

Goedkeuring van het op 26 oktober 1956 te New York
tot stand gekomen Statuut van de Internationale
Organisatie voor Atoomenergie

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Op 20 september 1956 begon te New York een conferentie tot vaststelling van het Statuut van een Internationale Organisatie voor Atoomenergie. Aan deze conferentie, die het gevolg was van een tijdens de Tiende Algemene Vergadering genomen initiatief der Verenigde Staten, werd deelgenomen door de vertegenwoordigers van 82 Regeringen en van 8 Gespecialiseerde Organisaties.

Aan deze bijna de gehele wereld omvattende conferentie waren gedurende ongeveer twee jaar voorbesprekingen voorafgegaan. Het in die voorbesprekingen bereikte is tijdens de conferentie levensvatbaar gebleken en bijna zonder wijziging unaniem aanvaard: aan het slot van de conferentie, op 26 oktober 1956, werd de overeenkomst, houdende het Statuut, voor ondertekening opengesteld en ondertekend door 70 Staten, waaronder het Koninkrijk der Nederlanden. Voordat de ondertekeningstermijn was verstreken, op 23 januari 1957, hadden totaal 78 landen ondertekend, waaronder alle belangrijke Westerse en Oost-Europese.

Dat het eindresultaat der onderhandelingen in beduidende mate het karakter van een compromis moest dragen, is duidelijk, indien men bedenkt, dat het ontwerp-statuut, dat aan de conferentie ter beoordeling werd voorgelegd, zelf reeds een compromis was; het was opgesteld door twaalf landen, w.o. de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, de Sovjet-Unie en India, die ten dele uiteenlopende politieke belangen hebben, zodat het moeilijk was om op essentiële punten wijzigingen ter conferentie voor te stellen, zonder het tussen deze landen bereikte in gevaar te brengen. Dit moest te allen tijde worden voorkomen, omdat de medewerking van deze 12 landen voor een goede functionering van de beoogde Wereld Atoom Organisatie noodzakelijk is.

Het Statuut toont hiervan op meer dan één punt de sporen. Zo was bij voorbeeld het bestuur der te scheppen Organisatie in de eerste ontwerpen niet ingericht op basis van het meerderheidsbeginsel: het werd volgens deze ontwerpen uitsluitend in handen gelegd van een groep uranium-bezittende landen, terwijl aan de Algemene Conferentie van de Organisatie een in alle opzichten ondergeschikte rol was toegedacht. Dit stuitte onder meer op heftig verzet van een aantal Aziatische landen, die onder aanvoering van India de rol van de Raad van Beheer geheel wilden zien teruggebracht tot dat, wat gebruikelijk is bij de reeds bestaande internationale organisaties en bij de Gespecialiseerde Organisaties van de V.N.

In de uiteindelijke bepalingen, welke de bevoegdheden van de Raad van Beheer en van de Algemene Conferentie regelen (respectievelijk de artikelen VI en V), is tot op zekere hoogte aan deze wensen tegemoet gekomen. Eveneens komt dit tot uiting in de bepalingen, welke de samenstelling van de Raad van Beheer regelen.

In de uitgave Nr. 45 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (Bijl. Hand. II 1956/1957—4500, Hfdst. III, nr. 21) is omstandig het verloop der conferentie geschetst en wordt tevens een apart hoofdstuk gewijd aan het Nederlandse standpunt ten aanzien van het ontwerp-statuut. Naar het voorkomt, vormt bedoelde uitgave een bruikbare inleiding tot de toelichting op de artikelen van het Statuut. In die zin moge de ondergetekende zich een algemene verwijzing naar uitgave Nr. 45 veroorloven.

De hierna volgende specifieke toelichting, op haar beurt,

is beperkt gehouden tot die artikelen, welke om hun bijzondere belangrijkheid apart dienen te worden gereleveerd of wel om hun formulering, respectievelijk hun mogelijke implicaties, een nadere uiteenzetting behoeven.

De Organisatie heeft krachtens *artikel II* ten doel, de bijdrage van de kernenergie voor vrede, gezondheid en voorspoed in de wereld op te voeren en te verhogen en er daarbij op toe te zien, dat de verleende hulp niet ten behoeve van enig militair doel aangewend wordt. Te dien einde zal de Organisatie (*artikel III*) het onderzoek ter zake bevorderen, bemiddelen bij het verrichten van diensten en het leveren van materialen, uitrusting of installaties en apparatuur en de uitwisseling bevorderen van wetenschappelijke en technische deskundigen en kennis.

Het in *artikel III, lid A, sub 5*, aan de Organisatie opgedragen en in *artikel XII* nader geconditioneerde toezicht op het uitsluitend vreedzaam gebruik van de verleende hulp en het verstrekte splijtbaar materiaal vormt een kernpunt van het Statuut. Dit toezicht kan eveneens worden uitgeoefend, op verzoek der betrokken partijen, op elke bilaterale of multilaterale regeling, alsmede op de activiteiten van een Staat zelf, als deze daarom verzoekt.

In overleg, en waar nodig in samenwerking met, de op dit terrein bevoegde organen van de Verenigde Naties en de betrokken Gespecialiseerde Organisaties dient de Organisatie ingevolge *artikel III, lid A, sub 6*, veiligheidsnormen met betrekking tot de gezondheid vast te stellen. Tevens ziet zij erop toe, dat die normen in acht worden genomen bij haar eigen projecten en bij andere projecten, indien haar zulks is verzoekt.

Artikel III, lid A, sub 7, moet voornamelijk als een raambepaling worden gezien, welke de mogelijkheid openlaat, dat de Organisatie zelf installaties opricht en in gebruik heeft.

Lid B van artikel III, dat de verhouding tussen de Organisatie en de Verenigde Naties betreft en dat met name de verplichting tot het uitbrengen van rapporten aan de Algemene Vergadering van de V.N., de Veiligheidsraad en de E.C.O.S.O.C. inhoudt, hangt samen met *artikel XVI*, waarin een overeenkomst wordt voorzien, welke de betrekkingen tussen de Organisatie en de Verenigde Naties regelt. De bepalingen van deze overeenkomst zullen waarschijnlijk overeenkomst vertonen met die, welke gelden voor de meeste Gespecialiseerde Organisaties. Toch is de band, welke de Organisatie verbindt met de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, zelf nauwer dan bij de meeste Gespecialiseerde Organisaties, die meer in het bijzonder een nauwe band onderhouden met de E.C.O.S.O.C. Dit komt bij voorbeeld tot uiting in het waarschuwingssysteem, dat in *artikel XII, lid C*, is omschreven. De Algemene Vergadering is hier met zoveel woorden naast de Veiligheidsraad gesteld. Het zal overigens van de uiteindelijke tekst der bedoelde overeenkomst afhangen, in hoeverre de Organisatie de status van Gespecialiseerde Organisatie zal bezitten.

Zoals reeds is vermeld, heeft de structuur der Organisatie aanleiding gegeven tot veel discussie. In vergelijking met het ontwerp-statuut zijn de bevoegdheden van de Algemene Conferentie in *artikel V* dan ook uitgebreid in die zin, dat haar het budgetrecht en een groter recht bij amendering werden

toegekend. Dit doet echter nauwelijks iets af aan het feit, dat, zoals reeds bij de voorontwerpen werd nagestreefd, de Raad van Beheer, welks samenstelling en bevoegdheden zijn uiteengezet in *artikel VI*, het belangrijkste orgaan is van de Organisatie. Deze Raad stelt immers in eerste instantie de begroting vast en heeft in het algemeen (lid F) de bevoegdheid om, met inachtneming van de verantwoordelijkheid jegens de Algemene Conferentie, de functies van de Organisatie uit te oefenen. De samenstelling van de Raad van Beheer is derhalve van groot belang en vormde een der voornaamste onderwerpen van de discussie ter conferentie. Aan de voorontwerpen bleek overigens weinig te wijzigen, zonder de gehele totstandkoming van de Organisatie in gevaar te brengen. Dat het uiteindelijk bereikte resultaat een kwestie is geweest van wederzijds geven en nemen, moge duidelijk worden uit de regionale indeling van *lid A, sub 1, 2 en 3*.

De 23 leden van de Raad van Beheer vallen volgens art. VI onder drie categorieën. Tot de eerste groep behoren de vijf leden, die de hoogste technische ontwikkeling bezitten op het gebied van de kernenergie, waaronder de produktie van basismaterialen, alsmede de in evengenoemd opzicht meest ontwikkelde landen in acht aangeduide geografische gebieden, voor zover niet reeds door de vijf eerste landen vertegenwoordigd. In totaal omvat deze groep 10 landen. Voorts zullen als tweede groep, van 3 landen, afwisselend Tsjechoslowakije en België dan wel Polen en Portugal deel uitmaken van de Raad plus een land, dat technische bijstand levert, respectievelijk kan leveren. Als derde groep worden 10 leden benoemd door de Algemene Conferentie, waarbij de geografische verdeling van de eerste categorie (behalve Noord-Amerika, waarvan de V.S. en Canada toch al wel zitting zullen hebben) wederom wordt toegepast.

Er bestaan voor het Koninkrijk der Nederlanden twee mogelijkheden om zitting te nemen in de Raad van Beheer. Eén mogelijkheid is het lidmaatschap als zgn. „technical assistance“-land. Dit begrip is tijdens de Tiende Algemene Vergadering der V.N. geïntroduceerd, juist op aandrang o.a. van de Nederlandse vertegenwoordiger. Hierbij werd gedacht aan een lidmaatschap van die landen, die een hoge graad van technische en wetenschappelijke ontwikkeling hebben bereikt en op die grond een rol spelen binnen de V.N., zonder nochtans speciaal op het gebied der kernenergie vooraan te staan. Ten tweede is het mogelijk, als een van de tien leden uit de verschillende gebieden door de Algemene Conferentie te worden gekozen. Hierbij moet met de gelijkmatige geografische verdeling in de Raad als geheel rekening worden gehouden.

De Directeur-Generaal (*artikel VII*), door de Raad van Beheer benoemd met goedkeuring van de Algemene Conferentie, is verantwoordelijk aan eerstgenoemd orgaan. Hij wordt bijgestaan door een zo beperkt mogelijke staf van deskundigen, waartoe ook de inspecteurs der Organisatie behoren. Deze laatste omstandigheid vergroot de betekenis van het in lid F vervatte verbod tot onthulling van de industriële of andere geheimen, waarvan de Directeur-Generaal en zijn medewerkers krachtens hun ambt kennis krijgen. Deze bepaling tracht met name te verhinderen, dat de controleurs deze uit hoofde van hun internationale functie verkregen kennis bij voorbeeld aan het land hunner herkomst zullen doorgeven.

De artikelen VIII, IX en X werken de in artikel II en III vermelde doelstellingen en functies van de Organisatie in de praktijk nader uit. Vermelding behoeft slechts, dat de bepalingen van *lid H en I van artikel IX* de beveiliging van het aan de Organisatie verschaft overgedragen materiaal regelt.

Artikel XI bevat onder meer richtlijnen voor de wijze, waarop projecten van de Organisatie tot stand moeten komen, en duidt tevens aan, welke punten in de hiertoe tussen de Organisatie en haar leden te sluiten overeenkomsten moeten worden geregeld.

Ofschoon *lid E, sub 2 en sub 4*, zou doen vermoeden, dat tot de taken der Organisatie ook het verschaffen van financiële hulp voor deze door het sluiten van een overeenkomst als projecten der Organisatie gekwalificeerde activiteiten behoort,

is tijdens de conferentie duidelijk komen vast te staan, dat de Organisatie slechts bemiddeling verleent bij het verkrijgen van de nodige gelden.

Het behoeft geen betoog, dat de ingrijpende bepalingen van het Statuut, welke uitdrukking geven aan de behoefte aan mondiaal geldende waarborgen voor het uitsluitend vreedzaam gebruik der kernenergie, van bijzonder groot belang zijn. Het systeem van waarborgen vormt het onderwerp van *artikel XII*, dat daardoor een hoeksteen van het Statuut vormt. Het artikel omschrijft de bevoegdheid der Organisatie om de naleving van de veiligheidsvoorschriften te controleren en de wegen, die haar openstaan om overtredingen tegen te gaan en te herstellen. Het is dit artikel, naar aanleiding waarvan in de conclusies van vorengenoemde uitgave Nr. 45 wordt gesteld, dat men, indien het mogelijk is een doeltreffende controle uit te voeren, „terecht kan hopen, dat de verschrikkingen, welke aan ieder steeds bij de overpeinzing van de macht der kernenergie voor ogen staan, in de toekomst onmogelijk worden“. Ieder doelmatig toezicht, dat erop gericht is te voorkomen, dat de wereldvrede in gevaar wordt gebracht, lijkt aan te bevelen. Dat er alom overeenstemming bestaat, dat deze universele organisatie in dit verband een — zij het misschien beperkte — taak krijgt toegewezen, is hoopgevend.

Uiteraard blijft de controlebevoegdheid der Organisatie in eerste instantie beperkt tot de door haar ondernomen of op enigerlei wijze bevorderde activiteiten, hetgeen inhoudt, dat het aantal gecontroleerde projecten voorshands beperkt is.

Immers, een — zij het gering — aantal Mogendheden kan onafhankelijk van de Organisatie een kernenergetisch programma ontwikkelen en uitvoeren, welk programma zich geheel aan het toezicht van de Organisatie zou kunnen onttrekken. Daarnaast zullen verschillende landen gezamenlijk of alleen een programma kunnen realiseren zonder dat enige steun van de Organisatie wordt verkregen. De toekomst zal moeten uitwijzen of en in welke mate de op kernenergetisch gebied ver ontwikkelde landen, dan wel de landen, die de voor kernsplijting benodigde basismaterialen bezitten, bereid zijn hun eigen programma of de programma's, die zij helpen bevorderen, onder het waarborgsysteem van de Organisatie te stellen. Er is te dien einde in voorzien, dat de Organisatie haar rechten kan uitoefenen, zowel met betrekking tot die, welke aan haar toezicht zijn toevertrouwd, als met betrekking tot installaties, die geheel of gedeeltelijk gebruik maken van splijststof, welke van de Organisatie of door haar bemiddeling wordt verkregen. Ook de in die installaties geproduceerde splijststoffen vallen onder de controle.

Om haar zeggenschap ter zake te verzekeren, is in art. XII bepaald, dat de goedkeuring der Organisatie vereist is voor de installaties, welke in de desbetreffende projecten een plaats zullen vinden. Zij kan inzage verlangen van documenten, waaruit kan worden nagegaan, hoe de geleverde splijststof wordt verwerkt. Zij kan de overlegging eisen van rapporten.

De opwerking van bestraalde splijststoffen (waarbij het voor oorlogsdoeleinden benutbare plutonium vrijkomt) dient te geschieden onder goedkeuring van de Organisatie, waarbij het verder gebruik van de splijststof nauwlettend wordt gevolgd, van de eerste produktie tot de laatste verwerking, terwijl het gebruik van de als bijproduct ontstane splijststof aan beperkingen is gebonden. De hoeveelheden aldus geproduceerde splijststof, die een normale behoefte voor toepassing in de wetenschap, dan wel in bepaalde projecten te boven gaan, kunnen door de Organisatie worden opgeslagen. De Organisatie is gerechtigd voor het uitoefenen van toezicht inspecteurs naar de ontvangende Staat te zenden, die te allen tijde toegang hebben tot alle betrokken plaatsen, gegevens en personen. Deze inspecteurs kunnen uiteraard door vertegenwoordigers van de ontvangende Staat worden vergezeld (*lid B, sub 3 t/m 6*). De inspecteurs moeten elk geval van niet-naleving van de desbetreffende verplichtingen aan de Directeur-Generaal rapporteren, die vervolgens rapport aan de Raad van Beheer uitbrengt. Deze kan, zo nodig, rapport uitbrengen aan de leden-Staten en aan de Veiligheidsraad, alsmede aan de Algemene Vergadering der V.N. De Raad kan, zo nodig, de hulp der

Organisatie besnoeien en opschorten, alsmede de reeds verstrekte goederen teruggeven; aan de desbetreffende Staten kunnen de voorrechten van het lidmaatschap worden ontnomen.

Artikel XIV handelt over het budget van de Organisatie, dat wordt gesplitst in een administratief en een operatief gedeelte. Het administratief budget wordt volgens een door de Algemene Conferentie goed te keuren schaal omgeslagen over alle leden en omvat o.a. de kosten van het systeem van waarborgen, waaronder die van het inspectieapparaat, hetwelk immers in het algemeen belang functioneert. Het gevolg van de verdeling volgens een schaal is, dat er niet met een vast kapitaal wordt gewerkt. Het operatief budget betreft bijdragen van leden, aan wie hulp wordt verleend. Deze bijdragen zullen aan de Organisatie verschuldigd zijn volgens een door de Raad van Beheer vast te stellen tariefenschaal.

De Algemene Conferentie keurt de door de Raad van Beheer jaarlijks ingediende ontwerp-begroting goed. Er wordt een speciaal fonds gecreëerd, waarin eventuele overschotten van het operatief budget en vrijwillige bijdragen kunnen worden gestort en dat door de Raad van Beheer kan worden besteed na goedkeuring door de Algemene Conferentie.

Van Nederlandse zijde werden ten aanzien van de financiën der Organisatie enkele desiderata naar voren gebracht. Een daarvan was de wens, dat in een prijsvorming zou worden voorzien, die van een dergelijke aard is, dat de belangen van de particuliere industrie niet zouden worden geschaad. Voorts werd gepleit voor accountantcontrole en voor een bepaling omtrent de valuta, waarin de bijdragen moeten worden voldaan. Tijdens de Conferentie bleek het wenselijk deze drie onderwerpen naar een alsnog op te stellen financieel reglement te verwijzen.

Artikel XVI is van belang, omdat, om in de woorden van conclusie nr. 3 van de meergenoemde uitgave te spreken, „zeer vele internationale organen (zich reeds bezighouden) met de toepassingen van kernenergie. Zonder dat er tegenstrijdigheden behoeven te bestaan in de gedragingen der aan die werkzaamheden deelnemende nationale delegaties, zullen overlappings van activiteiten voorkomen. Bij de oprichting van dit nieuwe orgaan lijkt de noodzaak van nationale coördinatie en zelfbeperking in initiatieven tot uitbreiding van werketreinen meer dan ooit geboden”. In artikel XVI wordt gepoogd conflicten dienaangaande te vermijden. Ook de Nederlandse delegaties kunnen in de talloze internationale bijeenkomsten op atoomgebied bijdragen tot een goed geharmoniseerde internationale aanpak.

De overeenkomsten, waarvan dit artikel spreekt, zullen tot stand moeten komen in samenwerking met het „Advisory Committee on Coordination” van de V.N., waarvan een subcommissie speciaal atoomzaken behartigt. Tijdens de Elfde Algemene Vergadering der V.N. werd dit lichaam gemachtigd een aanvang te maken met het vaststellen van de betrekkingen van de V.N. met de Organisatie.

Artikel XVII behandelt de regeling van geschillen, welke in beginsel alle worden voorgelegd aan het Internationale Gerechtshof. Bovendien kan, ingevolge een Nederlands voorstel, zowel de Algemene Conferentie als de Raad van Beheer met machtiging van de Algemene Vergadering der V.N. een advies aan het Hof vragen. De vraag rees tijdens de Conferentie te New York, of niet moest worden voorzien in het geval van een geschil tussen een lid en de Organisatie. Aangezien slechts Staten partij kunnen zijn in een procedure voor het Hof en op deze regel in dit verband geen inbreuk kon worden gemaakt zonder het Statuut van het Hof te wijzigen, stelde de Nederlandse delegatie de nu in artikel XI, lid F, sub 6, opgenomen regel voor, dat overeenkomsten tussen een Staat en de Organisatie een voorziening zullen bevatten omtrent het regelen van geschillen.

Uit de discussies bleek, dat, zoals ook van Nederlandse zijde als wenselijk werd gesteld, de Westelijke leden van de groep van initiatiefnemende landen in lid A van artikel XVII een aanvaarding der verplichte rechtsmacht van het Hof lezen. Van belang in verband met lid B is nog de door de delegatie

der Verenigde Staten van Amerika geuite mening, dat dit lid de mogelijkheid inhoudt om de Organisatie, wat er uiteindelijk ook zij, van haar status als Gespecialiseerde Organisatie, overeenkomstig artikel 96 van het Handvest der V.N. te machtigen tot het vragen van adviezen aan het Internationale Gerechtshof.

Artikel XVIII geeft de Algemene Conferentie grote invloed op de amendingsprocedure. Opdat de procedure zou kunnen voldoen aan de eisen, die de snelle veranderingen in de onderhavige materie stellen, wordt in een revisieconferentie op betrekkelijk korte termijn voorzien.

De definities van *artikel XX* komen in het algemeen overeen met de elders gangbare omschrijvingen, onder meer met die, welke zijn vervat in de Nederlands-Amerikaanse Overeenkomst van 22 juni 1956 (*Trb.* 1956, 125). Wel wordt daarvoor de in dit Statuut gebruikte term „special fissionable material” de term „special nuclear material” aangehouden, overeenkomstig de Amerikaanse „Atomic Energy Act” van 1954, doch de twee begrippen dekken elkaar volkomen en worden beide in het Nederlands met „splijtstoffen” weergegeven. Bij de uiteindelijke totstandkoming van de Nederlandse nomenclatuur is het mogelijk, dat van deze termen zal moeten worden afgeweken.

Het Statuut gaat vergezeld van een *Annex*, waarin de instelling en de taken van een Commissie van Voorbereiding worden geregeld. Hierin hebben de twaalf initiatiefnemende landen zitting benevens, na verkiezing door de Internationale Conferentie, Argentinië, Egypte, Indonesië, Japan, Pakistan en Peru. De Commissie blijft in stand totdat het Statuut in werking is getreden, de Algemene Conferentie voor de eerste maal zal zijn bijeengekomen en de Raad van Beheer zal zijn samengesteld. Zij wordt gefinancierd bij wege van een lening der V.N. en, zo nodig, door middel van voorschotten der Regeringen.

De Commissie is tot nu toe te New York bijeengekomen. De permanente zetel van de Organisatie zal echter gevestigd worden te Wenen. De Oostenrijkse Regering neemt reeds de hiertoe vereiste maatregelen. Tot uitvoerend secretaris is de Zwitser Jolles aangesteld, die met een kleine staf de eerste zitting der Algemene Conferentie en de samenstelling van de Raad van Beheer voorbereidt en tevens voorzieningen treft inzake financiering, programma's, begroting, vorming van de staf enz.

Blijkens de tot nu toe hierover ter beschikking staande gegevens wettigt de voortgang van het werk der Commissie de verwachting, dat de eerste zitting der Algemene Conferentie op 19 augustus van dit jaar te Wenen zal kunnen worden gehouden. Uiteraard is zulks eveneens afhankelijk van de datum, waarop de voorwaarden van *artikel XXI, lid E*, zullen zijn vervuld. Naar het zich laat inzien, zal dit inderdaad tijdig het geval zijn. In dit verband schijnt een spoedige Nederlandse bekrachtiging wenselijk en verdient het aanbeveling, te streven naar nederlegging van de bekrachtigingsoorkonde vóór de in *artikel VI, lid B*, bedoelde verkiezing.

Voor een land als Nederland, dat voor zijn kernenergetische ontwikkeling in hoofdzaak van samenwerking met andere landen afhankelijk is, kan de totstandkoming van de Organisatie van veel betekenis worden.

Aan hetgeen in de vorenstaande toelichting en in de reeds eerder genoemde uitgave nr. 45 is vervat, moge de ondergetekende toevoegen, dat het Statuut der Organisatie, zoals het daar ligt, naar zijn oordeel nog wel vele wensen onvervuld laat en zich derhalve op verschillende punten tot kritiek leent. Bij het stellen van deze kritiek dient echter het zoëven geschetste belang van de Organisatie voor Nederland in het oog te worden gehouden.

Het Statuut in zijn huidige vorm is naar verwachting een alleszins bruikbaar instrument voor de beoogde samenwerking. Naar het oordeel van de Regering dient het Koninkrijk dan ook hieraan zijn medewerking te verlenen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. LUNS.