

24 833

Verdrag inzake nucleaire veiligheid; Wenen, 20 september 1994

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal

's-Gravenhage, 26 augustus 1996

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede
Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 27
augustus 1996.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke
goedkeuring van de Staten-Generaal wordt
onderworpen kan door of namens één van de
Kamers of door ten minste vijftien leden van
de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de
Tweede Kamer te kennen worden gegeven
uiterlijk op 26 september 1996.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste
lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad
van State gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring
over te leggen het op 20 september 1994 te Wenen tot stand gekomen
Verdrag inzake nucleaire veiligheid (Trb. 1995, 105).¹

Een toelichtende nota bij dit verdrag treft U eveneens hierbij aan.
De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

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

S-IZ
S-DEF

TOELICHTENDE NOTA

1. Algemeen

1.1. Inleiding

De problemen rond nucleaire veiligheid in het voormalige Oostblok hebben de gedachte doen rijzen dat landen zich jegens elkaar zouden moeten verbinden tot het hanteren van verantwoorde beginselen en procedures op dit gebied. Onder auspiciën van de Internationale Organisatie voor Atoomenergie (hierna «IAEA») zijn weliswaar documenten terzake tot stand gekomen, maar die hebben geen verbindende status. Een internationale conferentie over de veiligheid van kernenergie, in september 1991 in Wenen gehouden, riep op tot een verdrag terzake. In 1992 riep de Directeur-Generaal van de IAEA juridische en technische deskundigen bijeen om een tekst daarvoor voor te bereiden. Aan de bijeenkomsten namen omstreeks vijftig landen deel, waaronder het Koninkrijk. De groep produceerde een tekst die werd aanvaard door een diplomatieke conferentie, die van 14 tot en met 17 juni 1994 in Wenen werd gehouden en waaraan 83 landen deelnamen.

Deze tekst vormt het thans voorliggende verdrag, dat op 20 september 1994 voor ondertekening werd opengesteld en op die datum voor het Koninkrijk der Nederlanden werd ondertekend.

1.2. Het onderhandelingsproces

De eerdergenoemde conferentie over de veiligheid van kernenergie had het idee gelanceerd van een breed kaderverdrag inzake alle aspecten van nucleaire veiligheid, waaronder ook de behandeling van radioactief afval, gebaseerd op algemene beginselen en procedures. Dat voor deze laatste geput zou worden uit de onder IAEA-auspiciën tot stand gekomen zogenaamde Safety Fundamentals for Nuclear Installations (zie IAEA Safety Series no. 110, 1993), dat dergelijke beginselen en procedures bevat (zij het niet voor afval), was van het begin af onomstreden.

Een aantal grote en nucleair belangrijke landen (de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk) wilde de reikwijdte van het verdrag echter beperkt houden tot civiele kerncentrales voor de levering van elektriciteit en over afval niet praten. Zij wilden bovendien geen verplichtingen aanvaarden anders dan in de vorm van algemene beginselen, die dan door ieder land zelf zouden moeten worden ingevuld. Kernpunt van het verdrag zou de plicht van landen zijn om over de toepassing van deze beginselen periodiek te rapporteren aan een bijeenkomst van partijen. Het zou niet nodig zijn meteen aan alle bepalingen van het verdrag te voldoen, hetgeen voor het voormalig Oostblok inderdaad moeilijk zou zijn, maar wel om daar serieus aan te werken; men sprak van een «incentive Convention» (preambule, onder vii), waarmee wordt bedoeld dat een staat die er partij bij wordt, niet onmiddellijk aan alle verplichtingen heeft te voldoen maar zich wel moet gaan inspannen om zulks te bereiken. Uitvoeringswetgeving gereed hebben vóór het van kracht worden van het verdrag is dus niet strikt vereist.

Door Nederland werd het beginsel van de «incentive Convention» aanvaard, en de nadruk gelegd op het belang van informatieve rapportage (de plicht tot rapporteren over iedere verplichting afzonderlijk is op Nederlands initiatief in artikel 5 van het verdrag opgenomen). Voorts stelde Nederland voor het verdrag van toepassing te doen zijn op alle reactoren, d.w.z. op zowel kerncentrales (voor vermogensopwekking) als onderzoekreactoren.

In 1993 bleek dat de groep van zeven rijke landen (G-7) zich had verenigd op de standpunten van de drie eerdergenoemde landen. De

reikwijdte van het verdrag werd beperkt tot civiele kerncentrales. Als compromis werd echter in de preambule (onder ix) de intentie opgenomen om naar een verdrag over radioactief afval te streven zodra er brede internationale overeenstemming zou zijn over veiligheidsbeginselen voor het beheer van dit afval. Andere elementen zouden daarna kunnen volgen (preambule, onder x). Dat laatste betreft onder meer de door Nederland opgebrachte onderzoekreactoren, die in het bijzonder de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk niet in het onderhavige verdrag opgenomen wilden zien, voornamelijk omdat er in die landen onderzoekreactoren voorkomen waarvan niet makkelijk te zeggen is of zij civiel dan wel militair zijn.

De aldus tot stand gekomen tekst werd als ontwerp-verdrag voorgelegd aan de diplomatieke conferentie. Deze bracht in de tekst slechts kleine wijzigingen aan en aanvaardde voorts, als bijlage bij de slotakte, een – niet bindende – tekst, die bij wijze van verheldering enigszins vooruitloopt op een aantal kwesties waarvan de regeling in de tekst van het verdrag wordt opgedragen aan een eerste, voorbereidende bijeenkomst van partijen die binnen een half jaar na de inwerkingtreding van het verdrag moet worden gehouden (artikel 22).

1.3. De resultaten

Het verdrag is tot stand gekomen in onderhandelingen waarop een aantal, deels tegenstrijdige, factoren van invloed was. Om te beginnen was er natuurlijk de oprechte wens het niveau van nucleaire veiligheid, vooral in het voormalige Oostblok, te verhogen. Het verdrag zou daarop echter geen invloed kunnen uitoefenen als de betrokken staten er niet ook partij bij zouden worden. Een belangrijke factor was dus de aanvaardbaarheid van het verdrag voor deze staten. Daarnaast waren er enkele belangrijke westerse nucleaire staten die weinig behoefte hadden aan bindende regelgeving in aanvulling op de al bestaande nationale regelgeving. Daartegenover stonden staten die betrekkelijk ver wilden gaan met het opleggen van verplichtingen, maar in deze categorie waren de niet-nucleaire staten duidelijk oververtegenwoordigd. Het resultaat van dit alles is een verdrag dat minder ver gaat dan kon worden gehoopt, maar dat voor de nucleaire veiligheid toch niet zonder betekenis is. Zo moet erkend worden dat, hoewel de ondergetekenden voor het verdrag liever een grotere reikwijdte hadden gezien dan de huidige, tot kerncentrales beperkte, ook een verhoging van het niveau van veiligheid van uitsluitend kerncentrales bepaald de moeite waard is.

Het verdrag gaat uit van nationale verantwoordelijkheid voor kerncentrales (preambule, onder iii) en legt de betrokken staten twee concrete verplichtingen op: de eerdergenoemde rapportageplicht (artikel 5), en de verplichting om op de bijeenkomsten van partijen te komen (artikel 24), namelijk om de rapportage zonedig toe te lichten. De andere verplichtingen (artikelen 4 en 6 tot en met 19), die meer rechtstreeks betrekking hebben op nucleaire veiligheid, vormen voorwerp van rapportage. Het verdrag is aldus een voorzichtige stap op weg naar een grotere internationalisering van nucleaire veiligheid: de verplichting om informatie over de eigen nucleaire veiligheid aan andere landen aan te bieden en die onder het licht van hun kritiek te plaatsen. Verwacht mag worden dat daaruit bij het constateren van tekortkomingen inderdaad een verhoging van het niveau van nucleaire veiligheid in de wereld zal ontstaan. Dat de middelen die het verdrag hanteert, licht zijn (rapportage, kritische beschouwing, discussie, overreding, en wellicht enige diplomatieke druk) hoeft daaraan niet af te doen. Het alternatief van zwaardere middelen ontbrak ook feitelijk: dat zou ongetwijfeld een fatale invloed hebben gehad op de bereidheid van landen om partij te worden.

Over de gang van zaken tijdens de bijeenkomsten van partijen is in het verdrag weinig geregeld, in de gedachte dat dit niet tezeer moet worden vastgelegd en ook min of meer in de praktijk vorm moet krijgen. Het is duidelijk dat tijdens de voorbereidende bijeenkomst nog veel werk zal moeten worden verzet.

Het gebrek aan openheid dat de bijeenkomst van partijen kenmerkt, kan worden betreurd.

Waarnemers van intergouvernementele organisaties worden slechts bij consensus toegelaten (artikel 24) en moeten zich aan de vertrouwelijkheid van de discussies (artikel 27, derde lid) houden. Niet-gouvernementele organisaties kunnen niet worden uitgenodigd. Een verslag van de bijeenkomst (artikel 25), dat ook nog bij consensus moet worden aanvaard, zal niet meer doen dan behandelde punten en bereikte conclusies vermelden. Pogingen in dit alles verandering aan te brengen, hebben steeds schipbreuk geleden op het argument dat de openheid van de discussies daaronder zou leiden. In dat argument zit stellig enige waarheid, maar de balans lijkt nu toch wel ver naar de andere richting te zijn doorgeslagen. Eenzelfde angst voor de buitenwereld lijkt aan de wortel te hebben gelegen van de wel zeer zwakke regeling voor de beslechting van geschillen (artikel 29): alleen overleg binnen het kader van een bijeenkomst van partijen zelf. Een voorstel om zwaardere methodes (conciliatie, arbitrage, Internationale Hof van Justitie) op te nemen, kreeg vrijwel geen steun.

1.4. Kort overzicht gevolgen voor Nederland

Wanneer het verdrag van kracht wordt voor Nederland, zal het slechts betrekking hebben op kerncentrales (Borssele en Dodewaard) en het overheidstoezicht daarop. Het Koninkrijk kan zonder uitvoeringswetgeving aan de bepalingen van het verdrag voldoen. Aan het partij worden bij het verdrag zijn geen andere kosten verbonden dan die gemoeid zijn met het eens per drie jaar opstellen van een rapportage en het vervolgens bijwonen van een bijeenkomst waarop die rapportages worden besproken; het opzetten van een permanente organisatie wordt niet voorzien.

2. Artikelsgewijze toelichting

In aanvulling op het hiervoor reeds over diverse bepalingen vermelde volgt hieronder nog een bespreking van de artikelen van het verdrag, voorzover nodig. Met name de artikelen 6 tot en met 19 zijn van het «incentive» karakter, zoals ook uit de formulering blijkt (met name «elke verdragsluitende partij zal de geëigende stappen nemen»).

Preambule

Hier vindt men ondermeer de bestempeling van het verdrag als «incentive» (onder VII), alsmede enige compromissen uit de onderhandelingen (onder VIII, IX en X) waarop in de op één na laatste alinea van paragraaf 1.2 al werd ingegaan.

Artikel 2

De definitie van «nuclear installation» bepaalt feitelijk de reikwijdte van het verdrag.

Deze definitie maakt duidelijk dat het bij een kerncentrale om het gehele complex gaat, inclusief het op het terrein aanwezige en door die centrale gegenereerde radioactief afval.

Ander radioactief afval moet onder een nog te onderhandelen verdrag worden gebracht.

Datzelfde geldt voor kerncentrales waarvan de splijtstofelementen zijn verwijderd en die worden ontmanteld; deze houden daarmee op onder dit verdrag te vallen.

Het werd niet nodig gevonden te definiëren wanneer een centrale onder het verdrag begint te vallen: het algemeen gevoelen was dat zulks geschiedt wanneer enige bepaling van het verdrag relevant wordt; voor een geheel nieuwe centrale is dat dus bij de keuze van de vestigingsplaats (artikel 17).

Artikel 5

Dit artikel legt de verplichting op, te rapporteren aan de bijeenkomst van partijen; het maakt duidelijk dat daarbij het gehele verdrag in aanmerking dient te worden genomen.

Dit laatste is opgenomen om te voorkomen dat nu eens deze dan weer gene bepalingen onder de loupe zouden worden genomen: aangezien de bijeenkomst van partijen waarschijnlijk niet vaker dan eens in de drie jaar zal worden gehouden, is het wel nodig dat dan steeds over alle verdragsverplichtingen wordt gerapporteerd.

Artikel 6

Bij het van kracht worden van het verdrag voor een land betreft het verdrag alle kerncentrales die in dat land bestaan. De in de laatste zin opgenomen afzwakking van de genoemde verplichtingen moet dit artikel aanvaardbaar maken voor een aantal staten uit het voormalige Oostblok.

In de vergunningen van de Nederlandse kerncentrales is reeds enige jaren een periodieke herevaluatie van de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming voorgeschreven in het licht van de voortschrijdende ontwikkelingen op het gebied van veiligheid. Uit deze evaluaties wenselijk gebleken verbeteringsmaatregelen dienen te worden uitgevoerd voor zover dat in een bestaande installatie redelijkerwijs uitvoerbaar is.

Artikel 7

In Nederland vormt de Kernenergiewet het vereiste wettelijke kader. Daarin zijn tevens het vergunningstelsel en de toezichtstructuur vastgelegd.

De Kernenergiewet geeft voorts basis voor nadere regelgeving terzake.

Artikel 8

Het toezicht en het verlenen van vergunningen is geregeld in de Kernenergiewet. Het is noodzakelijk gebleken om de deskundigheid bij de toezichthouder op peil te houden door veelvuldig gebruik te maken van ondersteuning door externe (vooral buitenlandse) expertise.

Op grond van de Kernenergiewet is de vergunningverlening een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Ministeries van Economische Zaken, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De in het tweede lid van het verdrag verlangde scheiding van functies van «regulatory body» (vergunningverlener/ toezichthouder) enerzijds en «body concerned with the promotion or utilization of nuclear energy» anderzijds geeft aan dat de internationale inzichten op dit gebied een ontwikkeling hebben doorgemaakt. Nederland gaat daar in mee. Zo is in dit kader voorzien dat de Kernenergiewet geëvalueerd zal worden. Dit mede in het licht van het gegroeide besef dat er met betrekking tot menselijke activiteiten qua beleid en regulering onderscheid gemaakt

moet worden tussen het maatschappelijk mogelijk maken daarvan en de bescherming tegen de daaruit eventueel voortvloeiende schadelijke effecten voor mens en milieu. Ook ten aanzien van kernenergie zal deze scheiding nadrukkelijker dan nu het geval is in de vergunningverlening worden doorgevoerd. Hierbij dient het milieu- en veiligheidsbelang leidend te zijn. Met de evaluatie en de herziening van de wetgeving zal worden aangevangen en wel op een zodanige wijze dat – conform artikel 5 – over de vorderingen gerapporteerd kan worden aan de bijeenkomst van partijen, zoals die thans wordt voorzien eind 1998.

Artikel 9

Met het toekennen van de eerste verantwoordelijkheid aan de vergunninghouder wordt bedoeld dat deze laatste altijd gehouden is actie te nemen als hij constateert dat iets van belang is voor de veiligheid van de centrale. De bepaling is gericht tegen het slaafs volgen van regels of het doorverwijzen naar andere (hogere) autoriteiten, zoals de praktijk is in sommige landen van het voormalige Oostblok.

De praktijk in Nederland is sterk gericht op vervulling van dit principe. Heel duidelijk blijkt dit uit het type regelgeving dat door de Nederlandse overheid werd gekozen. Er is vooral sprake van doelstellende regels in plaats van gedetailleerd voorschrijvende technische regels. Dit legt de verantwoordelijkheid voor de invulling geheel bij de vergunninghouder. De veiligheid van het ontwerp en de bedrijfsvoering dient steeds door of in opdracht van de vergunninghouder aantoonbaar gemaakt te worden.

Artikel 10

In Nederland is voor iedere kerncentrale op basis van de vergunning uitgebreid en nauwkeurig bepaald binnen welke randvoorwaarden bedrijf gevoerd mag worden. Aan deze voorwaarden liggen veiligheidsgrenzen ten grondslag. Het handelen van de vergunninghouder wordt daardoor bepaald door het aspect veiligheid.

Artikel 11

De in het eerste lid van dit artikel opgenomen verplichting betekent niet dat de betrokken overheid gehouden is ontbrekende middelen zelf aan te vullen, maar dat zij ervoor zorgt dat de kerncentrale voldoende maatregelen neemt om de veiligheid op voldoende peil te handhaven.

In Nederland is vereist dat voldoende en gekwalificeerd personeel beschikbaar is om de bedrijfsvoering op voldoende niveau te kunnen uitvoeren. Het personeel moet bovendien voldoende scholing en training ontvangen. Als uitkomst van regelmatige veiligheidsherevaluaties dienen technische maatregelen te worden gerealiseerd. De exploitanten zijn bereid gebleken aanzienlijke investeringen te doen voor de verbetering van de veiligheid.

Artikel 12

In Nederland zijn de voorzieningen van de kerncentrales erop gericht dat bij de beheersing van ongevallen geen overbelasting van het bedienend personeel optreedt. Steeds dient voldoende bedenktijd beschikbaar te zijn voor het personeel om handelingen voor te bereiden. Waar deze tijd niet beschikbaar is dienen acties automatisch te verlopen.

Artikel 13

Beide Nederlandse kerncentrales hebben op grond van desbetreffende vergunningsvoorschriften de verplichting om kwaliteitsborgingsprogramma's op te stellen en te implementeren. Inspecties in diverse vormen en bij vele gelegenheden bieden de mogelijkheid om te zien of het programma adequaat functioneert.

Artikel 14

Ook aan deze verplichtingen wordt in Nederland zonder meer voldaan. Oprichting van een kerncentrale kan eerst beginnen na beoordeling van de veiligheidsrapporten en daarop gebaseerde vergunningverlening. Het systematische inspectieprogramma is erop gericht om met een zekere regelmaat de gehele toestand van de inrichting te verifiëren.

Artikel 15

De tekst van dit artikel volgt IAEA-richtlijnen in die zin dat deze het zogenaamde ALARA-beginsel (ALARA: as low as reasonably achievable) en dosislimieten noemt, maar niet het onder bescherming tegen straling in algemene zin doorgaans ook gehanteerde rechtvaardigingsbeginsel.

In Nederland wordt bij vergunningverlening getoetst aan voorgescreven dosislimieten die hier geldig zijn. Daarnaast wordt nagegaan of ontwerpen zodanig zijn dat in de praktijk de werknemers en het milieu een zo laag als redelijkerwijs mogelijke dosis ontvangen. Bij werkzaamheden die vooral tijdens de jaarlijkse splijtstofwisseling plaats vinden, wordt vooraf een dosisplanning gemaakt en worden de genomen maatregelen ter bescherming tegen straling getoetst.

Artikel 16

Beide Nederlandse kerncentrales hebben, zoals ook verplicht is op basis van de Kernenergiewet, bedrijfsnoodplannen opgesteld. In het Nationaal Plan Kernongevallenbestrijding (NPK) zijn zonerings vastgesteld waarbinnen maatregelen die voor de directe bescherming van de bevolking getroffen dienen te worden, moeten worden voorbereid. Op basis van het NPK zijn door de betrokken gemeenten, in samenspraak met de rijksoverheid, rampbestrijdingsplannen opgesteld. Deze plannen zijn verplicht op grond van artikel 7 van de Rampenwet. In het kader van de voorbereiding van de rampenbestrijding worden er met een zekere regelmaat ook oefeningen gehouden. In toenemende mate wordt hierbij samenwerking gezocht met de buurlanden.

De in het tweede lid genoemde informatieverschaffing vindt in ons land regeling in artikel 43 van de Kernenergiewet.

De bepaling inzake informatieverschaffing aan de autoriteiten van de buurlanden die kunnen worden getroffen door een calamiteit waarbij straling vrijkomt, wordt uitgevoerd waar het België en Duitsland betreft, op de basis van bestaande afspraken met die landen.

Artikel 17

Voor de Nederlandse kerncentrales worden de specifieke kenmerken van de vestigingsplaats meegenomen in de periodieke herevaluatie van de veiligheid.

Artikel 18

De genoemde uitgangspunten voor ontwerp en bouw worden ook gehanteerd bij de periodieke herevaluatie van de Nederlandse kerncentrales.

Artikel 19

De bedrijfsvoering van de Nederlandse kerncentrales wordt regelmatig getoetst aan de hand van de genoemde operationele eisen.

Artikel 22

De inhoud van de op grond van dit artikel op te stellen richtlijnen voor de in artikel 5 genoemde rapporten zal mede de effectiviteit van de rapportageverplichting bepalen.

Artikel 23

Het doel van een buitengewone bijeenkomst is in het verdrag niet gedefinieerd. Tijdens de onderhandelingen zijn als mogelijke doelen genoemd: het behandelen van amendementen op het verdrag, de oplossing van geschillen, of de bespreking van een ernstig nucleair incident als zich dat zou voordoen.

Artikel 28

Volgens dit artikel zullen alle kosten verbonden met het houden van de bijeenkomsten van partijen uit de reguliere begroting van de IAEA komen. Als er echter extra diensten van de IAEA worden gevraagd (dit zou bijvoorbeeld het opstellen van een overzicht van de nationale rapportages kunnen zijn) zouden deze uit vrijwillige bijdragen moeten worden betaald als ze niet in het programma en de reguliere begroting van de IAEA passen. Voor met name Rusland was het een zwaarwegend punt dat dit land door het verdrag niet met extra kosten zou kunnen worden geconfronteerd.

Artikel 32

Wijzigingen van het verdrag kunnen via verschillende procedures tot stand komen. Zij zullen echter in alle gevallen de parlementaire goedkeuring behoeven, alvorens het Koninkrijk er aan kan worden gebonden.

Koninkrijkspositie

De regering van de Nederlandse Antillen en van Aruba hebben te kennen gegeven, medegelding van het verdrag voor hun land niet wenselijk te achten.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer

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

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert

De Minister van Economische Zaken,
G. J. Wijers