joegoslavië, Italië, Spanje, Noorwegen, Tjechië, Slowakije, Zwitserland, Verenigde Staten, Rusland en China.

Op de vraag in welke landen sprake is van illegale productie van kneedspringstoffen moeten wij antwoorden dat wij hierin geen inzicht hebben. Vermoedelijk is er tot dusver geen sprake van illegale productie, omdat voor terroristische aanslagen in het verleden gebruik is gemaakt van legaal geproduceerde voorraden, waarop men kennelijk de hand heeft kunnen leggen.

De leden van de RPF-fractie vroegen wie er verantwoordelijk is voor het toevoegen van een chemische stof als detectiemiddel aan kneedspringstof en of die toevoeging voorbehouden is aan bepaalde producenten of instellingen. Voorts wilden zij weten of het technisch mogelijk is aan reeds geproduceerde kneedspringstoffen alsnog de bewuste chemische stof toe te voegen. Ook wilden zij weten of uit het merken duidelijk wordt welke producent de desbetreffende kneedspringstof heeft geproduceerd, of dat het merken uitsluitend tot het vergemakkelijken van de (preventieve) opsporing op luchthavens en dergelijke strekt.

De chemische detectiemiddelen moeten bij het vervaardigen van de kneedspringstof worden toegevoegd. Dit zal derhalve een verantwoordelijkheid zijn van de producent. De detectiemiddelen dienen volgens Deel 2 van de Technische Bijlage homogeen gedistribueerd te zijn door de massa van de springstof. Het is niet goed mogelijk hier aan te voldoen bij reeds geproduceerde, niet-gemerkte kneedspringstoffen. Dit zou alleen kunnen indien aan de kneedspringstoffen, bijvoorbeeld tijdens verwerking in munitie, een andere samenstelling wordt gegeven.

Aangezien de hoeveelheid detectiestof alsmede de soort reeds vaststaat kan de producent niet op deze basis achterhaald worden. Met het oog op de internationaal gebruikte detectieapparatuur is het immers van belang dat producenten zoveel mogelijk dezelfde merkstof toevoegen. De herkomst van de kneedspringstof is overigens doorgaans wel te achterhalen door analyse van de kneedspringstof zelf. Het verdrag is echter met name gericht op het vergemakkelijken van de opsporing van kneedspringstoffen ter voorkoming van aanslagen.

In antwoord op de vraag van de leden van de RPF-fractie of het in de verwachting ligt dat andere producerende staten zich bij het verdrag zullen aansluiten, merken wij op dat in elk geval het Verenigd Koninkrijk te kennen heeft gegeven na afronding van voorbereiding van interne regelgeving, zeker tot het verdrag te zullen toetreden. Dit zal waarschijnlijk medio 1997 gebeuren. Daarmee zou het Verenigd Koninkrijk het zesde producerende land zijn dat aan het verdrag is gebonden. Het verdrag treedt overigens pas in werking zestig dagen nadat 35 ratificaties hebben plaatsgevonden, waaronder die van ten minste vijf producerende landen.

## **II. ARTIKELEN**

### **Artikel III**

De CDA-fractie vroeg of wij uitsluitel konden geven over het overleg met de overige NAVO-partners inzake het tijdstip van de inwerkingtreding van het verdrag. Zij vroegen voorts naar de huidige stand van zaken.

Er is navraag gedaan bij de bondgenoten in NAVO-overlegfora voor specialisten op het gebied van munitie en springstoffen. Dit betreft onder andere het NAAG-panel inzake Combat Engineering (AC/225 Panel IX). Met uitzondering van de drie NAVO-lidstaten die het verdrag reeds geratificeerd hebben, hebben nog niet alle NAVO-lidstaten over dit onderwerp hun visie kenbaar gemaakt.

De leden van de D66-fractie wilden graag duidelijkheid over de rol die het NAVO-lidmaatschap speelt in het kader van de goedkeuring van het verdrag. De leden wilden weten waarom het Koninkrijk het standpunt heeft ingenomen zich niet aan het verdrag te binden zonder voorafgaand overleg met de overige NAVO-landen, terwijl onder de 14 lidstaten die zich reeds hebben gebonden, ook NAVO-partners zijn.

Nederland vormt voor de NAVO een belangrijk doorvoerland. Indien het Koninkrijk zich zonder overleg eerder zou binden aan het verdrag dan de bondgenoten die regelmatig van transport over Nederlands grondgebied gebruik maken, zou dat betekenen dat Nederland transport van ongemerkte explosieven over Nederlands grondgebied door die bondgenoten zou moeten verbieden. Deze verplichting vloeit voort uit Artikel III, tweede lid, van het verdrag. Een dergelijke beperking op de transportmogelijkheden zou schade kunnen toebrengen aan de verhoudingen tussen Nederland en de betrokken bondgenoten. Dit brengt met zich mee dat Nederland belang hecht aan voorafgaand overleg met NAVO-partners alvorens zich aan het verdrag te binden. Voor andere NAVO-partners weegt dit argument wellicht minder zwaar.

### **Artikel IV**

De leden van de CDA-fractie vroegen of er in Nederland voorraden van niet-gemerkte kneedspringstoffen zijn die in aanmerking komen voor vernietiging dan wel het blijvend onbruikbaar maken conform Artikel IV van het verdrag.

De Nederlandse krijgsmacht en politie, met name het Politie Instituut Openbare Orde en Veiligheid (PIOV), beschikken thans nog over enkele voorraden van niet-gemerkte kneedspringstoffen zoals bedoeld in Artikel IV, derde lid, van het verdrag. Deze voorraden zullen echter verbruikt of verwerkt zijn voor het einde van de overgangperiode van vijftien jaar.

Het Prins Maurits Laboratorium van TNO gebruikt voor onderzoek dat in opdracht van het ministerie van Defensie wordt uitgevoerd gedurende de

in Artikel IV van het verdrag genoemde overgangstermijn niet-gemerkte kneedspringstoffen, afkomstig van dat ministerie. In geval van onderzoek voor civiele toepassingen wordt nu al gebruik gemaakt van gemerkte kneedspringstoffen.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of maatregelen zijn getroffen inzake een strikt en doeltreffende toezicht op het vervoer van kneedspringstoffen naar of vanuit het grondgebied.

Het toezicht op de naleving van de voorschriften inzake het merken van kneedspringstoffen is gebaseerd op de Wet explosieven civiel gebruik. Met het toezicht op het vervoer van springstoffen zijn belast de douane voor wat betreft het doen binnenkomen of doen uitgaan van springstoffen, en de Rijksverkeersinspectie voor wat betreft het overbrengen van springstoffen. Daarnaast is een wijziging van de Wet explosieven civiel gebruik in voorbereiding die ertoe strekt om ook de ambtenaren van de Economische Controledienst (ECD) met het toezicht op de naleving van die wet te belasten. De mogelijkheid voor de ECD om deze taak uit te oefenen is van belang voor de controle op springstoffen die via Schiphol binnenkomen. Ter coördinatie van de taakuitoefening door de verschillende toezichthoudende instanties zullen in overleg met de betrokken ministeries afspraken worden gemaakt.

Ieder transport van explosieven wordt aangemeld bij de Koninklijke Marechaussee en de centrale verkeerspost in Driebergen. Dergelijke transporten worden steekproefsgewijs onderzocht door de Sectie Controle Opslag en Vervoer Gevaarlijke Stoffen (COVGS) van de Koninklijke Marechaussee, waaronder mede begrepen transporten uitgevoerd door de bondgenoten over Nederlands grondgebied. Daarnaast geldt voor militaire transporten van deze aard dat deze in het zogenaamde Munitie Informatiesysteem worden bijgehouden. Hierdoor kan worden gecontroleerd of hetgeen wordt verzonden ook daadwerkelijk aankomt en of de zending volledig is en overeenkomt met de omschrijving zoals bij verzending opgegeven.

#### **Artikelen V en VI**

De leden van de CDA-fractie wilden weten of wij voornemens zijn ons op actieve wijze in te zetten voor participatie in de Internationale Technische Commissie of dat dit gebonden is aan afspraken in het kader van de NAVO-consultaties.

Overleg hierover vindt onder andere plaats in het kader van het Dangerous Goods Panel dat onder ICAO ressorteert. Het spreekt voor zich dat wij ons in dit verband actief zullen opstellen.

De consultaties binnen de NAVO zien niet op het lidmaatschap van of actieve participatie in de Technische Commissie. Zij zien alleen op harmonisatie van bondgenootschappelijk beleid inzake het verdrag zelf.

#### **Artikelen X tot en met XII**

De leden van de CDA-fractie informeerden naar de feitelijke betekenis van de (interstatelijke) geschillenbeslechtingregeling (Artikel XI) van het verdrag als tevens de mogelijkheid bestaat hierbij een voorbehoud te maken. Voorts wilden zij weten of wij positief tegenover de regeling en formulering van een dergelijk voorbehoud staan.

Het is niet ongebruikelijk dat een voorbehoud als verwoord in Artikel XI, tweede lid, in een verdrag wordt opgenomen. Onderwerping aan internationale geschillenbeslechting betekent dat de soevereiniteit voor

dit onderwerp wordt opgegeven. In sommige landen laat de (Grond-)wet dit niet toe. Zonder een dergelijke voorziening in het verdrag zou wellicht geen overeenstemming tussen partijen bereikt zijn om een geschillenbeslechtsregeling op te nemen. Het is beleid van de Nederlandse regering het internationale recht te bevorderen en effectieve geschillenbeslechtsprocedures in verdragen op te nemen.

De leden van de D66-fractie verzochten om een uitleg over de procedure in het geval dat partijen bij een geschil geen overeenstemming kunnen bereiken over de organisatie van arbitrage en zij (of ten minste één van de partijen) tevens het voorbehoud van het tweede lid hebben gemaakt. Voorts wilden de leden van deze fractie een nadere uitleg over de reikwijdte van het voorbehoud in het tweede lid.

De reikwijdte van het voorbehoud van Artikel XI, tweede lid, heeft betrekking op het gehele eerste lid, derhalve zowel op arbitrage als op de rechtsmacht van het Internationale Gerechtshof. Mocht één van de partijen het onderhavige voorbehoud hebben gemaakt, dan beperkt de geschillenbeslechting zich tot onderhandelingen.

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