

Opslag of opwerking van bestraalde splijtstof afkomstig van de kerncentrale Borssele na 2003. internationaalrechtelijke aspecten

1. Inleiding

Hieronder wordt onderzocht of Nederland in strijd handelt met het internationale recht indien het toestaat dat nieuwe contracten worden gesloten met één van de in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk gevestigde opwerkingsfabrieken voor opwerking van gebruikte splijtstof afkomstig van de kerncentrale Borssele. Deze contracten zijn aan de orde wanneer de kerncentrale Borssele, in tegenstelling tot eerdere afspraken, open zal blijven na 2003. Het onderzoek is toegespitst op de positie van de Nederlandse staat in het licht van het internationale recht. Het gaat niet in op mogelijke juridische procedures binnen Nederland tegen de Nederlandse staat, dan wel tegen de eigenaar van de kerncentrale - de NV EPZ, of op procedures tegen Nederland op internationaal niveau wegens een mogelijke schending van het internationale recht

Uitgangspunt is dat de contracten voor opwerking door particuliere ondernemingen worden afgesloten, i.c. tussen de EPZ en Cogema (Frankrijk) of BNFL (Verenigd Koninkrijk), en dat er geen directe contractuele relatie is tussen de Nederlandse staat en Cogema of BNFL. De centrale vraag luidt dan: Schendt de Nederlandse staat een of meer verplichtingen onder internationaal recht wanneer hij toestaat, dan wel niet al het mogelijke doet om te voorkomen dat de EPZ een nieuw opwerkingscontract afsluit en medewerking verleent aan de uitvoering van dit contract, onder meer door het afgeven van vergunningen voor transport van radioactief materiaal tussen Nederland en Frankrijk of het Verenigd Koninkrijk?

Achtereenvolgens zullen aan de orde komen: de algemene internationale (gewoonte)rechtelijke verplichtingen van Nederland inzake het voorkomen van vervuiling (sectie 2); specifieke verplichtingen inzake beheer van bestraalde splijtstof en kernafval (sectie 3); algemene verplichtingen inzake de voorkoming van vervuiling van de zee door bronnen op het land (sectie 4); specifieke verplichtingen inzake het voorkomen van vervuiling van de zee door radioactieve stoffen afkomstig van bronnen op het land (sectie 5). Op grond van de analyse langs deze lijnen wordt geconcludeerd dat de Nederlandse staat al het mogelijke moet doen om te voorkomen dat nieuwe contracten met Cogema of BNFL worden afgesloten en geen medewerking mag geven aan de uitvoering van nieuwe contracten wanneer deze desondanks door EPZ worden afgesloten.

2. Algemene verplichtingen

Als algemeen geaccepteerde norm in het internationale recht geldt de regel dat elke staat de verantwoordelijkheid heeft om er voor te zorgen dat activiteiten die binnen zijn jurisdictie uitgeoefend worden geen schade toebrengen aan het milieu van andere staten of gebieden buiten de grenzen van de nationale jurisdictie (zoals oceanen en Antarctica). Deze norm is vastgelegd in de belangrijke verklaringen van Stockholm (1972) en Rio de Janeiro (1992),

maar ook in tal van internationale verdragen, waaronder het Zeerechtverdrag van 1982 (art. 192). Ook het Internationaal Gerechtshof heeft het bestaan van deze basisnorm bevestigd. Op grond van deze norm moet een staat twee soorten maatregelen nemen. Ten eerste, maatregelen om te voorkomen dat door activiteiten van de staat zelf grensoverschrijdende milieuvervuiling plaatsvindt. Ten tweede, maatregelen om te voorkomen dat activiteiten door particulieren of bedrijven binnen zijn jurisdictie grensoverschrijdende milieuvervuiling ten gevolg hebben. De staat is in het laatste geval verplicht om voldoende zorgvuldigheid te betrachten bij het toestaan van activiteiten door particulieren of bedrijven, bijvoorbeeld door een stringent vergunningstelsel voor milieugevaarlijke activiteiten.

Hoewel deze algemene norm van belang is voor een goed begrip van de internationaalrechtelijke verantwoordelijkheid van de staat, geeft deze norm weinig houvast waar het betreft de concrete standaarden van milieubescherming waar de staat zich aan moet houden. Hieronder zal onderzocht worden of en in hoeverre deze algemene norm geconcretiseerd kan worden met betrekking tot de Nederlandse internationaalrechtelijke verantwoordelijkheid voor de wijze waarop Nederland omgaat met gebruikte splijtstof afkomstig van Nederlandse bronnen. Een ding is duidelijk: het zal moeilijk, zonet onmogelijk zijn om Nederland rechtstreeks aansprakelijk te houden voor radioactieve vervuiling van de zee omdat het uiteindelijk Cogema en BNFL zijn die onder de Franse respectievelijk Engelse verantwoordelijkheid het radioactieve afval opwerken en de vervuiling veroorzaken.

3. Specifieke verplichtingen inzake het beheer en verwerking van gebruikte splijtstof

Op het gebied van het beheer en de verwerking van gebruikte splijtstof is in juni 2001 het Gezamenlijk Verdrag inzake de veiligheid en het beheer van bestraalde splijtstoffen en inzake de veiligheid van het beheer van kernafval (Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management) in werking getreden (Trb. 1999, 164). Nederland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn partij bij dit verdrag. Dit Verdrag beoogt onder meer een hoog niveau van veiligheid over de gehele wereld op het gebied van het beheer van bestraalde splijtstof en kernafval te bereiken en te handhaven en te verzekeren dat tijdens alle stadia van het beheer van gebruikte splijtstof en kernafval het milieu wordt behoed voor schadelijke gevolgen van ioniserende straling. Het Verdrag is gebaseerd op de verantwoordelijkheid van de staat om zelf de nodige maatregelen te nemen om de veiligheid en milieubescherming te verzekeren. Het Verdrag verplicht staten om noodzakelijke voorzieningen te treffen om deze doelstellingen te verwezenlijken, in het bijzonder door adequate regelgeving, procedures en toezicht, maar voorziet niet in concrete standaarden waaraan voldaan moet worden. Elke staat die partij is bij dit Verdrag dient periodiek te rapporteren aan de toetsingsvergadering van partijen inzake het gevolgde beleid en praktijk. In de toetsingsvergadering mogen andere partijen het rapport bespreken en vragen stellen. Verdere toezicht- of sanctiemechanismen ontbreken.

De relatief beperkte verplichtingen die voortkomen uit dit Verdrag worden goed geïllustreerd door bijvoorbeeld artikel 24, lid 2 in Hoofdstuk 4 "Algemene Veiligheidsbepalingen"

Elke verdragsluitende Partij neemt passende maatregelen om zeker te stellen dat lozingen worden beperkt:

- i. om blootstelling aan ioniserende straling zo gering mogelijk te laten blijven als redelijkerwijs mogelijk is, met inachtneming van economische en sociale factoren;
- ii. zodanig dat niemand in normale situaties wordt blootgesteld aan stralingsdoses die hoger liggen dan de geldende nationale dosislimieten, waarin naar behoren rekening wordt gehouden met internationaal goedgekeurde normen op het gebied van bescherming tegen straling.

Een dergelijke formulering bevat weinig concrete mogelijkheden om een staat aan te spreken op lozingen welke het milieu belasten.

De mogelijke toepassing van dit Verdrag op de levering van in Nederland bestraalde splijtstof ter opwerking door Cogema of BNFL is uitgesloten op basis van artikel 3 juncto artikel 27. In Artikel 3 wordt van de werkingsfeer van het Verdrag uitgesloten het beheer van bestraalde splijtstof die in opwerkingsfaciliteiten voorhanden is (tenzij de Verdragsluitende Partij, i.c. Frankrijk of het Verenigd Koninkrijk, het tegendeel verklaart), terwijl voorts artikel 27, lid 3, sub iii over grensoverschrijdende overbrenging bepaalt:

Niets in dit Verdrag maakt inbreuk op of doet afbreuk aan:

- ...
- iii. het recht van een Verdragsluitende Partij om haar bestraalde splijtstof uit te voeren ten behoeve van opwerking;
- ...

Op grond van zowel de algemene aard en strekking van het Verdrag, alsmede op grond van de specifieke uitsluitingen moet geconcludeerd worden dat (voortgezette) overbrenging van splijtstof uit Nederland ter opwerking door Cogema of BNFL niet in strijd is met verplichtingen die Nederland heeft onder dit Verdrag. Omdat de activiteiten met betrekking tot opwerking van de werking van het Verdrag zijn uitgesloten kunnen op grond van dit Verdrag geen uitspraken gedaan worden over de rechtmatigheid van de export van Nederlandse splijtstof. Hiervoor zal naar andere internationale regels gekeken moet worden.

4. Algemene verplichtingen inzake bescherming van het zeemilieu, in het bijzonder tegen vervuiling door bronnen op het land

Het relevante verdrag dat de basis vormt voor internationale regels terzake is het in 1982 gesloten en in 1994 in werking getreden Zeerechtverdrag (ook wel aangeduid als UNCLOS). Deel 12, artikelen 192 t/m 237, behandelt de bescherming en het behoud van het zeemilieu. Van belang zijn hier de algemene bepalingen en de bepalingen inzake vervuiling van de zee door bronnen op het land, de zgn. *land-based pollution*. Nederland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn partij bij het Zeerechtverdrag. Voor Nederland is het Verdrag op 29 juni 1996 in werking getreden.

Het Zeerechtverdrag benadrukt het algemene beginsel dat staten de plicht hebben het zeemilieu te beschermen en te behouden (art. 192):

States have the obligation to protect and preserve the marine environment.

Deze algemene verplichting wordt in artikel 194 nader uitgewerkt middels de verplichting die elke verdragspartij heeft om individueel of in samenwerking met andere staten maatregelen te nemen

that are necessary to prevent, reduce and control pollution of the marine environment from any source, using for this purpose *the best available means at their disposal* and in accordance with their capabilities (...) [cursivering mb]

Deze bepaling legt een inspanningsverplichting op aan alle verdragspartijen, waarbij rekening gehouden mag worden met de beperktere mogelijkheden waarover in het bijzonder de ontwikkelingslanden beschikken. Voor hoogontwikkelde landen als Nederland betekent deze bepaling dat "*the best available means*" moeten worden gehanteerd.

Deze bepaling laat alle ruimte voor interpretatie; wat zijn op een bepaald moment de best beschikbare mogelijkheden? Om dit te kunnen vaststellen verwijzen andere bepalingen in het Zeerechtverdrag uitdrukkelijk naar de plicht om in internationaal of regionaal verband samen te werken (art. 197) en naar relevante internationale regels, standaarden en richtlijnen voor de praktijk. Voor de verplichtingen met betrekking tot vervuiling vanaf land is artikel 207 van belang. Dit artikel bepaalt:

1. States shall adopt laws and regulations to prevent, reduce and control pollution of the marine environment from land-based sources (...) taking into account internationally agreed rules, standards and recommended practices and procedures.
2. States shall take *other measures as may be necessary* to prevent, reduce and control such pollution.
3. (...)
5. Laws, regulations, measures, rules, standards and recommended practices and procedures referred to in paragraphs 1,2 and 4 shall include those designed to minimize, *to the fullest extent possible*, the release of toxic, harmful or noxious substances, especially those which are persistent, into the marine environment. [cursiveringen mb]

Lid 1 legt een algemene inspanningsverplichting op aan staten om met inachtneming van relevante internationale overeenkomsten en afspraken, op nationaal niveau maatregelen te nemen om vervuiling vanaf land te voorkomen. Deze bepaling laat staten een ruime marge bij het vaststellen van de noodzakelijk maatregelen.

Lid 5 van het artikel scherpt de verplichting van staten aan waar het gaat om de lozing van schadelijke stoffen. Ten aanzien van deze stoffen zullen staten alle mogelijke maatregelen moeten nemen om dergelijke lozingen te minimaliseren. De woorden "*to the fullest extent possible*" geven weliswaar geen eenduidige standaard waaraan alle staten zich op een gelijke wijze dienen te houden, maar het schept wel de verplichting voor iedere staat die partij is bij dit verdrag om zich volledig in te spannen om de minimalisering te bereiken.

Waar artikel 194 duidelijk rekening lijkt te houden met sociaal-economische omstandigheden van in het bijzonder de ontwikkelingslanden, wordt in artikel 207, lid 5

een veel stringenter formulering gekozen. Er zijn geen of weinig ontsnappingsclausules. Als er mogelijkheden zijn om de lozing van de in dat artikel bedoelde stoffen te beperken, dan dient een staat hiervoor te kiezen. Er is weliswaar enige marge voor interpretatie, maar deze lijkt in het geval van deze bepaling beperkt tot een afweging tussen in verband met milieubescherming gelijkwaardige alternatieven. Desalniettemin is het in het kader van dit onderzoek van belang kort uiteen te zetten op welke wijze dergelijke relatief open formuleringen moeten worden geïnterpreteerd om concrete rechten en plichten van staten hieruit af te leiden.

Volgens de algemeen aanvaarde regels inzake de interpretatie van verdragen, zoals vastgelegd in Artikel 31 van het Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht, moet een verdrag te goeder trouw worden geïnterpreteerd op basis van de normale betekenis van de bepalingen van het verdrag in hun context en in het licht van doel en strekking van het verdrag. Vaak zijn doel en strekking uit de preambule van een verdrag af te leiden. In de preambule geven partijen aan wat ze met het verdrag proberen te bereiken. In het operationele gedeelte van het verdrag wordt vervolgens uitwerking hieraan gegeven in de vorm van algemene of concrete verplichtingen, normen, standaarden en/of procedures. Ook deze bepalingen spelen overigens een rol bij de vaststelling van wat doel en strekking van een verdrag is. Doel en strekking van een verdrag zijn vooral van belang wanneer een eenduidige interpretatie op basis van de tekst onmogelijk is, of wanneer verschillende authentieke talen waarin een verdrag gesteld is elkaar tegenspreken. In dergelijke gevallen kiest men een interpretatie die het best aansluit op doel en strekking van het verdrag. Een rol bij de interpretatie van een verdrag spelen voorts latere overeenkomsten tussen de partijen inzake de interpretatie of toepassing van het verdrag, alsmede latere praktijk met betrekking tot de toepassing van het verdrag waaruit overeenstemming ten aanzien van de interpretatie blijkt. Artikel 31, lid 3 van het Weens Verdragenverdrag bepaalt:

There shall be taken into account, together with the context:

- (a) any subsequent agreement between the parties regarding the interpretation of the treaty or the application of its provisions;
- (b) any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation
- (c) any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties.

Omdat het Weens Verdragenverdrag spreekt over latere overeenkomsten en latere praktijk tussen (alle) partijen bij een verdrag is het van belang te wijzen op Artikel 197 en Artikel 207, lid 4 van het Zeerechtverdrag waarin naar regionale samenwerking wordt verwezen. Regionale samenwerking is een belangrijke middel om de doelstellingen van het Zeerechtverdrag op het gebied van het tegengaan van zeevervuiling te realiseren. Veel verdragen ter uitwerking van de bepalingen van het Zeerechtverdrag zijn op regionaal niveau afgesloten. Om te kunnen beoordelen welke verplichtingen uit de term "*to the fullest extent*" uit Artikel 207, lid 5 voortvloeien voor hoogontwikkelde landen zoals Nederland, is het daarom relevant dit artikel te interpreteren in het licht van de regionale context, zowel voor wat betreft de effecten van de vervuiling, alsmede de regionale overeenkomsten om vervuiling door bronnen op het land tegen te gaan.

Artikel 237, lid 2 van het Zeerechtverdrag inzake de relatie tussen dit verdrag en eerdere of latere milieuverdragen bepaalt bovendien dat:

2. Specific obligations assumed by States under special conventions, with respect to the protection and preservation of the marine environment, should be carried out in a manner consistent with the general principles and objectives of this Convention.

Conclusie: Ten aanzien van de verplichtingen op grond van het Zeerechtverdrag inzake het beperken van de vervuiling van de zee door bronnen op land kan gesteld worden dat hoogontwikkelde staten de plicht hebben lozingen van schadelijke stoffen zover als mogelijk te minimaliseren. Hiertoe moet wetgeving worden aangenomen (art. 207, lid 1) alsmede alle andere maatregelen welke noodzakelijk zijn ter voorkoming en beperking van dergelijke vervuiling (art. 207, lid 2). Om de precieze reikwijdte van deze verplichtingen in een concreet geval vast te stellen biedt het Zeerechtverdrag geen aanknopingspunt, maar zal gekeken moeten worden naar internationale en regionale afspraken hierover.

5. Specifieke verplichtingen ten aanzien van vervuiling van de zee door bronnen op het land; de OSPAR Conventie en Besluit 2000/1

5.1 Algemene verplichtingen binnen OSPAR

Het Verdrag voor de bescherming van het zeemilieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan van 1992 (hierna te noemen OSPAR-Verdrag) is in werking getreden op 25 maart 1998. In de preambule wordt verwezen naar Deel XII van het Zeerechtverdrag in het algemeen en artikel 197 over internationale en regionale samenwerking in het bijzonder (overweging 7). Het Verdrag bouwt voort op eerdere regionale conventies en partijen erkennen dat het wenselijk is om regionaal meer stringente maatregelen te treffen dan in internationale verdragen het geval is (overwegingen 9 en 11).

Om dit te bereiken formuleert het Verdrag een aantal algemene verplichtingen (art. 2) alsmede verplichtingen welke gerelateerd zijn aan de bron van vervuiling. Artikel 2, lid 1 legt de verdragspartijen op om “*all possible steps*” te nemen om vervuiling te voorkomen en te elimineren en daartoe individueel of gezamenlijk programma’s en maatregelen aan te nemen. Hierbij dient het voorzorgsbeginsel en het de-vervuiler-betaalt beginsel te worden toegepast (lid 2). Lid 3 geeft een aantal specifieke criteria welke moeten worden toegepast bij de uitvoering van het Verdrag:

- 3.(a) In implementing the Convention, Contracting Parties shall adopt measures and programmes (...) which take full account of the use of the latest technological developments and practices designed to prevent and eliminate pollution fully
- (b) To this end they shall:
 - (i) taking into account the criteria set forth in Appendix 1, define with respect to programmes and measures the application of, inter alia,
 - best available techniques
 - best environmental practiceincluding, where appropriate, clean technology.

In artikel 3 wordt ten aanzien van vervuiling door bronnen op het land bepaald dat:

The Contracting Parties shall take, individually or jointly *all possible steps* to prevent and eliminate pollution from land-base sources in accordance with the provisions of this Convention, in particular as provided for in Annex I. [cursivering mb]

Annex I bepaalt vervolgens dat bij het aannemen van programma's of het nemen van maatregelen de verdragspartijen gezamenlijk of individueel het gebruik van *best available techniques* en *best environmental practice* zullen toepassen. Met betrekking tot radioactieve materialen en afval zullen onder andere aanbevelingen van relevante internationale organisaties betrokken worden in de besluitvorming door de verdragspartijen.

Appendix I geeft criteria voor de definitie van *best available techniques* en *best environmental practice*. Met betrekking tot de criteria voor *best available techniques*, hetgeen het meest relevant is voor de onderhavige analyse, staat centraal dat deze gericht zijn op het voorkomen van het genereren van afval en de beperking van de lozing van afvalstoffen:

1. The use of the best available techniques shall emphasise the use of non-waste technology, if available.
2. The term "best available techniques" means the latest stage of the development (state of the art) of processes, of facilities or of methods of operations which indicate the practical suitability of a particular measure for limiting discharges, emissions and waste. (...)

De hier aangehaalde relevante bepalingen van het OSPAR Verdrag laten zien dat onder dit Verdrag de partijen opnieuw een inspanningsverplichting aangaan. Hoewel op bepaalde punten OSPAR iets verder gaat dan het Zeerechtverdrag, kunnen hieruit ten aanzien van vervuiling door bronnen op land geen concrete verplichtingen worden afgeleid in de zin van bijvoorbeeld verboden op of kwantitatieve beperkingen van specifieke lozingen. Wel is duidelijk dat het doel van het Verdrag is het elimineren en beperken van vervuiling van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan. Verdragspartijen dienen "alle mogelijke stappen" te ondernemen om deze doelstelling te verwezenlijken.

Om vast te kunnen stellen wat "alle mogelijke stappen" zijn, kan allereerst een beroep gedaan worden op in de OSPAR-Commissie vastgestelde specifieke standaarden of maatregelen welke van toepassing zijn op een bepaalde categorie van vervuilingbronnen, bijvoorbeeld door vast te stellen wat in een bepaalde sector de *best available techniques* zijn. Het ontbreken van een vastgestelde *best available technique* of andere concrete standaard betekent evenwel niet dat verdragspartijen dan volledig vrij zijn in hun handelingen. De verplichting om "alle mogelijke stappen te nemen" blijft bestaan. Voor nucleaire opwerkingsactiviteiten is door de Commissie geen *best available technique* of andere concrete standaard vastgesteld. Om de inhoud van de verplichting "alle mogelijke stappen" met betrekking tot de opwerking van splijtstoffen te kunnen bepalen moet derhalve een beroep worden gedaan op de algemene interpretatieregels zoals hierboven aangehaald in sectie 4. Dit betekent dat latere overeenkomsten, besluiten en andere statenpraktijk op dit terrein in het kader van OSPAR van belang zijn om de concrete verplichtingen van verdragspartijen vast te kunnen stellen.

5.2 Prioriteiten in Sintra-verklaring, Strategie en Besluit 2000/1

De voor de interpretatie en toepassing van OSPAR relevante besluiten en praktijk voor wat betreft de lozing van radioactieve stoffen door opwerkingsfabrieken kunnen gevonden worden in de Sintra-Verklaring van 1998, en de daarmee verbonden "Strategy for the

purposes of directing the future work of the Commission with regard to radioactive substances”, alsmede Besluit 2000/1 en Besluit 2001/1 (laatstgenoemde blijft verder buiten beschouwing).

De verdragspartijen hebben in de Sintra-Verklaring uitgesproken dat vervuiling van het zeemilieu door lozingen en emissies van radioactieve stoffen moet worden teruggedrongen met als uiteindelijk doel dat deze in 2020

are reduced to levels where the additional concentrations in a marine environment above historic levels, resulting from such discharges, emissions and losses are close to zero.

In de Strategie wordt dit nader uitgewerkt, maar worden geen concrete maatregelen voorgesteld.

Besluit 2000/1 behandelt specifiek de radioactieve vervuiling veroorzaakt door opwerkingsfabrieken. In de preambule van dit Besluit erkennen de verdragspartijen dat

the reduction of discharges and emissions of radioactive substances from nuclear reprocessing facilities would be beneficial for the legitimate uses of the sea, technically feasible, and would diminish the radiological impacts of the radioactive substances on man and biota;

Tevens geven de staten blijk van hun bezorgdheid over het feit dat de opwerkingsfabrieken de belangrijkste bron van radioactieve lozingen zijn en dat derhalve de toepassing van de niet-opwerkings optie (droge opslag) een substantiële reductie van radioactieve vervuiling van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan tot gevolg zal hebben.

Volgens de verdragspartijen is er dus een onmiskenbaar causaal verband tussen opwerking en vervuiling en zijn er bovendien haalbare alternatieven voor de huidige praktijk van opwerking. Om dit te onderstrepen worden alle betrokken verdragspartijen aangemoedigd om *onmiddellijk* onderhandelingen over *bestaande* opwerkingscontracten te beginnen, met als doel om uitvoering te geven aan de niet-opwerkingsoptie. Het besluit zwijgt over het afsluiten van nieuwe contracten, maar uit het feit dat bestaande contracten voorwerp van heronderhandeling zouden moeten zijn, mag worden afgeleid dat nieuwe contracten niet afgesloten zouden moeten worden en voor de niet-opwerkingsoptie gekozen zou moeten worden.

Uit de Sintra-Verklaring, gelezen in samenhang met de preambule van Besluit 2000/1 blijkt duidelijk dat de Verdragspartijen prioriteit willen geven aan het terugdringen van lozingen en emissies van radioactieve stoffen door de opwerkingsfabrieken. De wijze waarop zij dit willen doen is door niet langer voor opwerking te kiezen. Met het oog daarop worden alle staten aangemoedigd om opwerkingscontracten te herzien en geen nieuwe opwerkingsfabrieken, of uitbreiding van bestaande fabrieken toe te staan. Alternatieven (zoals droge opslag) zijn voorhanden, terwijl over de grote bijdrage van de opwerkingsfabrieken aan radioactieve vervuiling van de zee geen twijfel (meer) bestaat. Bij de interpretatie van wat “alle mogelijke stappen” zijn kan hieraan niet voorbij gegaan worden. De mogelijke stappen zijn geïdentificeerd en zelfs geprioriteerd. Deze zullen in acht moeten worden genomen bij het vaststellen van gezamenlijke én individuele

maatregelen die staten kunnen en moeten nemen. De precieze status van de Verklaring, Strategie en het Besluit onder internationaal recht is hierbij niet van doorslaggevend belang. De juridische verplichting is al vervat in het OSPAR-Verdrag zelf (zie 5.1).

Ten aanzien van de zelfstandige juridische bindendheid van de Verklaring, Strategie en het Besluit 2000/1, dus los van hun juridische relevantie voor de interpretatie van het OSPAR Verdrag, kan het volgende worden vastgesteld. Als gezamenlijke maatregel onder het OSPAR Verdrag zijn genoemde instrumenten slechts beperkt bindend. Alleen Besluit 2000/1 is bindend volgens artikel 13 van het Verdrag, maar niet voor Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk omdat zij zich van stemming onthouden hebben. Deze twee staten hebben zich overigens niet uitgesproken *tegen* het Besluit; juridisch is dit laatste evenwel niet van belang.

Deze bindendheid betreft alleen het operationele gedeelte van het Besluit; uit de preambule (waarin alle verdragspartijen worden opgeroepen opwerkingscontracten te herzien) kunnen geen directe juridische verplichtingen voor de verdragspartijen worden afgeleid. Het operationele gedeelte van het Besluit is gericht op staten met opwerkingsfaciliteiten; hen wordt gevraagd vergunningen verleend aan de opwerkingsfaciliteiten bij voorrang te herzien met het oog op alternatieven voor opwerking zoals droge opslag en het verminderen van de kans op vervuiling door ongelukken. Het operationele gedeelte van Besluit 2000/1 is niet gericht op staten, zoals Nederland, die splijtstof voor opwerking leveren aan andere verdragspartijen (Frankrijk of het Verenigd Koninkrijk) en heeft dus geen juridische gevolgen voor deze staten. Omdat Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk niet hebben ingestemd met Besluit 2000/1 is het operationele gedeelte dus ook niet bindend voor de staten waarop het juist gericht is.

6. Conclusie

Op grond van deze analyse kan worden geconcludeerd dat de Nederlandse staat internationaal-rechtelijke verplichtingen schendt wanneer hij niet al het mogelijke doet om te voorkomen dat een nieuw opwerkingscontract met Cogema of BNFL wordt afgesloten en/of medewerking verleent aan de uitvoering van een nieuw contract. Dit vloeit voort uit de juridische verplichtingen die Nederland is aangegaan onder diverse verdragen.

Uit de antwoorden van de Staatssecretaris van VROM op recente kamervragen blijkt dat de Nederlandse regering zich onvoldoende bewust is van de relevante internationale verplichtingen.

In 1997 was de Nederlandse regering nog van mening dat er geen duidelijke voorkeur voor opwerken of directe opslag bestond. Uit de Opar-strategie en uit de instemming van Nederland met Besluit 2000/1 van het OSPAR-verdrag is nu wel een duidelijke voorkeur voor directe opslag gedefinieerd. Dit blijkt deels uit het antwoord van de Staatssecretaris.

Standpunt van Nederland is dat de lozingen van radioactieve stoffen vanuit nucleaire installaties (waaronder opwerkingsfabrieken) en andere lozingen teruggedrongen moeten worden in het kader van de OSPAR-strategie voor radioactieve stoffen. [Antwoord Staatssecretaris VROM op vragen Duyvendak 5 sept. 2002 met kenmerk 2010214860]

Deze conclusie van de Staatssecretaris kan in zijn algemeenheid onderschreven worden. In het kader van de gezamenlijke inspanningen van de bij het OSPAR Verdrag aangesloten staten hebben de staten de hierbovengenoemde stappen (sectie 5) reeds gezet. Deze stelling van de Staatssecretaris zou aangevuld moeten worden met de zinsnede: "Met de aanvaarding van Besluit 2000/1 hebben de Verdragspartijen (met uitzondering van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) invulling aan de OSPAR-strategie gegeven door een duidelijke voorkeur uit te spreken voor alternatieven voor opwerking."

De Staatssecretaris stelt in zijn antwoord dat een standpunt van de Nederlandse regering over het al dan niet opwerken van gebruikte splijtstof afkomstig van de kerncentrale Borssele nog moet worden vastgesteld. Dit is dan ook in strijd met de genoemde gezamenlijke standpuntbepaling in het kader van OSPAR.

Voorts stelt de Staatssecretaris:

Bij een standpuntbepaling zal het kabinet vanzelfsprekend rekening houden met internationale conventies hieromtrent. [id.]

De Nederlandse regering zal hierbij zowel rekenschap moeten geven van het internationale gewoonterecht (sectie 2) alsmede de verplichtingen onder het Zeerechtverdrag (sectie 4) en het OSPAR Verdrag (sectie 5). Ook al zijn deze verplichtingen te kenschetsen als een inspanningsverplichting, ze vereisen desalniettemin dat Nederland "*to the fullest extent possible*" (art. 207 Zeerechtverdrag) maatregelen neemt en hierbij "*all possible steps*" onderneemt. Deze inspanningsverplichtingen beperken zich niet tot het bevorderen van gezamenlijke besluitvorming in het kader van internationale organisaties en verdragsregimes, maar strekken zich ook uit tot al hetgeen de Nederlandse regering *individueel* kan bijdragen aan het voorkomen en terugdringen van radioactieve vervuiling, in het bijzonder door opwerkingsfabrieken.

De stellingname van de Staatssecretaris dat

[h]et OSPAR verdrag [...] overigens geen gevolgen [heeft] voor een keuze van Nederland om opwerken al dan niet te faciliteren [id.]

is derhalve in tegenspraak met de door Nederland aangegane verplichtingen. De Nederlandse regering heeft een eigen verantwoordelijkheid om radioactieve vervuiling van de zee tegen te gaan. Nederland kan aan deze verantwoordelijkheid invulling geven door al het mogelijke te doen om te voorkomen dat een nieuw contract met Cogema of BNFL wordt afgesloten voor opwerking van het door de kerncentrale Borssele na 2003 geproduceerde gebruikte splijtstof. Dat Nederland niet alleen een morele plicht heeft, maar dat deze een gevolg is van de aangegane juridische verplichtingen, is in bovenstaande analyse uiteengezet.

© Dr. Marcel M.T.A. Brus

Hoofddocent Volkenrecht, Universiteit Leiden
marcel.brus@law.leidenuniv.nl