

Vergaderjaar 1999–2000 Nr. 159

26 987 (R 1646)**Gezamenlijk Verdrag inzake de veiligheid van het beheer van bestraalde splijtstof en inzake de veiligheid van het beheer van radioactief afval; Wenen, 5 september 1997****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, 13 januari 2000

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 26 januari 2000.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens een van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of door de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba te kennen worden gegeven uiterlijk op 25 februari 2000.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste en tweede lid, en artikel 5, eerste en tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 5 september 1997 te Wenen tot stand gekomen gezamenlijk verdrag inzake de veiligheid van het beheer van bestraalde splijtstof en inzake de veiligheid van het beheer van radioactief afval (Trb. 1999, 164).¹

Een toelichtende nota bij dit verdrag treft U eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba is verzocht hogergenoemde stukken op 13 januari 2000 over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba.

De Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

TOELICHTENDE NOTA

1. Inleiding

In de preambule van het op 20 september 1994 te Wenen totstandgekomen Verdrag inzake nucleaire veiligheid (Trb. 1994, 284 en 1995, 105; hierna te noemen het VNV) is de volgende passage opgenomen:

«Bevestigend de noodzaak van een spoedige aanvang van de totstandbrenging van een internationaal verdrag inzake de veiligheid van het beheer van radioactief afval zodra het nog lopende proces van ontwikkeling van grondbeginselen voor de veiligheid van het afvalbeheer heeft geresulteerd in brede internationale overeenstemming». De genoemde grondbeginselen hebben de vorm van onverbindende consensusdocumenten die onder de hoede van het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA) te Wenen tot stand komen.

Het grondbeginsel inzake het veilig beheer van radioactief afval werd in februari 1995 door de Beheersraad van het IAEA aanvaard. Op basis hiervan is tussen juli 1995 en maart 1997 een werkgroep van juridische en technische deskundigen uit meer dan 50 landen, waaronder Nederland, bijeengekomen die de voorbereidingen hebben getroffen voor het Gezamenlijk Verdrag inzake de veiligheid van het beheer van bestraalde splijtstof en inzake de veiligheid van radioactief afval. Dat verdrag kwam op 5 september 1997 te Wenen tijdens een diplomatieke conferentie tot stand.

2. Het onderhandelingsproces

De twee moeilijkste kwesties waarover binnen de werkgroep geen consensus kon worden bereikt, waren die van de reikwijdte van het verdrag en het grensoverschrijdend verkeer van bestraalde splijtstof en radioactief afval.

Bij de reikwijdte van het verdrag rees de vraag of bestraalde splijtstof die nog opgewekt zal worden, onder de werkingssfeer van een verdrag inzake radioactief afval hoort te vallen. In de preambule van het VNV wordt namelijk uitsluitend ingegaan op radioactief afval.

Strikt genomen is bestraalde splijtstof die bestemd is om te worden opgewerkt, hetgeen veel exploitanten van kernreactoren laten doen, nog geen afval, omdat door opwerking potentiële brandstof in de vorm van plutonium uit de bestraalde splijtstof wordt gehaald. Een meerderheid van de staten stelde daartegenover dat het doorgaans jaren duurt voordat bestraalde splijtstof wordt opgewerkt en dat sommige exploitanten geen heel duidelijk beleid over opwerking hebben. Verder is bestraalde splijtstof, al dan niet opgewerkt, een uiterst gevaarlijk materiaal en zou het toch onverantwoord zijn om een aanzienlijk deel daarvan buiten een verdrag te laten vallen. De tekst die uiteindelijk aan de diplomatieke conferentie werd voorgelegd, vertegenwoordigde het meerderheidsstandpunt, te weten: zowel afval als bestraalde splijtstof zouden onder de werking van het verdrag vallen. Alleen China, India en Pakistan bleven zich tegen de tekst verzetten.

De kwestie van het grensoverschrijdend verkeer van bestraalde splijtstof en radioactief afval was erop gericht te voorkomen dat landen de genoemde materialen dumpen in landen die deze materialen niet goed kunnen beheren.

Het was niet de bedoeling om het verdrag te gebruiken voor het ontwikkelen van nieuwe regels voor de doorvoer van radioactief materiaal, omdat naar het oordeel van de meeste staten, waaronder Nederland, daarmee bestaande transportregelingen zouden kunnen worden doorkruist. De voortgang van deze kwestie werd opgehouden door Turkije dat het verdrag wilde gebruiken om nieuwe regels af te dwingen voor

doorvaart door de Bosporus en de Dardanellen en door China dat het desbetreffende grensoverschrijdend verkeer tussen Taiwan en de rest van de wereld afhankelijk wilde maken van de goedkeuring van Peking. Aan de wensen van deze twee staten werd niet tegemoet gekomen.

De verdragstekst werd tijdens de eerdergenoemde diplomatieke conferentie niet bij consensus maar door stemming aangenomen. Pakistan en Nieuw-Zeeland hebben tegen het verdrag gestemd, terwijl China zich van stemming heeft onthouden. Alle aanwezige voormalige oostblok-landen hebben voor het verdrag gestemd.

3. Het verdrag

Algemeen

Het verdrag heeft, evenals het VNV, tot doel het verhogen van de internationale nucleaire veiligheid, in het bijzonder in de voormalige oostblok-landen. Om dat doel te bereiken gaat het verdrag uit van een nationale verantwoordelijkheid.

Het verdrag bevat een inspanningsverplichting (zie de preambule, punt ix). Dat wil zeggen dat een verdragspartij niet reeds bij het voor haar van kracht worden ervan aan alle bepalingen hoeft te voldoen, want dat zou de landen waar het primair om gaat, nu juist uitsluiten. Wel dienen de verdragspartijen ernaar toe te werken om aan alle bepalingen te voldoen. Om dit te toetsen is voorzien in een driejaarlijkse rapportage omtrent de stand van zaken, steeds gevolgd door een toetsingsconferentie van alle verdragspartijen, waarin deskundigen de rapportages aan een «peer review process» (beoordeling door vakgenoten) onderwerpen. Partijen hebben de verplichting om informatie over het beheer van bestraalde splijtstof en radioactief afval aan andere staten aan te bieden en onder het licht van hun kritiek te plaatsen.

De middelen die het verdrag hanteert, zijn licht (rapportage, kritische beschouwing, discussie, overreding en wellicht enige diplomatieke druk). Het alternatief van zwaardere middelen is niet gebruikt omdat het de bereidheid van staten om partij te worden bij het verdrag zou hebben verminderd.

Het verdrag heeft, op afzienbare termijn, geen gevolgen voor de Nederlandse wet- en regelgeving. In Nederland is het radioactief afvalbeleid in de loop van de tachtiger jaren ontwikkeld tot zijn huidige vorm. Er is thans een goed functionerende infrastructuur, met een voldoende mate van scheiding tussen de functies van regelgeving en toezicht aan de ene kant, en de meer operationele aspecten van een organisatie voor de verzameling en de opslag van radioactief afval aan de andere kant. Aan het verdrag, dat niet voorziet in het opzetten van een permanente organisatie, zijn geen andere kosten verbonden dan die welke gemoeid zijn met het eens per drie jaar opstellen van een rapportage en het vervolgens bijwonen van een bijeenkomst waarop die rapportages worden besproken.

Koninkrijkspositie

De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba beraden zich nog over de wenselijkheid van medegelding. Teneinde het mogelijk te maken dat, wanneer deze regeringen medegelding wenselijk zullen achten, die medegelding direct tot stand wordt gebracht, wordt de goedkeuring voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 3

Al vroeg in de onderhandelingen over dit artikel werd bestraalde splijtstof tijdens het opwerkingsproces uitgesloten van opnemings door de oppositie van de landen met opwerkingsinstallaties zoals het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Rusland. Het laatste deel van de tweede zin van het eerste lid geeft individuele landen echter de mogelijkheid bestraalde splijtstof tijdens het opwerkingsproces onder het verdrag te brengen. Frankrijk, Japan en het Verenigd Koninkrijk zouden dit willen doen.

Ingevolge het tweede lid is het verdrag niet van toepassing op afval dat uitsluitend natuurlijke radioactieve stoffen bevat, zoals die uit de ertsverwerkende industrie en de procesindustrie. De reden hiervoor is dat volgens enkele staten dit teveel de aandacht van het radioactief afval zou afleiden.

Het derde lid is een uitzondering op punt viii van de preambule waarin staat dat het materiaal van militaire herkomst niet onder het verdrag valt, maar dat het wel in overeenstemming met de doeleinden van het verdrag dient te worden beheerd. Deze bepaling is een compromis tussen enerzijds de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk en anderzijds Rusland en China.

Op grond van het vierde lid is het verdrag van toepassing op lozingen uit nucleaire inrichtingen.

Artikelen 4 tot en met 17

Deze artikelen bevatten algemene veiligheidseisen. De artikelen 4 tot en met 10 hebben betrekking op het beheer van bestraalde splijtstof en de artikelen 11 tot en met 17 op het beheer van radioactief afval.

De artikelen 4 en 11 bevatten de grondbeginselen ten aanzien van veilig beheer van bestraalde splijtstof en radioactief afval. Belangrijk hierin is dat duidelijk wordt uitgesproken dat aan de ene kant de bescherming van toekomstige generaties minstens op hetzelfde niveau dient te liggen als dat wat thans aanvaardbaar wordt geacht en aan de andere kant dat de zorg primair rust bij de generatie die verantwoordelijk is voor het ontstaan van de bestraalde splijtstof.

De artikelen 7 en 14 bevatten de verplichting om reeds in het ontwerp-stadium van een inrichting voor het veilig beheer van bestraalde splijtstof en radioactief afval plannen gereed te hebben voor buiten gebruikstelling en ontmanteling. Hierdoor wordt het mogelijk om de kosten van ontmanteling bij de investeringskosten van de inrichting in aanmerking te nemen. De artikelen 8 en 15 schrijven een milieu-effectrapportage voor met betrekking tot inrichtingen voor het veilig beheer van bestraalde splijtstof en radioactief afval. Voor de eindberging van radioactief afval dienen met name de effecten voor het milieu op lange termijn te worden geëvalueerd aan de hand van de door het bevoegd gezag gestelde criteria. In

Nederland geschiedt het opstellen van een milieu-effectrapportage voor genoemde inrichtingen reeds op basis van artikel 7, tweede lid, van de Wet milieubeheer, alsmede bijlage 2, onderdeel C.23, en bijlage 3, onderdeel D.24, van het Besluit milieu-effectrapportage 1994, zoals gewijzigd bij Besluit van 7 mei 1999 (Stb. 1999, 224). De Wet milieubeheer is onlangs gewijzigd bij Wet van 29 april 1999 tot wijziging van bepalingen in de Wet milieubeheer met betrekking tot milieu-effectrapportage (Stb. 1999, 208). Ingevolge het gewijzigde artikel 7.38a dienen gelijktijdig met de bekendmaking in Nederland de informatie, de aanvraag, het ontwerp-besluit inzake het milieu-effectrapport en het terzake dienende besluit verstrekt te worden aan een ander land, indien een activiteit gevolgen kan hebben voor het milieu van dat land. Deze aangescherpte verplichting vloeit voort uit richtlijn nr. 97/11/EG van de Raad van de Europese Unie

van 3 maart 1997 (PbEG L 73) tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

Ten aanzien van de artikelen 6, 7 en 9 geldt dat met betrekking tot de Nederlandse faciliteit voor beheer van bestraalde splijtstof (COVRA N.V.) de specifieke kenmerken van de vestigingsplaats meegenomen worden in de periodieke herevaluatie van de veiligheid, en de genoemde uitgangspunten voor ontwerp en bouw gehanteerd worden bij de periodieke herevaluatie van deze faciliteit. De bedrijfsvoering van de faciliteit wordt regelmatig getoetst aan de hand van de operationele eisen.

Artikelen 18 tot en met 26

In deze artikelen zijn de algemene veiligheidsbepalingen opgenomen waaraan een staat die toetreedt tot het verdrag dient te voldoen. Het gaat hierbij om de aanwezigheid van infrastructurele voorzieningen op het gebied van veilig beheer, zoals specifieke wet- en regelgeving, een bevoegd gezag dat onafhankelijk is van de meer operationele activiteiten en voldoende financiële en personele middelen om aan deze infrastructuur op adequate wijze invulling te geven. In Nederland vormt de Kernenergiewet (Stb. 1963, 82) het vereiste wettelijk kader. Hierin zijn de regelgeving, het vergunningstelsel en de toezichtstructuur vastgelegd. Het verlenen van de vergunningen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Ministeries van Economische Zaken (EZ), van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), alsmede van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). In de toelichting op artikel 8 van het VNV (kamerstukken II 1995/96, 24 833, nrs. 325 en 1, blz. 5) is vermeld dat Nederland zou meegaan in de scheiding van de functies van «regulatory body» (vergunningverlener/ toezichthouder), en «body concerned with the promotion or utilization of nuclear energy». Op basis hiervan is de uitvoering van de Kernenergiewet geëvalueerd (Besluit van 21 juni 1999, houdende overdracht van de zorg voor Kernenergiewet; Stb. 1999, 275). Met ingang van 1 juli 1999 is de coördinerende rol van de Minister van EZ formeel overgedragen aan de Minister van VROM . Daardoor is de primaire verantwoordelijkheid voor de vergunningverlening voor nucleaire installaties naar het Ministerie van VROM overgegaan. Vanuit de optiek van de verantwoordelijkheid voor energievoorziening in het algemeen en ter waarborging van economische belangen blijft de Minister van EZ, als mede vergunningverlenend bevoegd gezag, medeverantwoordelijk. Daarnaast blijft de Minister van SZW vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de nucleaire veiligheid mede verantwoordelijk voor de vergunningverlening voor nucleair installaties. Aan de verplichting tot het opstellen van rampenbestrijdingsplannen voor inrichtingen voor het veilig beheer van bestraalde splijtstof en radioactief afval wordt reeds voldaan op basis van hoofdstuk 6 van de Kernenergiewet en het Nationaal Plan voor de Kernongevallenbestrijding (kamerstukken II 1988/89, 21 015, nrs. 1–3). In dit kader zijn ook met respectievelijk Duitsland en België afspraken gemaakt om de plannen met die landen af te stemmen. Verder dienen de plannen de verplichting te bevatten om de ongevallen te melden aan de Europese Commissie op basis van de ECURIE-richtlijn (Beschikking 87/600/Euratom van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 14 december 1987 (PbEG 371) inzake communautaire regelingen voor snelle uitwisseling van informatie in geval van stralingsgevaar) en aan het IAEA op basis van het op 26 september 1986 te Wenen totstandgekomen Verdrag inzake vroegtijdige kennisgeving van een nucleair ongeval (Trb. 1986, 125).

Artikel 27

Deze bepaling behandelt het grensoverschrijdend verkeer van bestraalde splijtstof en radioactief afval. Voor de lidstaten van de Europese Unie is dit in haar algemeenheid geregeld onder de beschikking nr. 93/552/Euratom van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 1 oktober 1993 tot vaststelling van het in Richtlijn 92/3/Euratom van de Raad bedoelde uniform document voor toezicht en controle op de overbrenging van radioactieve afvalstoffen (PbEG L 268).

Het tweede lid van artikel 27 is een Nederlandse inbreng. Doel ervan is te voorkomen dat de bescherming die het op 20 mei 1980 te Canberra totstandgekomen Verdrag inzake de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren (Trb. 1985, 78) biedt tegen het opslaan van radioactief afval in dat continent, zal worden ontkracht. In artikel 5, eerste lid, van dat verdrag wordt die opslag verboden, maar het tweede lid bepaalt dat als er een verdrag inzake radioactief afval tot stand komt waarbij alle Consultatieve Partijen partij zijn, de bepalingen van dat nieuwe verdrag zullen gelden. Het is daarom belangrijk dat deze partijen bij het Antarctisch Verdrag zich terzake uitspreken. Voor de goede orde zij vermeld dat het gebied ten zuiden van 60 graden zuiderbreedte het Antarctisch verdragsgebied is.

Artikel 28

Dit artikel is een direct gevolg van de beslissing met betrekking tot artikel 3 om uit bedrijf genomen radioactieve bronnen specifiek te noemen. Het eerste lid bevat een algemene verplichting om veilig om te gaan met oude radioactieve bronnen. Het tweede lid is zo mogelijk nog belangrijker omdat het landen die zelf geen of onvoldoende mogelijkheden hebben om deze radioactieve bronnen adequaat te beheeren, de mogelijkheid biedt deze bronnen terug te zenden naar de fabrikant die zich meestal in een ander land bevindt. Het land van herkomst van deze bronnen wordt verplicht tot terugname van oude stralingsbronnen voor zover de fabrikant ervan nog bestaat of een andere fabrikant aanwezig is die gekwalificeerd is om de bronnen in ontvangst te nemen. Deze beperking is aangebracht om te verhinderen dat er na terugzending naar het land van herkomst aldaar een beheersprobleem ontstaat. De aan deze beperking ten grondslag liggende situatie is geenszins denkbeeldig, omdat er een lange tijd (soms enkele tientallen jaren) kan verstrijken voordat een bron van radioactief afval uit bedrijf moet worden genomen.

Artikelen 29 tot en met 37

Deze artikelen bevatten bepalingen over toetsingsvergaderingen en de rapportage omtrent de mate waarin een land voldoet aan de verdragsverplichtingen. De verplichtingen vermeld in de artikelen 4 tot en met 28 van het verdrag, die rechtstreeks betrekking hebben op het veilig beheer van bestraalde splijtstof en radioactief afval, zijn onderwerp van die rapportage.

Over de gang van zaken tijdens de bijeenkomsten van Partijen is in het verdrag weinig geregeld. Aangezien de bepalingen met betrekking tot de vergaderingen van de Verdragsluitende Partijen grotendeels zijn overgenomen uit het VNV, is daarmee ook het door Nederland eerder betreunde gebrek aan openheid van de toetsingsvergaderingen opnieuw verdrags-tekst geworden.

Ingevolge artikel 29 dient binnen een half jaar na het van kracht worden van het verdrag een voorbereidende vergadering te worden gehouden om procedureregels voor de toetsingsvergaderingen, alsmede richtlijnen voor de rapportages en voor het «peer review process» vast te stellen.

Op grond van het tweede lid van artikel 33 worden waarnemers van

intergouvernementele organisaties slechts bij consensus toegelaten en moeten zij zich van tevoren schriftelijk verplichten tot, ook voor de verdragspartijen zelf geldende, vertrouwelijkheid over de discussies. De artikelen over de vergaderingen van de Verdragsluitende Partijen komen vrijwel overeen met artikel 5 en de artikelen 20 tot en met 28 van het VNV. Hierop zijn echter vier uitzonderingen:

- het derde lid van artikel 29 maakt het mogelijk voor staten of regionale organisaties die het verdrag hebben goedgekeurd, maar voor wie het nog niet van kracht is geworden omdat dit op grond van artikel 40, eerste lid, nog 90 dagen duurt, om toch deel te nemen aan de voorbereidende vergadering van Verdragsluitende Partijen. Het VNV kent deze mogelijkheid niet, maar staten die tot deze categorie behoren, werden desondanks tot de voorbereidende vergaderingen toegelaten. Het leek op grond daarvan gewenst één en ander in het onderhavige verdrag anders te redigeren;
- artikel 31, onderdeel (i), stelt dat tot een buitengewone vergadering van de Verdragsluitende Partijen wordt besloten door een meerderheid van Partijen die op een vergadering aanwezig zijn en hun stem uitbrengen. Het overeenkomstige artikel 23, onderdeel (i), van het VNV bevat de toevoeging «waarbij onthoudingen als uitgebrachte stemmen worden beschouwd». Deze toevoeging ontbreekt in het onderhavige verdrag, omdat het onredelijk werd gevonden dat onthoudingen anders materieel tegenstemmen zijn;
- artikel 32 over de rapportages voegt ten opzichte van artikel 5 van het VNV een lijst met rapportageverplichtingen toe die specifiek zijn voor bestraalde splijtstof en radioactief afval;
- het derde lid van artikel 36 gaat in op de vertrouwelijkheid van gegevens die worden verstrekt over materiaal van militaire herkomst, dat onder de werking van het verdrag kan vallen (zie de toelichting op artikel 3). Het VNV kent een dergelijke bepaling niet.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
K. G. de Vries