

Vergaderjaar 1997–1998

**25 728 (R 1602)**

## **Goedkeuring van het op 10 september 1996 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake het alomvattend verbod op kernproeven (Trb. 1997, 62)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

<b>INHOUDSOPGAVE</b>		<b>pag.</b>		
1	Inleiding	2		Artikel IV: Verificatie 15
2	Voorgeschiedenis van de kernstop- onderhandelingen	3		Artikel V: Maatregelen tot rechtzetting van een situatie en ter waarborging van de naleving van dit verdrag, met inbegrip van sancties 18
2.1	De kernstoponderhandelingen 1958 – 1990	3		Artikel VI: Beslechting van geschillen 19
2.2	De kernstoponderhandelingen 1990 – 1996	4		Artikel VII: Wijzigingen 19
3	Knelpunten in de onderhandelingen	6		Artikel VIII: Toetsing 20
3.1	Reikwijdte	6	6.2	Artikel XIV: Inwerkingtreding 20
3.2	Verificatie: het internationaal toezicht- systeem en inspecties ter plaatse	7		Het protocol bij het verdrag 21
3.3	Tijdgebonden schema voor kernontwapening	9	6.3	Deel 1: Functies van het internationaal toezicht- systeem en het Internationaal Data Centrum 22
3.4	Inwerkingtreding	10		Deel 2: Inspecties ter plaatse 22
3.5	Uitvoerende Raad van de Organisatie	11		Deel 3: Vertrouwenwekkende maatregelen 25
4	Inbreng van de Koninkrijksdelegatie	11		De bijlagen bij het protocol 25
5	Ondertekening	12	7	Bijlage 1 bij het protocol: lijsten van verificatie- inrichtingen 25
6	Artikelsgewijze toelichting	13		Bijlage 2 bij het protocol: parameters voor een «standaard filter» 25
6.1	Het verdrag	13	8	Activiteiten van de Voorbereidende Commissie 25
	Preambule	13		Kosten voortvloeiend uit het verdrag 26
	Artikel I: Algemene verplichtingen	13	9	Uitvoering van het verdrag 26
	Artikel II: De Organisatie	13	10	Koninkrijkspositie 26
	Artikel III: Nationale uitvoeringsmaatregelen	15		

Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

<sup>1</sup> Tractatenblad nr. 62, 1997, is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

## 1 Inleiding

In augustus 1996, na twee en een half jaar van intensieve onderhandelingen in de Geneefse Ontwapeningsconferentie, werden de onderhandelingen over een Verdrag inzake een alomvattend verbod op kernproeven (het zogenoemde Alomvattend Kernstopverdrag) onder Nederlands voorzitterschap afgesloten. Vervolgens werd het ontwerpverdrag dat uit deze onderhandelingen was voortgekomen op 10 september 1996 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties met overweldigende meerderheid aanvaard. Op 24 september werd het Alomvattend Kernstopverdrag voor ondertekening opengesteld. Eind juni 1997 hadden 144 staten, waaronder de vijf kernwapenstaten en de drempelstaat Israël, alsmede 41 van de 44 staten wier bekrachtiging voor inwerkingtreding van het verdrag is vereist, het verdrag ondertekend. Het verdrag is reeds door vier staten bekrachtigd.

De totstandkoming van het Alomvattend Kernstopverdrag betekent een belangrijke stap vooruit in het streven naar een kernwapenvrije wereld. Het verdrag legt een verbod op het uitvoeren van alle kernproeven in de vorm van explosies, van welke grootte en waar dan ook, en bevordert zowel horizontale als verticale non-proliferatie van kernwapens. Een internationale verdragsorganisatie zal toezien op de naleving van het verdrag. Hiertoe zal tevens een globaal toezichtstelsel worden opgericht.

India heeft verklaard het verdrag niet te zullen ondertekenen noch te bekrachtigen, omdat het verdrag niet tegemoet komt aan Indiase eisen op het gebied van volledige kernontwapening. Inwerkingtreding van het verdrag is afhankelijk van een groep van 44 landen, waaronder India. Spoedige inwerkingtreding ligt daarmee niet voor de hand. Dit doet evenwel niet af aan de betekenis van het verdrag. Het Kernstopverdrag stelt een politieke norm. Niet-naleving van deze norm zou voor een land aanzienlijke consequenties hebben. De kernwapenstaten zijn, ook voordat het verdrag in werking treedt, op grond van artikel 18 van het op 23 mei 1969 te Wenen tot stand gekomen Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (Trb. 1977, 169) na hun ondertekening reeds gebonden geen kernproeven meer uit te voeren. Het verbod op kernproeven bemoeilijkt voor deze staten de verdere verbetering van bestaande typen kernwapens en brengt de ontwikkeling van nieuwe typen kernwapens praktisch tot stilstand. Daarnaast is het mogelijk dat India in een later stadium zal concluderen dat het Kernstopverdrag ook de Indiase veiligheidsbelangen dient en het verdrag alsnog zal ondertekenen en bekrachtigen, waarmee een belangrijk obstakel voor inwerkingtreding van het verdrag zal zijn weggenomen.

De Nederlandse regering beschouwt spoedige bekrachtiging van het verdrag, zowel door het Koninkrijk als door andere landen, een prioriteit. De bekrachtiging door het Koninkrijk is temeer van belang, daar ook het Koninkrijk deel uitmaakt van de groep van 44 landen die het verdrag moeten bekrachtigen voor inwerkingtreding.

In het op 1 juli 1968 te Londen, Moskou en Washington tot stand gekomen Verdrag inzake de niet verspreiding van kernwapens (het Non-Proliferatieverdrag; Trb. 1968, 126) heeft Nederland reeds toegezegd geen kernwapens te zullen ontwikkelen en dus ook geen kernproeven te zullen uitvoeren. Het Kernstopverdrag brengt voor Nederland financiële verplichtingen met zich mee. De oprichting van de verdragsorganisatie en het verificatienetwerk zullen namelijk in ieder geval de eerste jaren kosten met zich meebrengen, die zullen worden omgeslagen over de staten die het verdrag hebben ondertekend, en waarin Nederland een aandeel zal hebben.

Nederland heeft altijd actief bijgedragen aan de Kernstop-onderhandelingen in de Geneefse Ontwapeningsconferentie. In 1995 was Nederland voorzitter van een van de twee werkgroepen onder de algemene voorzitter. In 1996 werd Nederland algemeen voorzitter van de onderhandelingen. Begin 1996 bestond nog grote onzekerheid of een Kernstopverdrag haalbaar was. Zo was het niet zeker of China en India uiteindelijk bereid zouden zijn een Kernstopverdrag te aanvaarden, en in hoeverre en tot welke prijs de overige staten bereid waren aan deze twee landen tegemoet te komen. Nederland heeft actief gestalte gegeven aan zijn verantwoordelijkheid als voorzitter door de onderhandelingen in de zomer van 1996 tot een goed einde te brengen. Hiertoe heeft Nederland in de loop van de onderhandelingen een aantal ontwerp teksten geïntroduceerd, die uiteindelijk leidden tot het Alomvattend Kernstopverdrag.

## **2 Voorgeschiedenis van de kernstoponderhandelingen**

Vanaf 1945 hebben meer dan 2045 kernproeven plaatsgehad. De meeste daarvan werden uitgevoerd door de Verenigde Staten, in aantal gevolgd door de Sovjet-Unie/Russische Federatie, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en China. In 1974 voerde India een kernexplosie uit. India verklaarde dat dit een vreedzame kernexplosie was en geen kernwapenproef. Deze kernexplosie bevestigde evenwel het vermoeden dat India in staat was kernproeven uit te voeren en dus kernwapens te ontwikkelen.

### *2.1 De kernstoponderhandelingen 1958 – 1990*

De discussie over de stopzetting van kernproeven is enkele decennia oud. Reeds in de jaren vijftig werden pogingen ondernomen kernproeven uit te bannen. Tot het begin van de jaren negentig kon hierbij vanwege de grote politieke tegenstellingen tussen de voornaamste onderhandelaars – de kernwapenstaten – slechts langzaam vooruitgang worden geboekt.

Vanaf 1958 vond tussen de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en de Sovjet-Unie overleg plaats over de stopzetting van kernproeven. De onderhandelingen werden op dat moment evenwel overschaduwd door de Koude Oorlog, waardoor het overleg gedurende lange tijd bleef steken.

Wel kwam op 5 augustus 1963 te Moskou het Verdrag tot het verbieden van proefnemingen met kernwapens in de dampkring, in de kosmische ruimte en onder water (het zogenoemde Beperkte Kernstopverdrag; Trb. 1963, 122) tot stand. Hoewel dit verdrag de uitvoering van kernproeven bemoeilijkte en een belangrijke bijdrage leverde aan de bescherming van het milieu, betekende het geen wezenlijke beperking van het aantal kernproeven. Vanaf 1963 werden kernproevenprogramma's onverminderd ondergronds voortgezet. Bovendien waren Frankrijk en China geen partij bij het verdrag, en dus niet aan het verdragsverbod gebonden (pas in 1985 stopte China met bovengrondse kernproeven: Frankrijk was hier eerder, in 1975, mee gestopt). Wel bepaalde het Beperkte Kernstopverdrag dat het overleg over de totale uitbanning van kernproeven diende te worden voortgezet.

In 1991 trachtte een aantal landen door amendering van dit verdrag ook te komen tot een verbod op kernproeven in de atmosfeer. Dit voorstel werd evenwel door onder andere de Verenigde Staten afgewezen. In de eerste plaats voorzag het Beperkte Kernstopverdrag niet in een internationaal toezichtstelsel. In de tweede plaats zouden Frankrijk en China, die geen partij waren bij dit verdrag, ook niet gebonden zijn aan een aldus geamendeerd verdrag.

In 1968 kwam het al eerder genoemde Non-Proliferatieverdrag (NPV) tot stand. Dit verdrag kent de status van kernwapenstaat toe aan de vijf staten die op dat moment reeds een kernwapen tot ontploffing hadden gebracht (Verenigde Staten, Sovjet-Unie/Russische Federatie, Verenigd Koninkrijk,

Frankrijk en China). De overige partijen hebben zich ertoe verplicht geen kernwapens te zullen verkrijgen (en dus ook geen kernproeven uit te voeren). Momenteel zijn 179 staten partij bij dit verdrag, dat in 1995 voor onbeperkte tijd werd verlengd. De drempellanden India, Israël en Pakistan, die in staat worden geacht kernwapens te verwerven, of deze reeds bezitten, zijn echter geen partij bij het NPV.

In 1974 sloten de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie het zogenoemde Drempelverdrag. Dit verdrag beperkte de explosiekracht van ondergrondse kernproeven tot 150 kiloton. Bekrachtiging bleef uit tot 1990, toen een protocol over de verificatie van het verdrag kon worden aangenomen. Het Drempelverdrag was het eerste in zijn soort dat voorzag in de verificatie van het verdragsverbod en vormde daarmee een belangrijke voorganger van het Alomvattend Kernstopverdrag. Het beperkte evenwel niet het aantal kernproeven, en had slechts gering effect op de beperking van de omvang van kernproeven: daarvoor was de drempel van 150 kiloton te hoog.

Tegelijkertijd met het Drempelverdrag trad het Verdrag inzake vreedzame kernexplosies, dat in 1976 tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie werd gesloten, in werking. Dit verdrag legde dezelfde drempel van 150 kiloton op zogenoemde vreedzame kernexplosies. Omdat vreedzame kernexplosies niet kunnen worden onderscheiden van kernexplosies voor militaire doeleinden, zou, indien deze drempel niet op alle nucleaire explosies betrekking had, het Drempelverdrag zijn ondermijnd.

Uitvoering van vreedzame kernexplosies is onder het Non-Proliferatieverdrag formeel toegestaan. Met name in de jaren zestig experimenteerden de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie met kernexplosies voor vreedzame doeleinden, zoals grote aardverschuivingswerken. De toegevoegde waarde hiervan ten opzichte van conventionele technieken is evenwel nimmer gebleken; vanwege de schadelijke gevolgen voor het milieu kleven er juist meer nadelen aan. In de loop der jaren staakten zowel de Verenigde Staten als de Sovjet-Unie/Russische Federatie hun vreedzame kernexplosieprogramma's.

In 1977 ging trilateraal overleg van start over een Alomvattend Kernstopverdrag, een verdrag dat alle kernproeven, in welk milieu en van welke grootte dan ook, zou verbieden. In 1980 legden de Verenigde Staten, de Sovjet-Unie en het Verenigd Koninkrijk een rapport met een eerste schets voor een Kernstopverdrag voor aan het Ontwapeningscomité in Genève, zoals het toen 40 leden tellende onderhandelingsforum bekend stond. Hiermee werd het overleg over een verbod op kernproeven overgebracht naar de multilaterale onderhandelingstafel. De twee kernwapenstaten die tot op dat moment buiten het overleg hadden gestaan, China en Frankrijk, werden daarmee bij het overleg betrokken.

Tijdens de opleving van de wapenwedloop in de jaren tachtig kwam het overleg echter opnieuw in een impasse terecht. Begin jaren negentig deed zich evenwel, met name door het einde van de Koude Oorlog, een omslag in het onderhandelingsklimaat voor, en werd het mogelijk daadwerkelijke onderhandelingen te openen over een Alomvattend Kernstopverdrag.

## *2.2 De kernstoponderhandelingen 1990 – 1996*

In 1990 werd in de Geneefse Ontwapeningsconferentie een Ad Hoc Commissie Kernstoponderhandelingen opgericht en begonnen onderhandelingen over een mandaat voor onderhandelingen over een Alomvattend Kernstopverdrag. Eind 1993 werd een mandaat aangenomen dat voorzag in de onmiddellijke aanvang van onderhandelingen over een universeel, internationaal en effectief verifieerbaar Alomvattend Kernstopverdrag. In

januari 1994 gingen de daadwerkelijke onderhandelingen van start. Deze werden voortgestuwd door de wens van de internationale gemeenschap zo spoedig mogelijk tot een Kernstopverdrag te komen. In 1995 riep de toetsingsconferentie van het Non-Proliferatieverdrag de Geneefse Ontwapeningsconferentie op niet later dan in 1996 tot een Alomvattend Kernstopverdrag te komen. Dit streven werd datzelfde jaar kracht bijgezet door een resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties die opriep het verdrag bij de aanvang van de 51e AVVN in 1996 voor ondertekening open te stellen. Om dit mogelijk te maken was het streven erop gericht de onderhandelingen aan het einde van de lentesitting van de Geneefse Ontwapeningsconferentie van dat jaar, namelijk op 28 juni 1996, af te ronden.

In 1991 kondigde de Verenigde Staten, gevolgd door Frankrijk en de Russische Federatie, moratoria op kernproeven aan. Omdat het Verenigd Koninkrijk afhankelijk was van Amerikaanse testinrichtingen, betekende het Amerikaanse moratorium de facto ook een Brits moratorium. Deze moratoria bleken een belangrijke impuls voor de onderhandelingen over een algehele kernstop.

In 1995 hief Frankrijk zijn moratorium op teneinde een laatste serie van acht kernproeven uit te voeren. Dit stuitte op internationale verontwaardiging en onder internationale druk beperkte Frankrijk het aantal kernproeven uiteindelijk tot zes. De laatste kernwapenproefexplosie had plaats in februari 1996, waarna Frankrijk verklaarde in de toekomst geen kernproeven meer te zullen uitvoeren. Door de kwestie van de Franse kernproeven kwam de totstandkoming van een Alomvattend Kernstopverdrag nog hoger op de internationale agenda te staan. Frankrijk zelf zette zich na afronding van de betreffende serie kernproeven krachtig in voor tijdige totstandkoming van het verdrag. In augustus 1995 aanvaardde Frankrijk als eerste kernwapenstaat een reikwijdte voor het verdragsverbod die alle kernproeven, ook zeer kleine, zou verbieden (tot op dat moment hadden de kernwapenstaten daarover een slag om de arm gehouden).

China voerde tot juli 1996 gemiddeld twee kernproeven per jaar uit. Tot in 1996 was onduidelijk of China zijn kernproevenprogramma zou stopzetten. Lange tijd had dit land aangegeven zijn kernproeven pas te zullen staken wanneer een Alomvattend Kernstopverdrag in werking zou treden; het leek zich het recht te willen voorbehouden in de periode tussen ondertekening en inwerkingtreding kernproeven te blijven uitvoeren. Zulks werd algemeen ongewenst geacht omdat dit het verdrag en in het bijzonder de internationale norm die het stelt zou ondermijnen. Op 29 juli 1996 kondigde China – een dag na zijn meest recente kernproef – echter enigszins onverwacht een moratorium aan, dat zou duren tot inwerkingtreding van het Kernstopverdrag.

Niettegenstaande de internationale druk te komen tot een Alomvattend Kernstopverdrag, stonden tot in de laatste fase van de onderhandelingen aanzienlijke obstakels totstandkoming van het verdrag in de weg. Deze waren niet zo zeer afkomstig van de Verenigde Staten en de Russische Federatie, alswel van China en een aantal niet-gebonden landen (met name de drempellanden India en Pakistan). De pogingen te komen tot een Alomvattend Kernstopverdrag in de jaren tachtig hadden voornamelijk plaats in het spanningsveld van Oost-West tegenstellingen; in de jaren negentig trad hiervoor meer een Noord-Zuid spanningsveld in de plaats. Deze verschuiving in het mondiale politieke klimaat maakte de onderhandelingen echter niet minder moeizaam dan tevoren. Tot in de laatste weken van de onderhandelingen bestond onzekerheid of het Kernstopverdrag er wel zou komen. Met name de vraag of althans alle kernwapenstaten zich bij het verdrag zouden aansluiten bleef tot het laatst open.

### 3 Knelpunten in de onderhandelingen

#### 3.1 Reikwijdte

Vanaf het begin van de onderhandelingen vormde de kwestie van de reikwijdte van het verdrag een van de grootste knelpunten in de onderhandelingen.

Tot in 1995 was onduidelijk of het verdragsverbod ook zeer kleine kernwapenproefexplosies zou uitsluiten. Indien dit niet het geval was geweest zou het verdrag een drempelkarakter hebben gekregen en zou er dus geen sprake zijn van een alomvattende kernstop. Aanvankelijk leken de kernwapenstaten de mogelijkheid kleine proeven uit te voeren open te willen houden. Pas in augustus 1995 sloot Frankrijk zich als eerste kernwapenstaat aan bij een formule die het centrale verdragsverbod definieert als een verbod op alle nucleaire wapenproefexplosies en andere nucleaire explosies. De Verenigde Staten sloot zich een dag later bij deze formule aan, in de loop van 1995 gevolgd door het Verenigd Koninkrijk en uiteindelijk in 1996 door de overige kernwapenstaten. De aanvaarding in 1995 van deze formule door drie van de vijf kernwapenstaten betekende een belangrijke stap vooruit in de onderhandelingen: hiermee werden de onderhandelingen op het goede spoor gebracht van een werkelijk Alomvattend Kernstopverdrag.

China kon aanvankelijk niet met deze formule akkoord gaan, omdat deze ook vreedzame kernexplosies uitsluit. China had weliswaar geen programma voor vreedzame kernexplosies, maar wenste deze optie voor de toekomst open te houden. China zag zich op dit punt echter geïsoleerd. De andere deelnemende landen verzetten zich tegen de uitzondering van vreedzame kernexplosies van het verdragsverbod, omdat dit een lacune in het verdrag zou betekenen; onder de dekmantel van vreedzame kernexplosies zouden staten alsnog militair relevante kernproeven kunnen blijven uitvoeren.

Gedurende lange tijd bestond onzekerheid of China zijn claim op vreedzame kernexplosies zou opgeven dan wel hier aan zou vasthouden en het verdrag uiteindelijk niet zou ondertekenen. Tot in een laat stadium van de onderhandelingen leek China niet besloten te hebben of het een Kernstopverdrag zou ondertekenen (in de eerste helft van 1996 vonden nog twee Chinese kernproeven plaats). In juni 1996, enkele weken voor de streefdatum voor de beëindiging van de onderhandelingen, werd evenwel duidelijk dat Peking had besloten met de overige kernwapenstaten mee te gaan in een algeheel verbod op kernproeven. China was bereid vreedzame kernexplosies op te geven, mits het toetsingsartikel (artikel VIII) van het verdrag voorzag in de mogelijkheid later, indien de verdragspartners hiertoe eenstemmig zouden besluiten, vreedzame kernexplosies toe te laten. Deze bepaling maakt het praktisch uitgesloten dat dergelijke explosies in de toekomst zullen worden toegestaan.

In de loop van de onderhandelingen bleek dat enkele niet-gebonden landen, met name India, Pakistan en Egypte, een breder verdragsverbod voor ogen hadden dan eerder genoemde formule bood. Deze landen zagen de bepaling «alomvattend» als niet alleen betrekking hebbend op kernexplosies van elke omvang en in elk milieu, maar ook op alle kernwapenproeven waarbij geen sprake is van nucleaire explosies, waaronder ook computersimulaties. Voor de kernwapenstaten was dit onaanvaardbaar, aangezien zij voor de veiligheid en betrouwbaarheid van hun bestaande kernwapenarsenalen de mogelijkheid van enige vorm van testen noodzakelijk achtten. Andere landen wensten de onderhandelingen niet op deze kwestie te doen springen, nu na vele jaren van onderhandelen de kernwapenstaten zich bij de formule van een nuloptie hadden neergelegd, en uitbanning van kernexplosies binnen handbereik lag.

Bovendien zou het onmogelijk zijn een verbod op dergelijke proeven te verifiëren, zoals het hierboven genoemde onderhandelingsmandaat vereiste.

### *3.2 Verificatie: het internationaal toezichtstelsel en inspecties ter plaatse*

Reeds vanaf 1976 voerde een groep van wetenschappelijke deskundigen overleg over de mogelijkheden tot verificatie van een verbod op kernproeven. Gedurende lange tijd was het overleg over een Alomvattend Kernstopverdrag op deze kwestie blijven steken. Het in 1993 overeengekomen mandaat gaf de aanzet tot de uitwerking van een internationaal toezichtstelsel als ruggegraat van het verificatiestelsel van het Kernstopverdrag.

Na enige tijd bestond er overeenstemming over vier technieken waarmee kernproeven kunnen worden gedetecteerd en opgespoord: seismische metingen, hydroakoestische metingen, radionucleïde metingen en infrageluidmetingen. Uiteindelijk werd een globaal deze technieken omvattend netwerk uitonderhandeld van 337 meetstations, gericht op detectie van atmosferische, onderzeese en ondergrondse kernproeven van 1 of meer kiloton. De detectiegrens van 1 kiloton is betrekkelijk laag. De laagste en hoogste explosiekracht van de 10 kernproeven die in 1995 en 1996 door Frankrijk en China werden uitgevoerd wordt geschat tussen 5 en 20, respectievelijk 40 en 150 kiloton. Bovendien betekent deze grens niet dat kernexplosies onder 1 kiloton door de mazen van het netwerk zouden glippen. Bij kleinere kernexplosies neemt de detectiemogelijkheid slechts geleidelijk af: eventuele verdragschenders lopen nog steeds het risico te worden betrapt.

Een groot gedeelte van het seismische netwerk, dat vooral tot doel heeft ondergrondse kernexplosies op te sporen, is momenteel reeds operationeel. Ook het netwerk van inrichtingen voor radionucleïde metingen, waarmee in de eerste plaats atmosferische kernexplosies kunnen worden gedetecteerd (maar indien er sprake is van vrijkomen van radioactief materiaal in gasvorm ook ondergrondse kernexplosies), is reeds gedeeltelijk operationeel. Tot in een laat stadium van de onderhandelingen bestond echter geen overeenstemming of de radionucleïde stations ook uitgerust zouden moeten zijn met apparatuur voor edelgasmetingen. China verzette zich hiertegen omdat edelgasmeting volgens China niet kosteneffectief zou zijn. Een groot aantal landen drong juist aan op edelgasmeting, omdat de aanwezigheid van bepaalde edelgassen in de atmosfeer een ondubbelzinnige aanwijzing kan zijn dat inderdaad een kernwapenproefexplosie heeft plaatsgevonden.

De netwerken voor infrageluid en hydroakoestische metingen, waarmee respectievelijk kernexplosies in de ruimte en onder water kunnen worden ontdekt, dienen nog voor een groot gedeelte te worden opgezet. Wel is het zo dat als gevolg van het bijzonder geleidend vermogen van water met een betrekkelijk klein aantal inrichtingen kan worden volstaan. Ook voor infrageluidmetingen kan worden volstaan met een beperkt aantal stations. De technologie voor deze verificatietechnieken is relatief jong en dient nog verder te worden ontwikkeld en gekalibreerd.

Het opzetten van deze netwerken zal de nodige tijd en investeringen vergen. Het internationaal toezichtstelsel dient echter in de periode voorafgaand aan inwerkingtreding zo veel mogelijk te worden opgezet.

De data uit deze inrichtingen zullen worden verzameld in een Internationaal Data Centrum. Reeds enkele jaren is in de Verenigde Staten een prototype van een Internationaal Data Centrum operationeel, dat gegevens afkomstig uit een onder verantwoordelijkheid van de Geneefse Ontwapeningsconferentie uitgevoerd seismisch experiment verzamelt en analyseert. De grote hoeveelheid op continue basis binnenkomende data

wordt in het Internationaal Data Centrum gefilterd om zo mogelijk kernproeven te kunnen onderscheiden van natuurlijke seismische activiteiten zoals aardbevingen. Helaas zijn de gegevens lang niet altijd eenduidig en blijft identificatie van seismische gebeurtenissen een complexe aangelegenheid. In de toekomst dienen in het Internationaal Data Centrum de data van alle verificatietechnieken te worden verzameld, om na een eerste filtering onder de verdragspartijen te worden verspreid.

De meningen over de bevoegdheden van het Internationaal Data Centrum liepen tijdens de onderhandelingen aanzienlijk uiteen. De niet-gebonden landen, waarvan de meeste de eigen middelen ontberen om zelfstandig de gegevens van het internationaal toezichtstelsel te analyseren, wilden het Centrum de bevoegdheid geven deze data te analyseren, teneinde te oordelen of al dan niet een kernwapenproefexplosie had plaatsgevonden. Met name de westelijke kernwapenstaten waren echter van mening dat vanwege het politieke karakter van een eventuele constatering van verdragsovertreding, het slechts aan verdragspartijen is dat oordeel te vellen. Dit hield tevens verband met de aanwending van nationale verificatiemiddelen buiten het internationale toezichtstelsel, waarover lange tijd onenigheid bestond. Staten die over extra eigen data beschikten (zoals satellietwaarnemingen), zouden in het licht van deze data de gegevens van het internationaal toezichtstelsel wellicht anders evalueren dan het Internationaal Data Centrum en andere staten. Uiteindelijk werd overeengekomen dat het Internationaal Data Centrum, zonder een oordeel uit te spreken over de aard van de gebeurtenis, een standaard filtering zal uitvoeren, eventueel aangevuld met door de partijen aangevraagde specifieke filtering. Dit laat onverlet dat staten ook zelf een analyse kunnen doen van de ruwe gegevens van het IDC. Het oordeel of al dan niet een schending van het verdrag heeft plaatsgevonden is in laatste instantie voorbehouden aan de verdragspartijen zelf.

Een van de moeilijkste knelpunten in de onderhandelingen over het verificatiestelsel betrof het gebruik van data afkomstig van buiten het internationaal toezichtstelsel, verkregen met nationale middelen. Westelijke staten, met name de Verenigde Staten, wilden zich het recht voorbehouden het verdragsverbod aanvullend te verifiëren met eigen verificatiemiddelen, en op grond van aldus verkregen informatie een inspectie ter plaatse aan te vragen.

Dit stuitte op grote weerstand van met name China, India en Pakistan: omdat niet alle landen gelijkelijk over nationale technische middelen beschikten, achtten deze staten het gebruik hiervan discriminatoir. Bovendien vreesden zij dat aanvaarding van het gebruik van nationale technische middelen een legale status zou geven aan bijvoorbeeld spionage. Gedurende lange tijd dreigden de onderhandelingen te stranden op deze kwestie. Het compromis dat uiteindelijk werd gevonden staat de aanvraag van een inspectie ter plaatse toe op basis van data afkomstig van nationale technische middelen, mits deze technische informatie verkregen is op een wijze in overeenstemming met algemeen aanvaarde beginselen van internationaal recht.

Het grootste politieke struikelblok betrof evenwel de besluitvormingsprocedure in de Uitvoerende Raad van de op te richten verdragsorganisatie met betrekking tot inspecties ter plaatse. Er bestond overeenstemming dat, indien gegronde redenen bestaan aan te nemen dat een verdragspartij een kernwapenproefexplosie heeft uitgevoerd, een inspectie ter plaatse is aangewezen om nader te onderzoeken of inderdaad een verdragsschending heeft plaatsgevonden. Over de voorwaarden waarop een dergelijke inspectie plaats zou mogen vinden en de modaliteiten daarvan bestond echter een grote mate van onenigheid. Westelijke staten, de Verenigde Staten voorop, stonden een relatief simpele besluitvorming voor over een aanvraag voor een inspectie ter



plaatse. Belangrijkste reden was gelegen in het afschrikkingseffect van een snelle inspectie en de technische noodzaak van snelle ontplooiing van een inspectieteam om vervliegend bewijsmateriaal te kunnen verzamelen. Met name China en de drempellanden verzetten zich tegen een besluitvormingsprocedure waarbij een inspectie ter plaatse automatisch doorgang zou vinden – zoals de Verenigde Staten wenste – tenzij een gekwalificeerde meerderheid van de Uitvoerende Raad van de verdragsorganisatie hiertegen zou zijn. Zij vreesden dat inspecties ter plaatse konden worden misbruikt, onder meer ter verkrijging van andere dan verdragsgerelateerde informatie, en dat bepaalde landen zouden worden overspoeld met ongegronde aanvragen voor inspecties ter plaatse, ingegeven door louter politieke motieven.

De onderhandelingen spitsten zich uiteindelijk toe op de minimale meerderheid waarmee tot een inspectie ter plaatse zou moeten worden besloten. Om China aan boord te krijgen (indien het Kernstopverdrag niet door alle kernwapenstaten zou worden gesteund, en in het bijzonder niet door China, de enige kernwapenstaat die nog kernproeven uitvoerde, zou het verdrag aanzienlijk aan betekenis hebben ingeboet) ging de Verenigde Staten uiteindelijk akkoord met een compromis van een gekwalificeerde meerderheid van ten minste 30 van de 51 stemmen in de Uitvoerende Raad (dit aantal lag tussen beide posities in) waarmee tot een inspectie ter plaatse kon worden besloten. In ruil hiervoor aanvaardde China nationale verificatiemiddelen als bron voor data op grond waarvan een inspectie ter plaatse kan worden aangevraagd.

### *3.3 Tijdgebonden schema voor kernontwapening*

Een derde obstakel in de onderhandelingen vormde de kwestie van een tijdgebonden schema voor kernontwapening. In de laatste weken van de onderhandelingen besloot India het Kernstopverdrag niet te ondertekenen, omdat het niet tegemoet kwam aan de Indiase wensen op dat gebied.

De niet-gebonden landentop in Cartagena van oktober 1995 was overeengekomen dat onderhandelingen over een tijdgebonden schema voor kernontwapening op de ontwapeningsagenda dienden te worden geplaatst. In januari 1996 introduceerde India drie voorstellen om het Kernstopverdrag aan een tijdgebonden schema voor kernontwapening vast te klinken. Het Kernstopverdrag zou volgens India pas in werking mogen treden wanneer de kernwapenstaten hadden verklaard hun kernwapenarsenaal binnen een bepaalde periode (als openingsbod stelde India 10 jaar voor) volledig te zullen ontmantelen. India verklaarde alleen bereid te zijn door ondertekening van het Kernstopverdrag van zijn nucleaire optie af te zien, indien de kernwapenstaten zouden garanderen dat zij hun voorsprong op dit gebied teniet zouden doen door zich te binden aan een tijdgebonden schema voor kernontwapening.

Westelijke staten, en met name de westelijke kernwapenstaten, zezen dit nieuwe obstakel in de eindfase van de onderhandelingen af. Zij waren van mening dat de totstandkoming van een Alomvattend Kernstopverdrag een onmisbare stap is naar volledige kernontwapening, maar dat overeenstemming over een tijdschema geen voorwaarde voor dat verdrag mocht zijn. Indien deze twee kwesties aan elkaar werden gekoppeld, zo meenden zij, was de kans groot dat beide doelstellingen zouden mislukken, en dat niet alleen de totstandkoming van een Kernstopverdrag, maar ook het proces van kernontwapening zou worden ondermijnd. Hoewel de overige niet-gebonden landen het streven naar een tijdgebonden schema voor kernontwapening steunden, bleken zij uiteindelijk het Kernstopverdrag niet op het spel te willen zetten door deze kwesties aan elkaar te koppelen. India kwam dan ook geïsoleerd te staan maar

bleek deze eis, gesteld in de aanloop naar de Indiase verkiezingen van mei 1996, niet meer te kunnen terugtrekken. De Indiase publieke opinie was van mening dat het Westen India reeds met de recente onbeperkte verlenging van het Non-Proliferatieverdrag (waarbij India geen partij is) in een hoek had gedreven, en stond niet toe dat India verdere concessies zou doen. In juni 1996 kondigde India aan het verdrag niet te zullen ondertekenen.

Een aantal niet-gebonden landen wenste het Kernstopverdrag ook in een groter geheel van kernontwapening te plaatsen, door in de Preambule verdergaande committeringen op te nemen dan waartoe de kernwapenstaten tot dan toe bereid waren geweest. Deze landen wensten in de Preambule van het verdrag vast te leggen dat het Kernstopverdrag ten doel had kernwapens volledig uit te bannen. De Westelijke kernwapenstaten verzetten zich tegen verwijzing naar een dergelijk doel in de Preambule; het onmiddellijke doel van dit verdrag was immers uitbanning van kernwapenproefexplosies en andere nucleaire explosies, en niet van kernwapens. De Westelijke kernwapenstaten vreesden bovendien dat verwijzing in de Preambule naar kernontwapening het Kernstopverdrag alsnog zou kunnen ondermijnen: tijdens een toekomstige toetsingsconferentie zou kunnen worden geoordeeld dat het verdrag zijn doel niet had bereikt omdat het niet tot totale kernontwapening had geleid. Uiteindelijk werd in de Preambule tot op zekere hoogte aan de niet-gebonden landen tegemoet gekomen met een bepaling dat het Kernstopverdrag een effectieve maatregel vormt in kernontwapening en nucleaire non-proliferatie in al haar aspecten, doordat het de ontwikkeling en kwalitatieve verbetering van kernwapens belemmert en de ontwikkeling van nieuwe typen geavanceerde kernwapens stopzet.

### *3.4 Inwerkingtreding*

De inwerkingtreding van het verdrag vormde tijdens de laatste zes maanden van de onderhandelingen in 1996 een vierde struikelblok in de onderhandelingen. Er bestond geen overeenstemming over welke staten ten minste het verdrag zouden moeten hebben bekrachtigd, voordat het in werking kon treden. Sommige landen waren voorstander van inwerkingtreding na bekrachtiging door een bepaald aantal (40 of 50 niet nader omschreven) landen. Andere landen, waaronder de Verenigde Staten en India, achtten bekrachtiging door een aantal landen waaronder de vijf kernwapenstaten voldoende voor inwerkingtreding. Met name de Russische Federatie, China, het Verenigd Koninkrijk, Pakistan en aanvankelijk ook Frankrijk, stonden erop dat naast de kernwapenstaten ook de drie drempellanden (India, Israël en Pakistan) het verdrag voor inwerkingtreding zouden moeten hebben bekrachtigd. Het dilemma hierbij was dat enerzijds inwerkingtreding van een verdrag zonder de kernwapenstaten en drempellanden geen enkele betekenis zou hebben; anderzijds zou, indien inwerkingtreding afhankelijk werd gemaakt van de toetreding van deze groep met name genoemde landen, het verdrag door een of meer van deze landen kunnen worden gegijzeld door niet te bekrachtigen (waarmee het verdrag dus niet in werking zou treden). Daarnaast verzette een aantal landen zich tegen een formule, waarin deze vijf of acht landen expliciet werden genoemd. Tenslotte werd de oplossing gevonden door opname van een neutrale lijst van landen die nucleaire installaties voor energie-opwekking of research-doeleinden op hun grondgebied hebben, en wier ratificatie voor inwerkingtreding van het verdrag noodzakelijk is.

De Indiase aankondiging in juni 1996 dat zij het verdrag niet zou ondertekenen gaf een nieuwe wending aan het overleg over de inwerkingtreding. De al dan niet spoedige inwerkingtreding van het verdrag lag nu besloten in de formule voor de inwerkingtreding van het verdrag. India verzette zich fel tegen iedere formule die – ondanks de aankondiging dat

zij het verdrag niet zou ondertekenen – inwerkingtreding alsnog mede-afhankelijk zou maken van Indiase bekrachtiging. Om ten minste de kernwapenstaten aan boord te krijgen – voor China, de Russische Federatie en het Verenigd Koninkrijk was deze kwestie breekpunt geworden – werd uiteindelijk een formule opgenomen die uitgaat van de bekrachtiging door 44 bepaalde landen, waaronder de vijf kernwapenstaten en de drie drempellanden. India, aldus tegen haar wil bij inwerkingtreding van het verdrag betrokken, kondigde hierop aan dat het niet alleen het verdrag niet zou ondertekenen, maar ook haar veto zou uitspreken over de aanbieding van het ontwerpverdrag door de Geneefse Ontwapeningsconferentie aan de Algemene Vergadering van de VN.

De opname van deze inwerkingtredingsformule in het ontwerpverdrag van eind juni wijzigde het gezicht van de Kernstoponderhandelingen. De kans dat het Kernstopverdrag op korte termijn in werking zou treden was afgenomen; de kans dat er een verdrag zou komen was echter aanzienlijk toegenomen.

### *3.5 Uitvoerende Raad van de Organisatie*

De samenstelling van de Uitvoerende Raad van de krachtens het verdrag op te richten organisatie vormde een vijfde knelpunt in de onderhandelingen, zij het dat dit minder bedreigend was voor de totstandkoming van het verdrag dan de overige hierboven genoemde punten. Er bestond geen overeenstemming over het aantal zetels en de indeling van regionale groepen binnen de Uitvoerende Raad, het orgaan van de verdragsorganisatie dat bevoegd is belangrijke beslissingen te nemen, onder andere op het gebied van inspecties ter plaatse.

Uiteindelijk werd consensus bereikt over een Uitvoerende Raad van 51 zetels, en een groepsindeling die afwijkt van de gangbare indeling van landen bij de Verenigde Naties in vijf regionale groepen. Om te voorkomen dat bepaalde landen (met name Israël, wiens deelname aan het verdrag de betekenis ervan zou vergroten) permanent van de Uitvoerende Raad zouden worden uitgesloten, dient in elke groep ten minste een zetel op alfabetische volgorde te rouleren. Hiertoe is een lijst met de verdeling van landen in regionale groepen opgenomen in een bijlage bij het verdrag (bijlage 1 bij het verdrag).

In de Uitvoerende Raad zijn voor de Westelijke Groep tien zetels beschikbaar (zie voor de landen in deze groep bijlage 1 bij het verdrag). Binnen de Westelijke Groep bestaat overigens nog geen overeenstemming over de verdeling van deze zetels. Een groot aantal landen in deze groep heeft op grond van uiteenlopende criteria een continue zetel opgeëist. Nederland is daartoe niet overgegaan, maar heeft wel de voorwaarde gesteld dat het aantal continue zetels tot een minimum wordt beperkt om zoveel mogelijk zetels te laten rouleren. Over deze kwestie zal nader overleg plaatshebben. Momenteel ligt in de Westelijke Groep een voorstel op tafel waarbij Nederland een zetel zou delen met zijn Benelux-partners – en mogelijk in bepaalde jaren enkele Europese mini-staatjes – en dus in principe minstens twee van de zes jaar in de Uitvoerende Raad plaats kan nemen.

## **4 Inbreng van de Koninkrijksdelegatie**

Nederland heeft altijd actief bijgedragen aan de Kernstoponderhandelingen in de Geneefse Ontwapeningsconferentie. In 1995 was Nederland voorzitter van één van de twee werkgroepen (waarin toen de eigenlijke onderhandelingen plaatsvonden) onder de Poolse algemene voorzitter. In 1996 werd Nederland algemeen voorzitter van de onderhandelingen.

Begin 1996 bestond nog grote onzekerheid of een Kernstopverdrag haalbaar was. Nederland heeft onder deze onzekere omstandigheid actief gestalte gegeven aan de taak om in 1996 een Kernstopverdrag tot stand te brengen. Om voor de gestelde streefdatum tot een Kernstopverdrag te komen, introduceerde de voorzitter vier opeenvolgende versies van een ontwerpverdrag, waarvan de laatste versie het uiteindelijke verdrag is geworden.

Eind maart verscheen een eerste ontwerptekst, die – hoewel ingediend op persoonlijke titel van de voorzitter – vanaf dat moment de feitelijke basis van de onderhandelingen vormde. Eind mei volgde een tweede tekst, die reeds grotendeels overeenkwam met de tekst van het uiteindelijke Kernstopverdrag. Na uitgebreid overleg en bilaterale consultaties introduceerde de voorzitter op 28 juni, de oorspronkelijke streefdatum voor de beëindiging van de onderhandelingen, zijn derde versie van het ontwerpverdrag. De belangrijkste wijziging ten opzichte van de voorafgaande versie betrof de inwerkingtreddingsformule, die uitging van de bekrachtiging van een groep van 44 landen met kernreactoren op hun grondgebied, waaronder de 5 kernwapenstaten en de drie drempellanden. Frankrijk sprak onmiddellijk zijn steun uit voor dit ontwerpverdrag, later gevolgd door een groeiend aantal landen, waaronder de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en de Russische Federatie. Algemeen bestond het besef dat deze tekst het maximaal haalbare resultaat vormde, en dat verdere onderhandelingen waarschijnlijk tot ontrafeling van de bestaande tekst zouden leiden. China, Pakistan en Iran zeiden evenwel de onderhandelingen op enkele punten te willen voortzetten. India kondigde aan het verdrag niet te zullen ondertekenen en eiste dat het inwerkingtreddingsartikel zodanig zou worden gewijzigd dat inwerkingtreding niet langer mede afhankelijk zou zijn van Indiase bekrachtiging.

Vooraf de Chinese problemen verdienden aandacht. Immers, indien het Kernstopverdrag niet door de kernwapenstaat China zou worden gesteund, zou het verdrag aanzienlijk aan betekenis inboeten. Begin augustus wist de Verenigde Staten China tot een compromis te bewegen, dat ertoe leidde dat China als laatste van de vijf kernwapenstaten het verdrag kon steunen. De Verenigde Staten gingen toen namelijk uiteindelijk akkoord met besluitvorming met betrekking tot inspecties ter plaatse met een gekwalificeerde meerderheid van ten minste 30 van de 51 stemmen in de Uitvoerende Raad. Met deze laatste wijziging, die door alle partijen werd aanvaard, kwam uiteindelijk op 20 augustus het definitieve ontwerpverdrag tot stand. India kondigde hierop aan het verdrag niet te zullen ondertekenen en aanbidding van het verdrag aan de AVVN te zullen blokkeren. Omdat de Geneefse Ontwapeningsconferentie werkt op basis van consensus, bleef het ontwerpverdrag aldus in de Geneefse Ontwapeningsconferentie steken.

## **5 Ondertekening**

Om de impasse rond de totstandkoming van het verdrag te doorbreken en het verdrag alsnog in september voor ondertekening te kunnen openstellen, nam een aantal landen, onder leiding van Australië, het initiatief het verdrag, zoals dat bestond op 20 augustus 1996, buiten de Geneefse Ontwapeningsconferentie om aan de AVVN aan te bieden. Door middel van een resolutie in de hervatte 50e AVVN werd het verdrag op 10 september 1996 met overweldigende meerderheid aanvaard (158 voorstemmen, 3 tegenstemmen – India, Bhutan en Libië – en 5 onthoudingen – Cuba, Libanon, Mauritius, Syrië en Tanzania).

Op 24 september 1996 werd het verdrag voor ondertekening opgesteld. Het Koninkrijk heeft het verdrag als een der eerste staten ondertekend. Eind juni 1997 hadden 144 staten het verdrag ondertekend,

waaronder de vijf kernwapenstaten en de drempelstaat Israël, alsmede 41 van de 44 staten wier ratificatie voor inwerkingtreding van het verdrag is vereist. Vier staten hebben het verdrag reeds bekrachtigd.

## **6 Artikelsgewijze toelichting**

### *6.1 Het verdrag*

#### Preambule

De preambule leidt het verdrag in met enkele paragrafen inzake kernontwapening en nucleaire non-proliferatie, en de rol van het Kernstopverdrag in het streven hiernaar. Het verwelkomt de stappen die reeds zijn ondernomen op de gebieden van kernontwapening en nucleaire non-proliferatie, en roept op tot verdere maatregelen, met als uiteindelijk doel de uitbanning van kernwapens.

Vervolgens stelt de preambule dat het verdrag een effectieve maatregel is voor kernontwapening en nucleaire non-proliferatie in al haar aspecten, doordat het de ontwikkeling en kwalitatieve verbetering van kernwapens belemmert en de ontwikkeling van nieuwe typen geavanceerde kernwapens stopzet.

#### Artikel I: Algemene verplichtingen

Artikel I definieert de reikwijdte van het verdrag. Partijen verplichten zich geen kernwapenproefexplosie of andere kernexplosie uit te voeren, en dergelijke kernexplosies te verbieden en te verhinderen op plaatsen die onder hun rechtsmacht vallen of waarover zij feitelijk gezag uitvoeren.

Dit verdragsverbod heeft aldus zowel betrekking op kernproeven als op vreedzame kernexplosies. Artikel VIII (Toetsing) stipuleert de mogelijkheid in een later stadium door wijziging van het verdrag vreedzame kernexplosies alsnog toelaatbaar te maken. Omdat deze beslissing eerst mogelijk is na een unanieme aanbeveling van een toetsingsconferentie, lijkt het hoogst onwaarschijnlijk dat in de toekomst vreedzame kernexplosies weer zullen worden toegestaan (zie hiervoor hoofdstuk 3.1. en bij de toelichting op artikel VIII).

Kernwapenproeven waarbij geen kernexplosie voorkomt, zoals computersimulaties, vallen buiten het bereik van het verdrag.

#### Artikel II: De Organisatie

Artikel II voorziet in de oprichting van een Organisatie (CTBTO–Comprehensive Test Ban Treaty Organisation), die haar werkzaamheden dertig dagen na inwerkingtreding zal aanvangen. Deze Organisatie, die de tenuitvoerlegging van het verdrag ter hand zal nemen, zal te Wenen worden gevestigd.

De Organisatie wordt gefinancierd uit jaarlijkse bijdragen van de partijen volgens de VN-verdeelsleutel (aangepast aan het aantal partijen). Om kosteneffectiviteit te optimaliseren dient de Organisatie waar mogelijk samenwerkingsverbanden aan te gaan met andere internationale organisaties, zoals de eveneens in Wenen gevestigde Internationale Organisatie voor Atoomenergie (IAEA). Een Voorbereidende Commissie dient financiële regels voor de Organisatie uit te werken.

De Organisatie zal bestaan uit drie organen; een Conferentie van Verdragspartijen als hoogste besluitvormende orgaan, een Uitvoerende Raad die verantwoordelijkheid zal dragen voor het dagelijkse bestuur, en een Technisch Secretariaat dat met name zal zijn belast met tenuitvoerlegging van verificatiemaatregelen.

De Conferentie van partijen, waarin elke verdragsstaat een zetel zal hebben, zal jaarlijks in een reguliere vergadering bijeenkomen. Daarnaast kunnen speciale vergaderingen worden bijeengeroepen, waaronder wijzigingsconferenties (zie artikel VII) en toetsingsconferenties (zie artikel VIII).

De Conferentie besluit over procedurele aangelegenheden met een meerderheid van de aanwezige leden die hun stem uitbrengen. Voor zaken van inhoudelijke aard wordt gestreefd naar unanimitieit. Indien dit niet kan worden bereikt, wordt besloten met een meerderheid van tweederde van de aanwezige leden die hun stem uitbrengen.

Voorts is de Conferentie onder meer bevoegd tot:

- behandeling van kwesties met betrekking tot de bevoegdheden van de Uitvoerende Raad en het Technisch Secretariaat, en het houden van toezicht op de activiteiten van deze organen;
- het volgen van technologische ontwikkelingen die de werking van het verdrag zouden kunnen beïnvloeden (zoals nieuwe verificatietechnieken);
- verkiezing van de leden van de Uitvoerende Raad en benoeming van de Directeur-Generaal van het Technisch Secretariaat;
- het doen van aanbevelingen aan de Verenigde Naties in het geval een verdragsschending heeft plaatsgevonden.

De Uitvoerende Raad bestaat uit 51 leden afkomstig uit zes regionale groepen. Om te voorkomen dat een land wordt uitgesloten van een zetel in de Uitvoerende Raad dient per groep ten minste één zetel alfabetisch te rouleren. De samenstelling van de groepen is vastgelegd in een landenlijst (bijlage 1 bij het verdrag).

De leden van de Uitvoerende Raad worden op voordracht van de regionale groepen voor een periode van twee jaar door de Conferentie verkozen. Per groep dient ten minste één derde van de zetels te worden gevuld door staten die beschikken over relevante nucleaire capaciteiten en die verder voldoen aan door de groep zelf te bepalen criteria (zoals verificatie-expertise en de grootte van de financiële bijdrage). Het valt te verwachten dat deze criteria zodanig zullen worden gekozen en toegepast dat de kernwapenstaten over een continue zetel in de Uitvoerende Raad zullen beschikken. De groep Noord-Amerika en West-Europa zal over tien zetels beschikken.

De Uitvoerende Raad besluit over procedurele kwesties met meerderheid van alle leden. Besluiten inzake inhoudelijke kwesties worden genomen met tweederde stemmen van alle leden. Uitzondering vormt de besluitvorming inzake inspecties ter plaatse. Voor goedkeuring van een inspectie ter plaatse is een meerderheid van ten minste 30 van de 51 stemmen van de Uitvoerende Raad vereist (zie artikel IV, 46e lid).

De meest ingrijpende bevoegdheid van de Uitvoerende Raad is het besluiten tot een inspectie ter plaatse (zie artikel IV). Tot de overige bevoegdheden en taken van de Uitvoerende Raad behoren onder meer:

- toezicht op de activiteiten van het Technisch Secretariaat;
- samenwerking met de Nationale Autoriteit van elke partij en (na goedkeuring van de Conferentie) sluiting van overeenkomsten met partijen;
- vergemakkelijking van consultatieprocedures tussen verdragspartners ter opheldering van zogenoemde verdachte gebeurtenissen (zie artikel IV);
- het doen van aanbevelingen aan de Conferentie of rechtstreeks aan de Verenigde Naties wanneer een verdragsschending heeft plaatsgevonden (zie artikel V).

Het Technisch Secretariaat staat onder toezicht van de Uitvoerende Raad en is belast met de uitvoering van de in het verdrag en de bijlagen voorziene verificatiemaatregelen. Ook verricht het technische, administra-

tieve en beleidsvoorbereidende werkzaamheden ten behoeve van de Conferentie en de Uitvoerende Raad. Het Internationaal Data Centrum, waar verificatiegegevens zullen worden verwerkt en opgeslagen, is onderdeel van het Technisch Secretariaat. Aan het hoofd staat een Directeur-Generaal, die voor een periode van vier jaar door de Uitvoerende Raad wordt verkozen.

Tot de taken en bevoegdheden van het Technisch Secretariaat behoren onder meer:

- toezicht op het internationaal toezichtstelsel en het Internationaal Data Centrum;
- assistentie van lid-staten bij de oprichting en exploitatie van verificatiestations;
- voorbereiding van inspecties ter plaatse en rapportage aan de Uitvoerende Raad inzake het verloop van een inspectie;
- opstelling van jaarlijkse activiteitenprogramma's, begrotingen en rapporten.

#### Artikel III: Nationale uitvoeringsmaatregelen

Artikel III schrijft partijen voor uitvoering te geven aan de uit het verdrag voortvloeiende verplichtingen conform hun nationale rechtssystemen. Voorts draagt dit artikel partijen op over strafwetgeving te beschikken ter sanctionering van eventuele schendingen van verdragsbepalingen. Strikt genomen voorziet het verdrag in artikel I slechts in het verbod op het daadwerkelijk teweegbrengen van een kernexplosie. De kernwapenstaten zijn onder het verdrag dan ook niet verplicht hun «testsites» te sluiten. Wel is het zo dat onder het verdrag partijen gehouden zijn kernexplosies te voorkomen. Dat betekent dat in de nationale uitvoeringswetgeving ook voorbereidingen waaruit een duidelijke intentie blijkt om een kernexplosie uit te voeren onder het verbod zouden moeten vallen.

Wat de uitvoering in de Nederlandse wetgeving betreft kan worden opgemerkt dat nog niet is voorzien in specifiek op het voorkomen van kernexplosies gerichte strafwetgeving. In meer algemene termen is zulks voor het Koninkrijk in artikel II van het NPV reeds verboden. Naleving van het NPV wordt geverifieerd met behulp van waarborgeninspecties van het IAEA en EURATOM. Overigens geldt de Kernenergiewet op het terrein van het vreedzame gebruik van kernenergie, radioactieve stoffen en ioniserende straling uitzendende toestellen. Deze wet kan onbedoeld op indirecte wijze voorzien in een klein deel van de uitvoering van uit het verdrag voortvloeiende verplichtingen. Artikel 15, onder a, van die wet verbiedt, zonder vergunning, splijtstoffen of ertsen te vervoeren, voorhanden te hebben en binnen of buiten Nederlands grondgebied te brengen dan wel zich daarvan te ontdoen. Zonder vergunning zijn dus bepaalde handelingen die bijdragen aan de uitvoering van een kernexplosie verboden. Vergunninghouders vallen niet onder dit verbod. Onverlet blijft dat te zijner tijd nog strafwetgeving ter uitvoering van het verdrag moet komen.

Partijen dienen een Nationale Autoriteit aan te wijzen als nationaal contactpunt voor de Organisatie en andere partijen. Voor het gehele Koninkrijk zal het Ministerie van Buitenlandse Zaken worden aangewezen als Nationale Autoriteit.

#### Artikel IV: Verificatie

Artikel IV voorziet in de oprichting van een internationaal verificatieregime, bestaande uit een internationaal toezichtstelsel, een mechanisme voor consultaties, een mechanisme voor inspecties ter plaatse en vertrouwenwekkende maatregelen. Details met betrekking tot het verificatieregime, met name met betrekking tot inspecties ter plaatse, zijn in het protocol bij het verdrag uitgewerkt (zie Hoofdstuk 6.2). Het

verificatieregime dient bij inwerkingtreding in staat te zijn de verificatietaken van het verdrag uit te voeren. Dit betekent evenwel niet noodzakelijkerwijs dat het gehele netwerk van verificatie-inrichtingen dan al operationeel dient te zijn.

Het gebruik van nationale technische middelen in overeenstemming met algemene beginselen van internationaal recht is toegestaan. Het verdrag geeft geen definitie van het begrip «nationale technische middelen»; het zou hier onder andere kunnen gaan om technische observatiemiddelen zoals satellieten, doch beperkt zich hier niet toe (zie ook Hoofdstuk 3.2). Informatie afkomstig uit nationale technische middelen mag ook worden aangewend bij het aanvragen van inspecties. Indien de gegevens uit het internationaal toezichtstelsel niet voldoende zijn om een vermeende verdragsbreuk aan te tonen, kan dergelijke informatie van doorslaggevend belang zijn.

Staten zijn verplicht verificatie van het verdrag te vergemakkelijken door onder andere de werking van het verificatieregime en nationale technische middelen niet te belemmeren en eventuele inspecties op hun grondgebied toe te staan om na te gaan of een nucleaire explosie heeft plaatsgehad. Partijen hoeven evenwel niet meer dan één inspectie op hun grondgebied tegelijk te aanvaarden. Ook hebben partijen het recht maatregelen te treffen om de bekendmaking van gevoelige gegevens die geen betrekking hebben op het verdrag te voorkomen (zie ook bij de toelichting op het protocol).

Het internationaal toezichtstelsel zal bestaan uit inrichtingen voor seismologische metingen, radionucleïde metingen, hydroakoestische metingen en infrageluidmetingen. Indien in de toekomst nieuwe verificatietechnieken zouden worden ontwikkeld, kunnen deze door wijziging van het verdrag aan bovenstaande lijst worden toegevoegd.

Bijlage 1 bij het protocol bevat lijsten van de 337 verificatie-inrichtingen die deel zullen uitmaken van het internationaal toezichtstelsel. Het grootste aantal inrichtingen dient voor seismische monitoring. Een gedeelte van dit netwerk is reeds operationeel. Geen van de inrichtingen zal in het Koninkrijk worden gevestigd.

Als door het uitvallen van een inrichting toezicht op de naleving van het verdrag beduidend wordt bemoeilijkt, kan de Directeur-Generaal tijdelijke maatregelen treffen.

Het internationaal toezichtstelsel maakt deel uit van het Technisch Secretariaat. Het Technisch Secretariaat dient onder meer zorg te dragen voor het onderhoud van de inrichtingen van het toezichtstelsel, de verwerking, analyse en opslag van verificatiedata, en de distributie van deze gegevens aan partijen. De kosten van bediening en onderhoud van de inrichtingen, alsmede van oprichting van nieuwe en aanpassing van bestaande inrichtingen, zullen door de Organisatie worden gedragen. Ook de communicatiekosten tussen de inrichtingen en het Internationale Data Centrum komen voor rekening van de Organisatie. De inrichtingen zullen evenwel eigendom zijn van de afzonderlijke staten.

Partijen kunnen de Organisatie op vrijwillige basis data afkomstig uit nationale inrichtingen, inrichtingen die geen deel uitmaken van het internationale netwerk, beschikbaar stellen. Gegevens afkomstig uit dergelijke inrichtingen zouden bij een consultatieprocedure opheldering kunnen verschaffen omtrent een verdachte gebeurtenis die een inspectie tot gevolg zou kunnen hebben. De voorwaarden voor aanlevering van gegevens uit dergelijke inrichtingen dienen door de Voorbereidende Commissie met betrokken staten nader te worden uitgewerkt.

De informatie uit de inrichtingen wordt in het Internationale Data Centrum verzameld en geanalyseerd en verstrekt aan partijen. De Organisatie draagt de kosten van standaarddiensten die het Internationale



Data Centrum verleent aan partijen. Partijen die aanvullende diensten verlangen kan worden verzocht de kosten hiervan te dragen.

Partijen kunnen, indien zij dit wensen, hun jaarlijkse bijdrage aan de Organisatie gedeeltelijk voldoen door zorg te dragen voor oprichting of opwaardering van inrichtingen uit het internationaal toezichtstelsel onder hun beheer. Verwacht wordt dat dergelijke betaling in natura een spoedige totstandkoming van het netwerk ten goede komt. Om liquiditeitsproblemen binnen de Organisatie (en voor de Organisatie de Voorbereidende Commissie) te voorkomen mag niet meer dan 50% van de jaarlijkse bijdrage van een Verdragspartij in natura worden betaald. Hoewel geen inrichtingen op grondgebied van het Koninkrijk zullen worden geplaatst, staat deze wijze van betaling ook open voor Nederland. Staten mogen onderling overeenkomsten afsluiten teneinde de contributie in natura met andere staten te delen. Nederland zou derhalve (indien gewenst) een gedeelte van zijn nationale contributie kunnen voldoen door direct bij te dragen aan de oprichting of opwaardering van inrichtingen van het toezichtstelsel in andere landen.

Grote conventionele explosies, zoals die in de mijnbouw worden uitgevoerd, kunnen wat betreft hun seismische signatuur lijken op kernexplosies. Om een verkeerde interpretatie van dergelijke explosies te voorkomen, dienen partijen samen te werken in het opzetten van zogenaamde vertrouwenwekkende maatregelen. Deze maatregelen worden verder uitgewerkt in deel 3 van het protocol.

#### Inspecties ter plaatse

Iedere verdragspartij die op grond van gegevens afkomstig uit het Internationale Data Centrum of uit nationale technische middelen oordeelt dat mogelijk een verdragsbreuk heeft plaatsgevonden, kan een inspectie aanvragen. Het doel van een dergelijke inspectie is duidelijkheid te verschaffen of een kernwapen-proefexplosie of andere nucleaire explosie heeft plaatsgevonden en een eventuele verdragsbreuk te identificeren.

Bij een inspectie ter plaatse spelen twee tegenstrijdige belangen een rol. Voor een effectieve inspectie is een zo breed mogelijke bevoegdheid van het inspectieteam wenselijk. Maar het is ook wenselijk de te inspecteren staat te beschermen tegen eventueel misbruik van een inspectie, waarbij gevoelige informatie die geen betrekking heeft op de naleving van het verdrag, openbaar zou worden. Met de regels met betrekking tot inspecties, die in artikel IV en in deel 2 van het protocol zijn neergelegd, is getracht een evenwicht te vinden tussen deze twee belangen.

Het is van groot belang dat een onderzoeksteam zo snel mogelijk ter plaatse is teneinde eventueel bewijsmateriaal dat snel kan verdwijnen, zoals gassen en naschokken, te kunnen meten. Niet later dan 96 uur nadat de Directeur-Generaal het verzoek om een inspectie in ontvangst heeft genomen, dient de Uitvoerende Raad te besluiten of aan dit verzoek zal worden voldaan. De inspectie vindt doorgang indien minstens 30 van de 51 leden van de Uitvoerende Raad hier mee instemmen (artikel IV, 46e lid). Het Technisch Secretariaat dient zo spoedig mogelijk, nog voordat de aanvraag in stemming wordt gebracht, voorbereidingen te treffen voor de uitvoering van een aangevraagde inspectie. Indien de inspectie-aanvraag niet wordt goedgekeurd, worden die voorbereidingen afgebroken.

In de periode tussen aanvraag en besluitvorming dient de Directeur-Generaal nadere opheldering te verschaffen omtrent de verdachte gebeurtenis door aanvullende gegevens uit het internationaal toezichtstelsel en eventuele aanvullende inrichtingen te verschaffen, en de staat op wiens grondgebied de inspectie is aangevraagd om opheldering te vragen. Ook partijen kunnen andere partijen om opheldering vragen, direct of via de Directeur-Generaal. Om te voorkomen dat een dergelijke

consultatieprocedure een inspectie zou vertragen, is deze procedure losgekoppeld van de inspectie-aanvraag. Het is in het belang van een aangeklaagde partij medewerking te verlenen aan een dergelijke procedure, waarmee immers een mogelijke inspectie ter plaatse kan worden afgewend.

Indien een inspectie doorgang vindt, dient binnen zes dagen na ontvangst van de aanvraag door de Uitvoerende Raad een inspectieteam op het grondgebied van de te inspecteren staat aanwezig te zijn. Het protocol bepaalt dat een inspectie niet later dan 72 uur na die aankomst dient aan te vangen. De inspectie duurt maximaal 60 dagen (deze periode kan evenwel worden verlengd met maximaal 70 dagen).

Binnen 28 dagen na goedkeuring van de inspectie-aanvraag kan aan de hand van een voortgangsrapport de inspectie worden stopgezet, indien de Uitvoerende Raad met meerderheid van alle stemmen hiertoe besluit. Zo niet, dan gaat de inspectie door. Het inspectieteam kan een verlenging van de inspectie met maximaal 70 dagen aanvragen. Verlenging dient met meerderheid van alle stemmen van de Uitvoerende Raad te worden goedgekeurd. Wanneer het inspectieteam tijdens deze verlengingsperiode aanbeveelt de inspectie stop te zetten, dient dit met tweederde van alle stemmen van de Uitvoerende Raad te worden goedgekeurd.

De inspectie dient op de minst indringende wijze te worden uitgevoerd. Indien boren naar grondmonsters gewenst is, kan het inspectieteam hiertoe een verzoek indienen. Boren is pas toegestaan indien de Uitvoerende Raad met meerderheid van stemmen hiermee akkoord gaat. De modaliteiten van een inspectie ter plaatse, waaronder toegestane verificatietechnieken, en rechten en plichten van de te inspecteren staat en van het inspectieteam, zijn in detail uitgewerkt in deel 2 van het protocol (zie bij de toelichting op het protocol).

Het inspectieteam dient aan het eind van de inspectie een rapport over zijn werkzaamheden voor te leggen. Op grond van dit rapport kan de Uitvoerende Raad of de Conferentie van Verdragspartijen constateren dat een verdragsschending heeft plaatsgehad. Het inspectieteam of het Technisch Secretariaat is hiertoe niet bevoegd.

Om misbruik te voorkomen van het recht op het aanvragen van een inspectie zal de Uitvoerende Raad beoordelen of een inspectie-aanvraag gegrond is. Indien de Uitvoerende Raad bij de aanvraag, het vervroegd stopzetten van een inspectie of aan het eind van een inspectie, oordeelt dat misbruik is gemaakt van het recht een inspectie aan te vragen, kan hij maatregelen treffen jegens de aanvragende staat. Deze maatregelen kunnen onder andere zijn: verplichte financiering van de gemaakte inspectiekosten, schorsing van het recht een inspectie aan te vragen, en schorsing van het recht zitting te hebben in de Uitvoerende Raad.

**Artikel V: Maatregelen tot rechtzetting van een situatie en ter waarborging van de naleving van dit verdrag, met inbegrip van sancties**

Op grond van artikel V kan de Conferentie van Partijen maatregelen treffen tegen staten die de verplichtingen die uit het verdrag voortvloeien niet nakomen. De Conferentie kan de rechten van staten opschorten, collectieve maatregelen aanbevelen, of de kwestie aan de Verenigde Naties voorleggen. In geval van spoed is ook de Uitvoerende Raad gemachtigd de kwestie onder de aandacht te brengen van de Verenigde Naties.

De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties wordt in artikel V niet expliciet genoemd. Enkele staten achtten het onterecht dat juist de Kernwapenstaten, die in de Veiligheidsraad over een veto beschikken, het laatste woord hierover zouden hebben. Dit kan individuele staten er

evenwel niet van weerhouden op nationale titel kwesties met betrekking tot de niet-naleving van het verdrag aan de Veiligheidsraad voor te leggen.

#### Artikel VI: Beslechting van geschillen

Indien tussen partijen, of tussen de Organisatie en een of meer partijen, een geschil ontstaat over de interpretatie of de toepassing van het verdrag, kunnen de betrokken partijen besluiten het geschil aan het Internationale Gerechtshof voor te leggen. Ook kan de Conferentie speciale organen in het leven roepen teneinde ontstane geschillen op te lossen.

De Conferentie en de Uitvoerende Raad zijn bevoegd, na toestemming van de Verenigde Naties, het Internationale Gerechtshof advies te vragen inzake de reikwijdte van de activiteiten van de Organisatie.

#### Artikel VII: Wijzigingen

Artikel VII zet de procedures uiteen voor wijzigingen van het verdrag, het protocol en de bijlagen bij het protocol. Het betreft hier een zware procedure voor wijziging van het verdrag en de essentiële bepalingen uit het protocol en de bijlage bij het protocol, en een lichte wijzigingsprocedure voor het aanbrengen van veranderingen van technische en administratieve aard in de bijlagen.

##### a. Zware wijzigingsprocedure

Er is voor gekozen om de essentiële bepalingen van het verdrag, het protocol en de daarbij behorende bijlagen te wijzigen door middel van een zware wijzigingsprocedure. Het tweede tot en met zesde lid van artikel VII beschrijft deze.

Wijzigingen van deze bepalingen kunnen slechts tot stand worden gebracht op een voor dit doel door de Directeur-Generaal speciaal bijeengeroepen conferentie. Een dergelijk wijzigingsvoorstel wordt door de depositaris ten minste 60 dagen voor de beoogde Conferentie aan de partijen toegezonden. De Conferentie wordt daadwerkelijk gehouden, indien ten minste een meerderheid der partijen binnen 30 dagen na toezending van het wijzigingsvoorstel de Directeur-Generaal heeft laten weten verdere bespreking van het voorstel ter Conferentie dienstig te achten.

Een wijziging wordt aangenomen bij meerderheid van stemmen, waarbij tevens vereist is dat geen der partijen een tegenstem uitbrengt. Een dergelijke wijziging treedt in werking nadat alle staten die voor de wijziging hebben gestemd, hebben bekrachtigd. Voor eventuele stemonthoudingen is door de opstellers van het verdrag geen voorziening getroffen; ook voor staten die zich van stemming onthouden kan een verdragswijziging door bekrachtiging of aanvaarding door de voorstemmers in werking treden.

Dit betekent dat een staat die zich onthouden heeft van stemming in de wijzigingsconferentie, wel gebonden kan worden aan een verdragswijziging.

Afwezigheid van de Koninkrijksdelegatie op een wijzigingsconferentie is niet reëel te achten. De regering is het verbod op kernproeven te zeer toegedaan om op een dergelijke conferentie verstek te laten gaan.

Ten aanzien van de grondwettelijke aspecten van de wijzigingen, die onder de zware procedure vallen, laten zich de volgende situaties onderscheiden:

1. Wijzigingen, waar het Koninkrijk vóór heeft gestemd (en door de Conferentie zijn aangenomen), zullen, voordat zij voor het Koninkrijk

kunnen worden aanvaard, parlementaire goedkeuring behoeven, ingevolge artikel 91, eerste lid, van de Grondwet.

2. Wijzigingsvoorstellen, waar het Koninkrijk tegen heeft gestemd, vinden ingevolge het bepaalde in artikel VII, vijfde lid, geen doorgang, en blijven dus buiten beschouwing.

3. Wijzigingen, ten aanzien waarvan het Koninkrijk zich heeft onthouden van stemming, zullen zonder aanvaarding voor het Koninkrijk verbindend worden, als geen enkele staat tegenstemt en alle vóórstemmers de ter Conferentie aangenomen wijziging bekrachtigen. In dat geval moet de wijziging geacht worden als besluit van de Conferentie tot stand te zijn gekomen. Inwerkingtreding van de betreffende verdragswijziging geschiedt dan in overeenstemming met artikel 92 van de Grondwet.

Het ligt in de rede dat met name in die gevallen waarbij het Koninkrijk overweegt zich te onthouden van stemming eerst overleg met de Staten-Generaal gevoerd zal worden. Er kan overigens vanuit worden gegaan, dat slechts bij hoge uitzondering stemonthouding zal worden overwogen: vooralsnog wordt geen enkele omstandigheid gezien waaronder dit zich zou kunnen voordoen.

#### b. Lichte wijzigingsprocedure

Deel 1 en deel 3 van het protocol en bijlage 1 en bijlage 2 bij het protocol kunnen volgens de eenvoudige procedure van het zevende en achtste lid van artikel VII worden gewijzigd, namelijk indien de voorgestelde wijziging van administratieve of technische aard is. Deel 1 en deel 3 van het protocol zijn een technische uitwerking van bepalingen van het verdrag, namelijk van de bepalingen inzake de uitvoering en verificatie van het verdrag. Gelet op de uitvoerende aard van deze bepalingen zal op grond van het bepaalde in artikel 7, onder f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen niet de goedkeuring van de Staten-Generaal zijn vereist.

#### c. Overige verdragswijzigingen

Buiten de zware en lichte wijzigingsprocedure van artikel VII van het verdrag kent het verdrag nog twee mogelijkheden om het verdrag te wijzigen. Het betreft allereerst wijziging van bijlage 1 bij het verdrag. Deze bijlage bevat de lijst van landen behorend bij artikel II, achtentwintigste lid. Wijziging van deze bijlage wordt beschreven in artikel II, tweeëntwintigste en drieëntwintigste lid. Hier is sprake van een besluit van de Conferentie, en de wijziging treedt in werking in overeenstemming met artikel 92 van de Grondwet.

Het tweede geval betreft de al eerder beschreven mogelijkheid voor het toelaten van vreedzame kernexplosies. De Toetsingsconferentie (artikel VIII) kan met consensus besluiten om een dergelijke wijziging van het verdrag voor te leggen aan een wijzigingsconferentie, waarna de wijzigingsprocedure verder verloopt volgens artikel VII.

#### Artikel VIII: Toetsing

Tien jaar nadat het verdrag in werking is getreden, en daarna om de tien jaar, wordt een toetsingsconferentie bijeen geroepen, tenzij een meerderheid van partijen bepaalt dat dit eerder moet gebeuren. Doel van een dergelijke conferentie is de effectiviteit van het verdrag te toetsen en vast te stellen of wordt voldaan aan het doel en de strekking van het verdrag.

#### Artikel XIV: Inwerkingtreding

Artikel XIV bepaalt dat het verdrag 180 dagen nadat het door 44 bepaalde staten is bekrachtigd in werking zal treden. Een lijst van deze groep landen is opgenomen in bijlage 2 bij het verdrag. Dit zijn alle landen

die over nucleaire faciliteiten als kernreactoren of onderzoeksreactoren beschikken en die per 18 juni 1996 als lid van de Geneefse Ontwapeningsconferentie formeel aan de 1996-zitting hebben deelgenomen. Doel van deze formule was het vormen van een lijst waarop alle kernwapenstaten en drempellanden voorkomen, zonder daarbij de kernwapenstatus van deze landen te erkennen danwel te betrekken. Een aantal landen was van mening dat het verdrag aan betekenis zou verliezen indien het in werking zou treden zonder dat alle kernwapenstaten en drempellanden bij inwerkingtreding partij zouden zijn. De overige landen hebben zich immers reeds door het Non-Proliferatieverdrag gecommitteerd geen kernproeven uit te voeren.

Deze inwerkingtredingsformule betekent evenwel ook dat spoedige inwerkingtreding nog niet voor de hand ligt. Van de 44 landen hebben 41 het verdrag ondertekend; van deze landen mag worden verwacht dat zij het verdrag te zijner tijd ook zullen bekrachtigen. India heeft al tijdens de onderhandelingen aangekondigd het verdrag niet te zullen ondertekenen en bekrachtigen. Pakistan zal pas ondertekenen en bekrachtigen wanneer India dat doet. Noord-Korea, dat in de Algemene Vergadering van de VN een voorstem op het verdrag heeft uitgebracht, lijkt niet voornemens het op korte termijn te ondertekenen. Totdat met name India zijn houding tegenover het verdrag wijzigt, kan het verdrag niet in werking treden. Zoals eerder besproken, bleek deze inwerkingtredingsformule evenwel de enige formule die de totstandkoming van het verdrag mogelijk maakte.

Naast de vijf kernwapenstaten en de drie drempellanden komt ook het Koninkrijk voor op de lijst van 44 landen die het verdrag voor inwerkingtreding moeten hebben bekrachtigd. Het is derhalve van belang dat het Koninkrijk zijn steun aan het verdrag betuigt en inwerkingtreding een stapje dichterbij brengt door het verdrag spoedig te bekrachtigen.

Artikel XIV bepaalt verder dat, indien het verdrag drie jaar na ondertekening nog niet in werking is getreden, de depositaris jaarlijks, indien een meerderheid van staten die het verdrag hebben bekrachtigd hierom vraagt, een vergadering van de staten die hebben bekrachtigd bijeen kan roepen (tweede lid). Doel van deze Conferentie is te onderzoeken welke maatregelen kunnen worden getroffen teneinde inwerkingtreding van het verdrag te bespoedigen. Deze Conferentie dient met consensus te besluiten. Staten die het verdrag nog niet hebben bekrachtigd, maar wel hebben ondertekend, kunnen deze vergadering als waarnemer bijwonen.

Een dergelijke conferentie, indien deze bijeen wordt geroepen, zal voornamelijk dienen om staten die het verdrag nog niet hebben bekrachtigd aan te sporen dit alsnog te doen. De Conferentie kan niet besluiten de criteria voor inwerkingtreding te wijzigen, bijvoorbeeld door de in bijlage 2 opgenomen lijst te wijzigen. Een aantal landen, waaronder de Russische Federatie, China, Pakistan en het Verenigd Koninkrijk, verzette zich tijdens de onderhandelingen tegen de mogelijkheid het criterium voor inwerkingtreding bij te stellen indien zou blijken dat dit te rigide zou zijn.

India is fel gekant tegen een dergelijke conferentie; zij beschouwt dit als een tegen India gerichte bepaling en drukmiddel dat in strijd is met de soevereiniteit van dit land. Deze vrees is echter ongegrond; volkenrechtelijk kan India niet worden gedwongen het verdrag te bekrachtigen. Evenmin kunnen sancties tegen India worden uitgevaardigd (zoals India heeft verklaard te vrezen) in geval bekrachtiging uitblijft.

## *6.2 Het protocol bij het verdrag*

Het protocol vormt een nadere uitwerking van artikel IV (over verificatie) van het verdrag. De nadruk ligt op de modaliteiten van inspecties ter plaatse.

## Deel 1: Functies van het internationaal toezichtstelsysteem en het Internationaal Data Centrum

### Het internationaal toezichtstelsysteem

Het protocol bepaalt dat de helft van de inrichtingen voor radionucleïde verificatie ook edelgasmetingen zal verrichten. De stations met edelgasmetingcapaciteit moeten bij inwerkingtreding operationeel zijn. De Voorbereidende Commissie dient uit te werken welke stations met edelgasmetingapparatuur zullen worden uitgerust. Tijdens de eerste reguliere bijeenkomst van de Conferentie van staten zal worden besloten hoe alle radionucleïde-inrichtingen met deze optie kunnen worden uitgerust. Deze regeling is het resultaat van het compromis tussen China en Westelijke landen over de opname van edelgasmetingen en andere verificatietechnieken in het toezichtstelsysteem (zie hoofdstuk 3.2).

### Het Internationaal Data Centrum

Partijen hebben recht alle data te ontvangen die door het internationaal toezichtstelsysteem worden geregistreerd en op alle diensten en informatie van het Internationaal Data Centrum. Het Internationaal Data Centrum biedt partijen onder meer de volgende diensten:

- levering van bulletins met standaardanalyses van de gegevens uit het toezichtstelsysteem. Door middel van een «standaard filter» zal een eerste scheiding worden aangebracht tussen gegevens die in de richting wijzen van een verdragsschending en gegevens die onmogelijk op een kernexplosie kunnen wijzen. Onderdelen voor een dergelijk filter worden gegeven in bijlage 2 bij het protocol. De definitieve procedures en criteria voor «standaard filters» zullen door de Voorbereidende Commissie worden uitgewerkt (in de standaardanalyses zal geen oordeel worden gegeven over de aard van een gebeurtenis; het is aan de partijen zelf om aan de hand van deze gegevens te oordelen of een verdragsschending heeft plaatsgehad);
- levering van lijsten met alle gegevens die door het monitoring systeem worden geregistreerd en samenvattingen van deze gegevens;
- levering van additionele informatie inzake specifieke gebeurtenissen die door partijen wordt opgevraagd (bijvoorbeeld tijdens een consultatieprocedure);
- op verzoek verlening van assistentie aan partijen, onder meer bij de analyse van gegevens en het opzetten van Nationale Data Centra;
- op verzoek toepassing van een additioneel filter, waarvoor de staat die deze dienst verlangt eigen criteria dient op te stellen.

## Deel 2: Inspecties ter plaatse

Dit deel van het protocol gaat in detail in op de modaliteiten van een inspectie ter plaatse beschreven in artikel IV. De regels met betrekking tot inspecties, die in artikel IV en in deel 2 van het protocol zijn neergelegd, vormen een evenwicht tussen de belangen van effectieve verificatie enerzijds en bescherming tegen misbruik van het recht een inspectie aan te vragen anderzijds. De in het protocol neergelegde regels hebben onder andere betrekking op:

- procedures en activiteiten voorafgaand aan een inspectie;
- de rechten en plichten van het inspectieteam, waaronder toegestane verificatie-activiteiten en materiaal dat bij een inspectie mag worden gebruikt;
- de rechten en plichten van de te inspecteren staat;
- de uitvoering van de inspectie.

De Voorbereidende Commissie dient verscheidene handleidingen op te stellen met betrekking tot de juridische, technische en administratieve procedures voor inspecties. Wat de uitvoering van inspecties ter plaatse

betreft, hebben deze procedures bijvoorbeeld betrekking op vluchten boven het te inspecteren gebied, en rechten van de te inspecteren staten.

Procedures en activiteiten voorafgaand aan een inspectie

De Directeur-Generaal van het Technisch Secretariaat stelt het inspectie-mandaat vast. In dit inspectie-mandaat worden onder meer het te onderzoeken gebied, de voorgenomen inspectie-activiteiten, de voorgenomen inspectie-uitrusting, het toegangspunt tot de te inspecteren staat en de namen van de leden van het inspectieteam en eventuele waarnemers vastgelegd.

Het te inspecteren gebied mag niet groter zijn dan een aaneengesloten oppervlakte van 1000 km<sup>2</sup>. Indien het te inspecteren gebied zich over het grondgebied van meerdere staten uitstrekt, gelden de inspectiebepalingen voor elke staat apart.

De Directeur-Generaal bepaalt de grootte van het inspectieteam en kiest de inspecteurs en inspectieassistenten voor een bepaalde inspectie. Niet meer dan 40 inspecteurs en inspectieassistenten mogen gelijktijdig op het grondgebied van de te inspecteren staat verblijven (alleen indien toestemming tot boren wordt gegeven kan dit aantal worden uitgebreid). De aanvragende staat en de te inspecteren staat mogen geen inspecteurs of assistenten leveren voor het inspectieteam. De aanvragende staat kan verzoeken een waarnemer aan het inspectieteam toe te voegen. De te inspecteren staat kan dit evenwel weigeren. De inspecteurs en assistenten zullen worden gekozen uit een lijst waarvoor na inwerkingtreding partijen namen kunnen voordragen. De lijst van inspecteurs en assistenten is openbaar. Staten kunnen bezwaar aantekenen tegen bepaalde inspecteurs of assistenten; deze zullen dan bij eventuele inspecties op het grondgebied van deze staten niet worden ingezet.

Iedere staat dient het Technisch Secretariaat binnen 30 dagen na inwerkingtreding te informeren welke plaatsen op zijn grondgebied als toegangspunt(en) voor een inspectie ter plaatse zullen dienen. Deze toegangspunten zullen te zijner tijd voor het Koninkrijk worden vastgesteld.

Bevoegdheden van het inspectieteam

Het inspectieteam mag uitsluitend informatie verzamelen die relevant is voor de verificatie van de naleving van het verdrag. De inspectie, die maximaal 60 dagen kan duren, kan binnen 28 dagen na zijn goedkeuring worden stopgezet. Ook kan de inspectie met maximaal 70 dagen worden verlengd (artikel IV, 47e lid).

De Voorbereidende Commissie zal een lijst opstellen van toegestane inspectieuitrusting. Het inspectieteam dient met de minst indringende inspectiemethodes aan te vangen. Het protocol noemt onder meer de volgende inspectietechnieken die in ieder geval zijn toegestaan tijdens de eerste 25 dagen na goedkeuring van de inspectie:

- observatie door middel van foto- en videocamera's of multispectrale beelden (met inbegrip van infra-rood), uit de lucht, vanaf de grond, of onder de grond;
- meting van radioactiviteit boven en onder de grond;
- inzameling van monsters, zowel boven- als ondergronds (monsters dienen indien mogelijk ter plaatse te worden geanalyseerd. De Directeur-Generaal dient zorg te dragen voor de vertrouwelijke behandeling van monsters en hiertoe regels op te stellen);
- meting van naschokken;
- toegang tot gebouwen die leiden naar een mijn of andere ondergrondse holten;
- inspectie vanuit de lucht door boven het te inspecteren gebied te vliegen. De modaliteiten van een luchtinspectie zijn in het protocol gedetailleerd uitgewerkt. Een inspectieteam heeft recht op ten minste één luchtinspectie die in een vlucht van maximaal 12 uur dient te worden

uitgevoerd. Additionele vluchten moeten door de geïnspecteerde staat worden goedgekeurd. Het protocol geeft een lijst van instrumenten die bij een dergelijke luchtinspectie kunnen worden gebruikt. Ook bij een luchtinspectie dient met de minst indringende inspectiemethoden te worden aangevangen.

Daarna zijn naast de hierboven beschreven methoden ook de volgende methoden toegestaan:

- opsporing van grote ondergrondse ruimtes met seismische apparatuur;
- boring om radioactieve monsters te kunnen verzamelen, indien expliciet goedgekeurd door de Uitvoerende Raad;
- toegang tot gebouwen, in overeenstemming met de te inspecteren staat.

Rechten en plichten van een te inspecteren staat

De te inspecteren staat dient het inspectieteam onmiddellijke toegang tot zijn grondgebied te verschaffen en het inspectieteam alle mogelijke medewerking en assistentie te verlenen. Ook dient hij zorg te dragen voor ondersteuning in de vorm van onder meer vertalers, transport, onderkomen, werkruimte en voedsel. De kosten hiervan zullen door de Organisatie worden terugbetaald.

De te inspecteren staat mag geen beperkingen opleggen op invoering van door de Conferentie goedgekeurde inspectieuitrusting door het inspectieteam.

De te inspecteren staat kan verscheidene maatregelen treffen teneinde te voorkomen dat de inspectie te indringend wordt, waarbij gevoelige informatie die geen betrekking heeft op de verificatie van de naleving van het verdrag zou kunnen worden geopenbaard. Hij kan hiertoe onder meer:

- wijzigingen aanbevelen in het inspectieplan;
- vertegenwoordigers aanstellen die alle activiteiten van het inspectieteam mogen bijwonen (inclusief inspectie vanuit de lucht);
- alle door het inspectieteam genomen fotografische materialen en monsters onderzoeken, en eventuele foto's die gevoelige informatie bevatten die geen betrekking heeft op de naleving van het verdrag achterhouden;
- een eigen camerateam leveren om voor het inspectieteam foto's en video's te maken;
- vliegtuigen voor inspectie vanuit de lucht leveren (inclusief bemanning en geauthenticeerde en goedgekeurde inspectieuitrusting);
- luchtinspectie boven bepaalde gevoelige gebieden beperken of weigeren;
- verzoeken om additionele inspectievluchten weigeren;
- toevoeging van een waarnemer van de aanvragende staat aan het inspectieteam weigeren;
- gevoelige plaatsen en installaties beschermen door onder meer:
  - meting van radioactiviteit en inzameling en analyse van monsters te beperken;
  - de toegang tot gebouwen te beperken en beperkte toegang tot bepaalde plaatsen in het te inspecteren gebied af te kondigen.

Inspecties in gebieden waarover geen enkele staat jurisdictie of feitelijk gezag voert

Het protocol geeft tevens richtlijnen voor inspecties in een gebied waarover geen enkele staat jurisdictie of feitelijk gezag voert (bijvoorbeeld in internationale wateren). Alle staten zijn vrij onafhankelijk van de Organisatie in zo'n gebied een inspectie uit te voeren. Eventuele verdragschenders die een inspectie willen ontlopen zullen zo ontmoedigd worden om in dergelijke gebieden een illegale kernwepentest of andere nucleaire explosie uit te voeren.



De Directeur-Generaal kan afspraken maken met staten om een inspectie in een dergelijk gebied te vergemakkelijken (bijvoorbeeld voor de levering van ondersteunende diensten). Dit soort inspecties kan echter ook door de Organisatie zelf worden uitgevoerd. Informatie uit een door een partij uitgevoerde inspectie mag worden aangevoerd bij de besluitvorming inzake de uitvoering van een inspectie ter plaatse door de Organisatie. Zo kan worden voorkomen dat de inspectie dubbel wordt uitgevoerd: als de resultaten van de nationale inspectie duidelijk zijn, hoeft de Organisatie zelf geen kostbare inspectie meer uit te voeren.

### Deel 3: Vertrouwenwekkende maatregelen

Vertrouwenwekkende maatregelen dienen te voorkomen dat grote ontploffingen met conventionele springstoffen als mogelijke kernproeven worden aangemerkt. Elke partij wordt verzocht op vrijwillige basis het Technisch Secretariaat informatie te verschaffen omtrent explosies van 300 ton TNT of meer op zijn grondgebied of op plaatsen onder zijn feitelijke gezag (bij voorkeur voorafgaand aan de ontploffing). Partijen zijn niet verplicht dit verzoek op te volgen. Het verlenen van medewerking bij de opheldering van dergelijke grote explosies is evenwel in het belang van de betreffende staat; hiermee zou een eventuele inspectie ter plaatse op zijn grondgebied kunnen worden voorkomen.

Aan partijen wordt tevens verzocht na de inwerkingtreding van het verdrag op vrijwillige basis jaarlijks informatie te verschaffen omtrent nationaal uitgevoerde conventionele explosies. Voorts wordt de mogelijkheid genoemd dat partijen op vrijwillige basis het Technisch Secretariaat uitnodigen voor een bezoek aan plaatsen op hun grondgebied waar dergelijke explosies plaatshebben.

#### *6.3 De bijlagen bij het protocol*

##### Bijlage 1 bij het protocol: lijsten van verificatie-inrichtingen

Deze bijlage bevat lijsten met locaties van alle inrichtingen voor seismische, radionucleïde, hydroakoestische, en infrageluidverificatie (inclusief laboratoria), die deel zullen uitmaken van het internationaal toezichtstelsel. Geen van deze faciliteiten is op Nederlands grondgebied gevestigd.

##### Bijlage 2 bij het protocol: parameters voor een «standaard filter»

Deze bijlage noemt per verificatiemethode enkele parameters die onder andere kunnen worden toegepast bij opstelling van een «standaard-filter» voor informatie uit het internationale verificatienetwerk (zie bij de toelichting op deel 1 van het protocol). Deze lijst is niet uitputtend.

## **7 Activiteiten van de Voorbereidende Commissie**

Een Voorbereidende Commissie van de Organisatie zal het grondwerk voor de Organisatie verrichten vóór de inwerkingtreding van het verdrag. De Voorbereidende Commissie werd 19 november 1996 opgericht met de aanvaarding van een document waarin de taken van de Commissie worden uiteen gezet. Alle staten die het verdrag hebben ondertekend zijn lid van de Voorbereidende Commissie. De Voorbereidende Commissie zal net als de Organisatie zelf in Wenen zijn gevestigd. Ook het voorlopige Internationaal Data Centrum, dat momenteel in Arlington (VS) is gevestigd, zal naar Wenen worden verplaatst.

De eerste bijeenkomst van de Voorbereidende Commissie had november 1996 plaats te New York. In november 1996 werd door de

Commissie een conceptzetelovereenkomst tussen de Commissie en gastland Oostenrijk aangenomen.

### **8 Kosten voortvloeiend uit het verdrag**

De kosten voortvloeiend uit het verdrag zullen worden verdeeld onder de landen die het verdrag hebben ondertekend. Hiertoe zal de VN-verdeelsleutel worden gehanteerd, aangepast aan het aantal staten dat het verdrag heeft ondertekend. Het Nederlandse aandeel bedraagt onder de huidige verdeelsleutel 1,61%. Deze kosten zullen in de eerste plaats betrekking hebben op het opzetten en bedienen van het internationaal toezichtstelsel en de activiteiten van de Organisatie.

Partijen kunnen hun verplichte contributie gedeeltelijk in natura voldoen, door bij te dragen aan de oprichting van het internationaal toezichtstelsel. De mogelijkheid bijdragen in natura te leveren zal voornamelijk betrekking hebben op de periode voor inwerkingtreding, wanneer het grootste gedeelte van het internationaal toezichtstelsel dient te worden opgezet.

De Voorbereidende Commissie zal de begroting en financiële regels voor de Organisatie uitwerken.

De financiering van de Voorbereidende Commissie zal worden geregeld overeenkomstig de bepalingen inzake financiering van de Organisatie. Om een efficiënte start van de Commissie mogelijk te maken, heeft een aantal landen, waaronder Nederland, een vrijwillige bijdrage aan de Voorbereidende Commissie gedaan, die ondertussen met de reguliere contributie zal worden verrekend.

In 1997 zal de Commissie zich voornamelijk toeleggen op activiteiten van organisatorische aard, zoals de inrichting van het voorlopig Technisch Secretariaat, huisvesting van de Commissie in Wenen, en opstelling van een werkprogramma en een begroting voor 1998. De hoogte van deze begroting zal in belangrijke mate afhangen van de snelheid waarmee het internationale verificatienetwerk wordt opgericht. Oprichting van het verificatienetwerk zal in de eerste jaren van de Voorbereidende Commissie aanzienlijke kosten met zich mee brengen. Aanvankelijk werd uitgegaan van oprichting van het verificatienetwerk binnen een periode van twee jaar. Omdat het verdrag vermoedelijk niet binnen deze termijn in werking zal treden, is het mogelijk dat oprichting van het verificatienetwerk over een groter aantal jaren zal worden gespreid.

### **9 Uitvoering van het verdrag**

Voor wat betreft de uitvoering van het verdrag zal nog wetgeving moeten worden voorbereid. Zoals bij de toelichting op artikel III staat beschreven heeft deze allereerst betrekking op de strafbaarstelling onder het verdrag. Voorts is uitvoeringswetgeving vereist voor het doen van inspecties. Deze wetgeving zal in een later stadium, tijdig voor de inwerkingtreding van het verdrag, tot stand worden gebracht. Zoals hierboven beschreven zal de inwerkingtreding van het verdrag echter nog geruime tijd op zich laten wachten. Om die reden wordt de benodigde aanvullende uitvoeringswetgeving niet thans ter goedkeuring voorgelegd.

### **10 Koninkrijkspositie**

Het verdrag zal voor het hele Koninkrijk gelden. De Nederlandse Antillen en Aruba hebben de uitvoering van het verdrag thans in studie. Aangezien het verdrag te zijner tijd voor het gehele Koninkrijk zal dienen te worden bekrachtigd, zal tussen de landen van het Koninkrijk afstemming over de voortgang van het wetgevingstraject plaatsvinden.

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