

Vergaderjaar 2007–2008

31 450

Wijziging van de Kernenergiewet, de Uitleveringswet en het Wetboek van Strafvordering ter uitvoering van de op 8 juli 2005 te Wenen tot stand gekomen Wijziging van het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal (Trb. 2006, 81)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Op 3 maart 1980 is te Wenen/New York het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal (Trb. 1980, 166 en 1981, 7; hierna ook genoemd: het verdrag) tot stand gekomen. Tijdens de Conferentie te Wenen van 5 tot en met 8 juli 2005 is door de verdragspartijen een aantal wijzigingen op het verdrag overeengekomen, waardoor de reikwijdte van het verdrag wordt uitgebreid. Door de wijziging is het verdrag niet meer alleen van toepassing op de beveiliging van kernmateriaal, maar eveneens op de beveiliging van kerninstallaties. De titel van het verdrag is om die reden gewijzigd in: Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal *en* kerninstallaties.

In Nederland wordt met de Kernenergiewet en de daarop gebaseerde regelgeving, de Uitleveringswet, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering reeds aan de fundamentele eisen van het verdrag voldaan. Wel is het noodzakelijk de Kernenergiewet, de daarop gebaseerde regelgeving, de Uitleveringswet en het Wetboek van Strafvordering op enkele punten te wijzigen of aan te vullen in verband met de verplichtingen die uit onderhavige verdragswijziging voortvloeien. Dit wetsvoorstel strekt tot uitvoering van de op 8 juli 2005 te Wenen tot stand gekomen Wijziging van het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal (Trb. 2006, 81).

In het algemeen deel van deze memorie van toelichting worden eerst de belangrijkste wijzigingen van het verdrag uiteengezet en daarna de gevolgen hiervan voor de Nederlandse wetgeving.

Gelijktijdig met het onderhavige wetsvoorstel wordt bij de Tweede Kamer een voorstel van rijkswet ingediend tot goedkeuring van de op 8 juli 2005 te Wenen tot stand gekomen Wijziging van het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal.

2. Wijziging van het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal

Het voorkomen van misbruik van splijtstoffen en ertsen (in het verdrag aangeduid als «kernmateriaal») en inrichtingen als bedoeld in artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet (in het gewijzigde verdrag aangeduid als «kerninstallaties») blijft nationaal en internationaal een aangelegenheid van het grootste belang. Om verdere proliferatie van kernwapens door staten tegen te gaan, bestaat het waarborgenstelsel van het Internationale Agentschap voor Atoomenergie (IAEA) te Wenen. Behalve tegen staten moet ook opgetreden kunnen worden tegen mogelijk misbruik door groepen of individuele personen. Het geheel van maatregelen, dat bedoeld is om te voorkomen dat inrichtingen en/of splijtstoffen en ertsen in onbevoegde handen geraken, dat daarmee geweld wordt gepleegd of schade wordt veroorzaakt of dat daaraan schade wordt toegebracht (sabotage), dan wel dat daarmee wordt bedreigd (chantage), noemt men *fysieke beveiliging*. Vooral vanwege de risico's van terroristische acties is de zorg over de kwetsbaarheid van kernmateriaal en kerninstallaties toegenomen. Kwetsbaarheid voor aanslagen en diefstal bestaat bij transport van kernmateriaal, dat meestal grensoverschrijdend is, en bij kerninstallaties. Dit gegeven verklaarde de behoefte aan een internationale aanpak van de beveiligingsproblematiek en van de bestrijding van criminaliteit op dit gebied.

Tijdens de conferentie te Wenen van 5 tot en met 8 juli 2005 is een aantal ingrijpende wijzigingen van het verdrag overeengekomen. Een van de belangrijkste wijzigingen is dat het verdrag niet alleen meer van toepassing is op de beveiliging van kernmateriaal, maar eveneens op de beveiliging van kerninstallaties. De verdragspartijen zijn verplicht om een passend stelsel voor de fysieke beveiliging van kernmateriaal en kerninstallaties die onder hun rechtsmacht vallen, in te stellen, uit te voeren en te handhaven, met het oog op onder meer de beveiliging tegen de wederrechtelijke toe-eigening van kernmateriaal bij het gebruik, de opslag en het vervoer ervan en met het oog op de beveiliging tegen sabotage van kernmateriaal en kerninstallaties (artikel 2A, eerste lid).

Meer concreet wordt in het tweede lid van artikel 2A voorgeschreven dat een wet- en regelgevend kader moet worden ingesteld en gehandhaafd dat op fysieke beveiliging van toepassing is (onderdeel a). Voorts moet een bevoegde autoriteit worden opgericht of aangewezen die verantwoordelijk is voor de uitvoering van dat wet- en regelgevend kader (onderdeel b).

3. Wijzigingen van de Kernenergiewet

Voor de invulling van de hierboven genoemde verplichtingen heeft het IAEA een aantal aanbevelingen opgesteld, te weten de INFCIRC/225/Rev.4 The Physical Protection of Nuclear Material and Nuclear Facilities (hierna: aanbevelingen)¹. In de aanbevelingen zijn voorwaarden opgenomen waaraan de fysieke beveiliging van kernmateriaal en kerninstallaties moet voldoen. Ten einde te voldoen aan de verplichtingen uit het gewijzigde verdrag, zullen de uitgangspunten uit de aanbevelingen worden opgenomen in een ministeriële regeling. De regeling vervangt de huidige systematiek, waarin via de vergunningvoorschriften een richtlijn wordt aangewezen waarin eisen aan de beveiliging worden gesteld.

In de aanbevelingen wordt het benodigde niveau van beveiliging bepaald aan de hand van een categorisering van verschillende kernmaterialen in daarbij aangegeven categorieën van gevallen. Voorts bevatten de aanbe-

¹ Vindplaats: http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infocircs/1999/infocirc225r4c/rev4_content.html.

velingen bepalingen over de vertrouwelijkheid van de gegevens die betrekking hebben op de fysieke beveiliging.

Op grond van artikel 21 van de Kernenergiewet is het nu reeds mogelijk om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen ter bescherming van de bij of krachtens artikel 15b van de Kernenergiewet aangewezen belangen. Meer in het bijzonder gaat het hier om het belang van de bewaring en bewaking van splijtstoffen en van ertsen en het belang van nakoming van internationale verplichtingen (artikel 15b, eerste lid, onder c en f). Artikel 15b, eerste lid, onder c, van de Kernenergiewet wordt aangepast zodat daaruit uitdrukkelijk blijkt dat de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels tevens kunnen zien op de beveiliging van inrichtingen als bedoeld in artikel 15, onder b, van de wet en om ervoor te zorgen dat termen uit de wet en de onderliggende regelgeving beter op elkaar aansluiten.

In de aanbevelingen worden voorwaarden gesteld aan de vertrouwelijkheid van gegevens die betrekking hebben op de fysieke beveiliging. Deze gegevens worden onder meer beveiligd en de toegang tot deze gegevens wordt beperkt tot diegenen die deze gegevens voor een goede uitvoering van hun werkzaamheden nodig hebben. In artikel 68 van de Kernenergiewet is al bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de geheimhouding van gegevens, voor zover deze gegevens onder verplichting tot geheimhouding zijn verkregen, dan wel door de ministers die het aangaat, zijn aangewezen. Deze regels zijn verder uitgewerkt in het Geheimhoudingsbesluit Kernenergiewet. Indien de gegevens zijn verkregen onder een verplichting tot geheimhouding, dan wel door de betreffende ministers zijn aangewezen, neemt diegene die deze informatie bezit, maatregelen om de geheimhouding van deze informatie te verzekeren. Omdat artikel 68 niet van toepassing is op gegevens ten aanzien van de beveiliging van splijtstoffen, ertsen, radioactieve stoffen en inrichtingen als bedoeld in artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet, wordt voorgesteld om de grondslag in artikel 68 in die zin uit te breiden.

4. Radioactieve stoffen

Hoewel de verplichtingen uit het gewijzigde verdrag enkel betrekking hebben op splijtstoffen, ertsen en inrichtingen als bedoeld in artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet, zullen de regels uit de hierboven bedoelde ministeriële regeling tevens (deels) van toepassing zijn op bepaalde radioactieve stoffen. Voor deze verbreding is gekozen omdat ook voor deze stoffen risico's van terroristische acties bestaan en het risico bestaat dat daarmee geweld wordt gepleegd of schade wordt veroorzaakt.

Artikel 32 van de Kernenergiewet bevat reeds een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot radioactieve stoffen. Voorgesteld wordt om deze grondslag uit te breiden in die zin dat expliciet wordt geregeld dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ook regels kunnen worden gesteld ten aanzien van de beveiliging van daarbij aangewezen categorieën radioactieve stoffen.

5. Bedrijfs- en milieueffecten en administratieve lasten

Ten einde invulling te geven aan de verplichtingen uit het gewijzigde verdrag om een wet- en regelgevend kader in te stellen met betrekking tot de fysieke beveiliging, zullen regels ten aanzien van de beveiliging worden opgenomen in een ministeriële regeling op grond van enkele op artikel 21 van de Kernenergiewet gebaseerde algemene maatregelen van

bestuur (verwezen wordt naar de transponeringstabel die als bijlage bij deze memorie van toelichting is opgenomen). In de regeling zullen de uitgangspunten voor de beveiliging expliciet worden vastgelegd. De regels in de ministeriële regeling zullen in hoofdlijnen overeenkomen met de eisen welke nu ingevolge de voorschriften van individuele vergunningen op grond van de Kernenergiewet worden voorgeschreven. Er zal dan ook geen sprake zijn van noemenswaardige bedrijfseffecten. De wijzigingen in de regelgeving zullen geen nadelige milieueffecten hebben. Die wijzigingen zijn daarentegen juist bedoeld om diefstal en sabotage bij het vervoer van kernmateriaal en sabotage bij kerninstallaties te voorkomen, waardoor ongewenste, nadelige milieueffecten kunnen worden voorkomen.

De voorgestelde wijzigingen in dit wetsvoorstel zullen geen verhoging van de administratieve lasten met zich mee brengen, en evenmin gevolgen hebben voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving zal er meer zicht zijn op eventuele concrete gevolgen voor de administratieve lasten, de uitvoering en de handhaafbaarheid van de wijzigingen. Deze gevolgen zullen dan in de toelichting bij die regelgeving worden behandeld.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Ingevolge artikel 21, eerste lid, van de Kernenergiewet kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ter bescherming van de bij of krachtens artikel 15b van die wet aangewezen belangen regels worden gesteld met betrekking tot daartoe bij de maatregel aangewezen categorieën van splijtstoffen, ertsen en inrichtingen. In onderdeel A wordt artikel 15b, eerste lid, onder c, van de Kernenergiewet aangepast in die zin dat onderdeel c niet alleen van toepassing is op splijtstoffen en ertsen, maar ook op inrichtingen als bedoeld in artikel 15, onder b, van de wet. Daarnaast wordt de term «bewaking» gewijzigd in «beveiliging». Zo sluiten de termen uit de wet en de onderliggende regelgeving beter op elkaar aan en is de grondslag voor de in het algemeen deel van deze memorie van toelichting bedoelde ministeriële regeling explicieter vastgelegd.

Onderdeel B

Artikel 32 van de Kernenergiewet wordt gewijzigd, zodat bij algemene maatregel van bestuur categorieën van radioactieve stoffen kunnen worden aangewezen ten aanzien waarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld betreffende de beveiliging.

Onderdeel C

De grondslag van artikel 68 van de Kernenergiewet wordt uitgebreid, zodat deze bepaling tevens van toepassing wordt op gegevens die betrekking hebben op de beveiliging van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen splijtstoffen, ertsen, radioactieve stoffen en inrichtingen als bedoeld in artikel 15, onder b.

Onderdeel D

Artikel 7, eerste lid, van het gewijzigde verdrag introduceert een vijftal nieuwe strafbaarstellingen, te weten in de onderdelen d (het zonder vergunning vervoeren, verzenden of verplaatsen van nucleair materiaal naar of vanuit een staat), e (rechtstreeks tegen een kerninstallatie gericht handelen of handelen dat de exploitatie daarvan belet, indien de dader daardoor opzettelijk dood, letsel of schade veroorzaakt of weet dat deze gevolgen waarschijnlijk intreden, door blootstelling aan straling of het

vrijkomen van radioactieve stoffen), g (uitbreiding van de strafbaarstelling van bedreiging tot kerninstallaties), j (doen plegen en medeplegen) en k (deelname aan een criminele organisatie). De implementatie van deze bepalingen kan worden gevonden in de bestaande bepalingen van het Wetboek van Strafrecht en de Kernenergiewet in verbinding met de Wet op de economische delicten. Wel is het noodzakelijk artikel 80, eerste lid, van de Kernenergiewet aan te vullen met een verwijzing naar aanzienlijke schade aan het milieu. Dit houdt verband met het gewijzigde artikel 7, eerste lid, onder a, van het verdrag.

Onderdeel E

De wijzigingen in artikel 80a van de Kernenergiewet zijn tweeërlei. In de eerste plaats wordt het nieuwe artikel 7, onder d, opgenomen in de aanhef, waardoor de onder de omschrijving van die bepaling vallende strafbare feiten onder de verruimde rechtsmacht van artikel 80a komen te vallen.

In de tweede plaats wordt de verwijzing naar het oorspronkelijke verdrag uit 1980 vervangen door een verwijzing naar het verdrag zoals gewijzigd bij het wijzigingsverdrag uit 2005.

Artikel II

A

Artikel 11A van het verdrag bepaalt dat geen van de in artikel 7 omschreven strafbare feiten ten behoeve van uitlevering of wederzijdse rechtshulp, wordt aangemerkt als een politiek delict, een met een politiek delict samenhangend feit of een feit ingegeven door politieke motieven. Aan deze verdragsverplichting wordt wat de uitlevering betreft uitvoering gegeven door in artikel 11, derde lid, van de Uitleveringswet een verwijzing naar de strafbare feiten zoals omschreven in artikel 7 van het verdrag op te nemen. Artikel 11, derde lid, van de Uitleveringswet bevat een uitzondering op de regel uit artikel 11, eerste lid, van de Uitleveringswet dat uitlevering niet wordt toegestaan voor strafbare feiten van politieke aard. Wat het verlenen van rechtshulp betreft, wordt artikel 11A van het verdrag uitgevoerd in artikel 552m, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering.

B

In dit onderdeel wordt het tweede lid van artikel 51a van de Uitleveringswet aangevuld in die zin dat uitlevering mogelijk wordt voor strafbare feiten zoals omschreven in het verdrag.

Voorts worden de artikelen 173a («opzettelijke milieuverontreiniging») en 225 («valsheid in geschrifte») van het Wetboek van Strafrecht en artikel 76a van de Kernenergiewet in deze bepaling opgenomen. Door de opname van deze drie bepalingen, in aanvulling op de reeds in dit onderdeel van het tweede lid van artikel 51a van de Uitleveringswet opgenomen bepalingen, wordt voldaan aan de verplichting tot strafbaarstelling van de verschillende gedragingen en de mogelijkheid tot uitlevering daartoe, waartoe het eerste lid van artikel 7 van het verdrag verplicht.

Artikel III

In artikel 4a van het Wetboek van Strafrecht juncto artikel 552hh van het Wetboek van Strafvordering is uitvoering gegeven aan artikel 8, tweede lid, van het verdrag. Daarmee is rechtsmacht gevestigd voor het geval de vermoedelijke dader van een van de feiten van het verdrag zich in

Nederland bevindt. Ook hier moet de verwijzing naar het oorspronkelijke verdrag uit 1980 worden vervangen door een verwijzing naar het verdrag zoals gewijzigd bij het wijzigingsverdrag uit 2005.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

De minister van Justitie
E. M. H. Hirsch Ballin

Transponeringstabel met betrekking tot de op 8 juli 2005 te Wenen tot stand gekomen Wijziging van het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal (Trb. 2006, 81)

Verdrag	Wijzigings-verdrag (Trb. 2006, 81)	Reeds voorzien in Kernenergiewet of andere regelgeving	Aanpassingen
Titel	Onderdeel 1	Verwijzingen in art. 80a Kernenergiewet, art. 552hh, tweede lid, WvSv en artt. 11, derde lid, en 51a, tweede lid, Uitleveringswet	Art. 80a Kernenergiewet, art. 552hh, tweede lid, WvSv en artt. 11, derde lid, en 51a, tweede lid, Uitleveringswet
Preambule	Onderdeel 2	Geen implementatie	Geen implementatie
Art. 1	Onderdeel 3	Artt. 15, onder b, en 79 Kernenergiewet	Geen aanpassing nodig
Art.1A	Onderdeel 4	Geen implementatie	Geen implementatie
Art. 2	Onderdeel 5, onder 1 Onderdeel 5, onder 2 Onderdeel 5, onder 3 Onderdeel 5, onder 4 Onderdeel 5, onder 5	Artt. 15, onder a en b, 15c, derde lid, en 21, eerste lid, jo. 15b Kernenergiewet Geen implementatie Geen implementatie Geen implementatie Geen implementatie	Geen aanpassing nodig Geen implementatie Geen implementatie Geen implementatie Geen implementatie
Art. 2A	Onderdeel 6, onder 1a t/m 1d Onderdeel 6, onder 2a Onderdeel 6, onder 2b Onderdeel 6, onder 2c Onderdeel 6, onder 3 Onderdeel 6, onder 4a Onderdeel 6, onder 4b	Art. 21 Kernenergiewet Artt. 21 en 58 Kernenergiewet Art. 15a Kernenergiewet Art. 21 Kernenergiewet Geen implementatie Art. 21 Kernenergiewet jo artt. 41, 42 en 43 Bkse en jo artt. 2, eerste lid, 13, 17 en 23, eerste lid, Bvser Art. 21, tweede lid, Kernenergiewet jo art. 42, vierde lid, Bske en jo artt. 2, vierde lid, en 23, vierde lid, Bvser	Ministeriële regeling op basis van art. 21 Kernenergiewet en Bvser, Bkse Ministeriële regeling op basis van art. 21 Kernenergiewet en Bvser, Bkse Geen aanpassing nodig Ministeriële regeling op basis van art. 21 Kernenergiewet en Bvser, Bkse Geen implementatie Geen aanpassing nodig Geen aanpassing nodig
Art. 5	Onderdeel 7, onder 1 t/m 5	Geen implementatie	Geen implementatie
Art. 6	Onderdeel 8, onder 1 Onderdeel 8, onder 2	Art. 272 WvS en art. 68 Kernenergiewet en art. 10 Wob Art. 10 Wob	Geen aanpassing nodig Geen aanpassing nodig
Art. 7, eerste lid	Onderdeel 9, onder 1a Onderdeel 9, onder 1b Onderdeel 9, onder 1c Onderdeel 9, onder 1d, Onderdeel 9, onder 1e Onderdeel 9, onder 1f Onderdeel 9, onder 1g Onderdeel 9, onder 1h Onderdeel 9, onder 1i Onderdeel 9, onder 1j Onderdeel 9, onder 1k	Artt. 80 jo 15 Kernenergiewet en artt. 161quater en 173a WvS Artt. 310 t/m 312 WvS Artt. 321, 322, 326 en 225 WvS Artt. 1a jo 6 Wed jo art. 15 Kernenergiewet Art. 161quater WvS Artt. 317 en 318 WvS Artt. 282, 284a en 285 WvS Art. 45 WvS Artt. 47 en 48 WvS Art 47 WvS Artt. 140 en 140a WvS	Art. 80 Kernenergiewet Geen aanpassing nodig Geen aanpassing nodig Art. 80a Kernenergiewet Geen aanpassing nodig Geen aanpassing nodig Geen aanpassing nodig Geen aanpassing nodig Geen aanpassing nodig Geen aanpassing nodig Geen aanpassing nodig Geen aanpassing nodig
Artt. 11A en 11B	Onderdeel 10	Artt. 552l en 552m WvSv en artt.10 en 11, derde lid, Uitleveringswet	Geen aanpassing nodig
Art. 13A	Onderdeel 11	Geen implementatie	Geen implementatie
Art. 14, derde lid	Onderdeel 12	Geen implementatie	Geen implementatie
Art. 16	Onderdeel 13	Geen implementatie	Geen implementatie
Voetnoot b) van Bijlage II	Onderdeel 14	Geen implementatie	Geen implementatie

Verdrag	Wijzigings-verdrag (Trb. 2006, 81)	Reeds voorzien in Kernenergiewet of andere regelgeving	Aanpassingen
Voetnoot e) van Bijlage II	Onderdeel 15	Geen implementatie	Geen implementatie

Afkortingen:

Bkse: Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen;
Bvser: Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen;
Wed: Wet op de economische delicten;
Wob: Wet openbaarheid van bestuur;
WvS: Wetboek van Strafrecht;
WvSv: Wetboek van Strafvordering.