

Handboek Internationaal Recht

Redactie

Nathalie Horbach
René Lefeber
Olivier Ribbelink

Hieronder treft u aan hoofdstuk 17 uit het *Handboek Internationaal Recht*:

Wapenbeheersingsrecht

Guido den Dekker en Eric Myjer

Voor de publicatie op de Asser website van de afzonderlijke hoofdstukken van het handboek is in 2014 toestemming verleend door de auteurs en de uitgever, T.M.C. Asser Press.

Dit boek biedt een bundeling van het merendeel van de in Nederland aanwezige specialismen op internationaalrechtelijk gebied bijgewerkt tot het jaar van publicatie 2007.

Het *Handboek Internationaal Recht* is een initiatief van het T.M.C. Asser Instituut te Den Haag en werd mede mogelijk gemaakt door een subsidie van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie. Voor de ontstaansgeschiedenis van het boek wordt verwezen naar het als aparte PDF bijgevoegde Voorwoord van de redacteurs.

 Hoofdstuk 17

WAPENBEHEERSINGSRECHT

 Guido den Dekker en Eric Myjer

Dr. G.R. den Dekker werkte als onderzoeker en docent bij de leerstoelgroep Volkenrecht van de Universiteit van Amsterdam en is thans werkzaam als advocaat bij De Brauw Blackstone Westbroek te Den Haag. Dr. E.P.J. Myjer is universitair hoofddocent international publiekrecht aan de Universiteit Utrecht en (mede)directeur van het Centre for Conflict and Security Law (Sheffield University/Universiteit Utrecht).

1.	Wapenbeheersingsrecht: plaatsbepaling en ontwikkeling	2
1.1	Inleiding	2
1.2	Begrippen en schets van een ontwikkeling	3
2.	Enkele kenmerken van wapenbeheersingsrecht	7
2.1	Veiligheidsbegrippen	7
2.2	Bronnen	8
2.3	Toezichtsmechanismen	9
2.4	Onderhandelingsplicht	11
3.	De fora	11
3.1	Multilateraal	11
3.1.1	De Volkenbond	12
3.1.2	De VN: Algemene Vergadering en Veiligheidsraad	12
3.1.3	De speciale ontwapeningszittingen van de Algemene Vergadering	14
3.1.4	De Conference on Disarmament	16
3.1.5	Verdragsspecifieke conferenties	16
3.2	Bilateraal	17
4.	De hoofdcategorieën	17
4.1	Inleiding	17
4.2	De kernwapens	18

4.2.1	Niet-verspreiden van kernwapens.....	18
4.2.2	Stopzetten van kernproeven.....	20
4.2.2.1	Beperkt Kernstopverdrag.....	20
4.2.2.2	Alomvattend Kernstopverdrag	21
4.2.3	Kernwapenvrije zones	22
4.2.3.1	Met betrekking tot een bepaalde ruimte	22
4.2.3.2	Met betrekking tot een bepaalde (specifieke) regio	23
4.2.4	Non-proliferatie overig.....	24
4.3	De biologische en chemische wapens.....	24
4.3.1	Protocol van Genève.....	25
4.3.2	Biologische wapenverdrag	25
4.3.3	Chemische wapenverdrag.....	27
4.4	De beheersing van conventionele wapens	29
4.4.1	Dubieuze wapenverdrag	29
4.4.2	Verdrag inzake conventionele strijdkrachten in Europa.....	29
4.4.3	Verdrag inzake anti-personeelmijnen.....	30
4.5	Overige vormen van wapenbeheersing.....	31
4.6	Controlesystemen op wapenexport.....	31
5.	De toezichtsorganisaties	33
5.1	Het Internationaal Atoomagentschap	33
5.2	De Organisatie voor het Verbod van Chemische Wapens	34
5.3	De VN-Veiligheidsraad als toezichthouder.....	35

1. WAPENBEHEERSINGSRECHT: PLAATSBEPALINGEN ONTWIKKELING

1.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt het internationale recht dat betrekking heeft op wapenbeheersing. In oorsprong werden wapenbeheersingsafspraken die er echt toe deden vooral bilateraal gesloten tussen de tegenspelers in de Koude Oorlog, de Verenigde Staten (VS) en de Sovjet-Unie (SU) (Strategic Arms Limitation Talks, SALT; Anti-Ballistic Missile (ABM) Treaty; Strategic Arms Reduction Talks, START), dan wel vonden deze hun oorsprong in een bilaterale overeenstemming voordat zij naar het multilaterale plan werden getild: het Non-proliferatieverdrag (hierna: NPV) en het Biologische wapenverdrag (Biological Weapons Convention, BWC). Pas tegen het einde van de Koude Oorlog ontstaat een groeiende bereidheid tot fundamentele wapenbeheersing, en vindt het rechtsgebied ook in bredere kring erkenning. Zo durft de International Law Association (ILA) het pas in 1990 na de val van de muur aan om voor dit specifieke rechtsgebied een commissie in te stellen – the Committee on Arms

Control and Disarmament Law, met als mandaat 'to investigate the manner in which the principles and rules of international law may contribute to the control or reduction of armaments and military forces and to the reduction of the risk of armed conflict, with special regard to any shortcomings that may be found, offering recommendations for improvement where appropriate,'¹

Wapenbeheersingsrecht is het deel van het internationale recht dat – in meest brede zin gesproken – gaat over beperkingen van militaire macht. Twee hoofdcategorieën waarop dit rechtsgebied betrekking heeft, kunnen worden onderscheiden, namelijk de massavernietigingswapens en de conventionele wapens. Met massavernietigingswapens oftewel 'weapons of mass destruction' worden bedoeld de nucleaire, chemische en biologische wapens. Dit omvat beperkingen op (grond)stoffen en onderdelen die een zogenoemde 'dual use' functie kunnen hebben, dat wil zeggen zowel voor civiele als militaire doeleinden bruikbaar zijn. Bij conventionele wapens kan het gaan over de overige bewapening en wat daaraan dienstbaar is, zoals tanks en artilleriestukken, maar ook de numerieke omvang van troepen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan beperkingen op de samenstelling en opstelling (dispositie) van troepen, maar ook op het gebruik en aanwezig hebben van bepaalde wapens en wapensystemen en het ontwikkelen ervan. Met het wapenbeheersingsrecht in verband staande, maar van een juridisch andere orde zijn controlesystemen op wapenexport en vertrouwenwekkende maatregelen. Deze worden vaak aangeduid als 'politiek bindende' afspraken of zijn gebaseerd op wederzijds afgestemd buitenlands beleid. Wapenbeheersing wordt hier in ruime zin gehanteerd en omvat ook het begrip ontwapening.² Ontwapening is de meest vergaande vorm van wapenbeheersing. Desondanks worden de termen wel als paar gebruikt, ontwapening en wapenbeheersing, dan wel als synoniemen.

1.2 Begrippen en schets van een ontwikkeling

Wapenbeheersingsrecht is onderdeel van het gehele spectrum van regels met betrekking tot gewapende conflicten. Tussen het wapenbeheersingsrecht, het collectieve

1. Zie de zes rapporten van deze commissie als onderdeel van de tweejaarlijkse rapporten van de International Law Association (ILA), te weten: First Report, 'General observations on the law of arms control', in ILA, *Report of the Sixty-Fifth Conference*, Cairo 1992, p. 389-403; Second Report, 'Legal restraints on arms proliferation', in ILA, *Report of the Sixty-Sixth Conference*, Buenos Aires 1994, p. 401-431; Third Report, 'Legal remedies for arms control impasse', in ILA, *Report of the Sixty-Seventh Conference*, Helsinki 1996, p. 307-322; Fourth Report, 'Further constraints on nuclear weapons', in ILA, *Report of the Sixty-Eight Conference*, Taipei 1998, p. 164-178; Fifth Report, 'National and international verification measures', in ILA, *Report of the Sixty-Ninth Conference*, London 2000, p. 222-247; Final Report, 'International and national legal regulation for arms control and disarmament', in ILA, *Report of the Seventy-First Conference*, Berlin 2004, p. 488-526.

2. Vgl. bijv. J. Goldblat, *Arms Control: A Guide to Negotiations and Agreements*, 1994, p. 3. Anders: S.M. Seidel, *Aufsichts- und Streitbeilegungsverfahren im Recht des Abrüstungs und Rustungskontrolle*, 2005, p. 22-24.

veiligheidsrecht (rond het collectieve veiligheidssysteem van de Verenigde Naties³ en daarmee verbonden regelingen op het gebied van terrorismebestrijding) en het humanitaire oorlogsrecht⁴ bestaan onderlinge verbanden en overlappingsen. Gedacht kan worden aan de door de Veiligheidsraad bevolen ontwapening van Irak na de inval in Koeweit⁵ of aan de onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest aangenomen resolutie 1540 (2004) van de Veiligheidsraad, waarbij staten een non-proliferatie maatregel wordt opgelegd (met betrekking tot massavernietigingswapens en wapensystemen) met het oog op terrorismebestrijding. Op wapenbeheersingsrecht en humanitair oorlogsrecht hebben betrekking verdragen als het Geneefse Protocol van 1925, het Dubieuze wapenverdrag en de bijbehorende protocollen, en het Verdrag inzake anti-personeelmijnen. De samenhang tussen wapenbeheersingsrecht, collectief veiligheidsrecht en humanitair oorlogsrecht blijkt ook uit het advies van het Internationaal Gerechtshof over de *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*⁶ waarin de mate en aard van het militaire geweld ter zelfverdediging centraal staat. Ook in de literatuur is gewezen op deze samenhang en op de afzonderlijke plaats daarbij voor wapenbeheersing.⁷ Het ruimere kader van deze gebieden kan worden aangeduid als het conflict en veiligheidsrecht.

Wapenbeheersing speelt een rol in elk van de verschillende fasen van een conflict (de voorfase, de fase van het feitelijke conflict en de fase na afloop van het conflict). Zo gaat het in de voorfase vooral om vragen hoe geweld en wapens te beheersen, bijvoorbeeld wat is het toepasselijke recht met betrekking tot wapens en hoe kan dit recht zodanig worden ontwikkeld dat daarmee het uitbreken van geweld wordt voor-

3. Zie hfdst. 12.

4. Zie hfdst. 16.

5. VN Doc. S/RES 687 (1991).

6. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, *ICJ Rep.* 1996, p. 265 (hierna: *Nuclear Weapons*). Zie E.P.J. Myjer, 'The law of arms control, military security and the issues: An introduction', in E.P.J. Myjer (red.), *Issues of Arms Control Law and the Chemical Weapons Convention*, 2001, p. 5. Zie ook *Oil Platforms* (Iran v. United States), *ICJ Rep.* 2003, p. 161; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, *ICJ Rep.* 2004, p. 136; J. Green, 'The Oil Platforms case: An error of judgement?', *JCSL* (9) 2004, p. 357-386.

7. Zie B.V.A. Röling (met F. Kalshoven), 'De positie van de niet-bezette burgerbevolking in een gewapend conflict, in het bijzonder met het oog op de massaal werkende strijdmiddelen (NBC-wapens)', in *Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht*, nr. 61 en 62, 1970, p. 7-9. De auteur werkt dit verder uit in voorwoord bij E.P.J. Myjer, *Militaire veiligheid door afschrikking, verdediging en het geweldverbod in het Handvest van de Verenigde Naties*, 1980, p. xxv e.v.; en in B.V.A. Röling, 'The law of arms control and disarmament', in J. Makarczyk (red.), *Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs*, 1984. Zie ook J.H. Burgers, 'The Netherlands and disarmament', in H.F. van Panhuys e.a. (red.), *International Law in the Netherlands*, 1979, p. 254-259; H. Neuhold, 'Legal aspects of arms control agreements', in K.-H. Böckstiegel e.a. (red.), *Völkerrecht, Recht der internationalen Organisationen, Weltwirtschaftsrecht: Festschrift für Ignaz Seidl-Hohenveldern*, 1988, p. 428; J. Murphy, 'Force and arms', in O. Schachter & C. Joyner (red.), *United Nations Legal Order*, 1995, p. 301. Vgl. verder het advies van 1982 van de Adviescommissie inzake Vraagstukken van Ontwapening en Internationale Veiligheid en Vrede, in *Verslag over de Twaalfde Bijzondere Zitting van de Algemene Vergadering der Verenigde Naties inzake ontwapening*, nr. 129, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1983, p. 122 (hierna: Verslag nr. 129).

komen. In de fase van het feitelijke conflict spelen bijvoorbeeld kwesties aangaande het voorkomen van verdere escalatie van het conflict tot een hoger geweldsniveau (met massavernietigingswapens) en in de fase na afloop van het conflict spelen kwesties als die met betrekking tot gedwongen wapenbeheersing of 'explosive remnants of war' (niet ontplofte munitie).

Wapenbeheersingsrecht moet worden geplaatst in de context van het bredere concept van wapenbeheersing, zoals dat voornamelijk gedurende de Koude Oorlog met zijn systeem van afschrikking en de daaruit voortvloeiende wapenwedloop tot grote ontwikkeling is gekomen.⁸ Het streven naar wapenbeheersing vindt plaats tegen de achtergrond van een proces van voortdurende technologische ontwikkelingen op het gebied van wapensystemen, zoals die betreffende de aard van de wapens of de overbrengingssystemen, en de ontwikkeling van en afweer tegen nieuwe methoden van oorlogvoering als gevolg van nieuwe (computer)technologieën, zoals een digitale aanval op voor de veiligheid van een land essentiële computernetwerken (vliegverkeer, waterzuivering).⁹ Ook zijn staten geneigd hun oudere wapensystemen te vervangen en vindt er een wereldwijde wapenhandel plaats waarbij zowel oude – afgestoten – als nieuwe wapensystemen en technologieën worden verhandeld. Er is dus sprake van een constante beweging op het gebied van de bewapening, waarbij de hierbij betrokken militaire industrieën en staten elkaar over en weer versterken. Naast de duidelijk positieve aspecten van een adequate bewapening, zoals het zich als staat optimaal kunnen verdedigen dan wel effectief kunnen bijdragen collectief bewapend op te treden tegen onrecht, zijn er inherente risico's aan het bewapeningsproces verbonden. Zo voedt de internationale wapenhandel de talloze militaire conflicten tussen derde wereldlanden, in het Midden-Oosten, en destijds die tussen de voormalige deelrepublieken in Joegoslavië. Bovendien voorziet de internationale wapenhandel 'failed states' en niet-staatelijke actoren, zoals internationaal opererende terroristische groeperingen, van wapens met alle risico's van dien. Het voorkomen van in het bijzonder die laatste risico's staat tegenwoordig hoog op de agenda. Daarom bestaat er mede in het kader van bestrijding van terrorisme een vergoot accent op maatregelen gericht op de niet-verspreiding van specifieke wapens en overbrengingsmiddelen.¹⁰

Historisch gezien spelen er verder tal van motieven om tot wapenbeheersing te komen, zoals het indammen van de risico's die voortvloeien uit de aanwezigheid van de bewapening zelf, namelijk dat beschikbare wapenmacht ook daadwerkelijk wordt gebruikt, of dat er een onbedoeld conflict ontstaat doordat (nucleaire) wapens niet adequaat gecontroleerd worden. Verder spelen ook economische motieven voor wapenbeheersing; bewapening kost veel geld. Ook heeft wapenbeheersing vaak te

8. Zie bijv. A. Myrdal, *The Game of Disarmament: How The United States and Russia run the Arms Race*, 1977; de serie *Ontwapening, veiligheid, vrede. Voorstellen, besprekingen en besluiten*, van het ministerie van Buitenlandse Zaken vanaf 1966; Myjer, *supra* n. 7; R. O'Neill & D.N. Schwartz (red.), *Hedley Bull on Arms Control*, 1987.

9. Vgl. brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 29 oktober 2004, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 800 V, nr. 56.

10. Vgl. de maatregelen in het kader van VR Res. 1540 (2004).

maken met het fixeren van machtsverhoudingen, zoals wanneer overwinnaars bij een conflict ontwapening afdwingen (overwinnaarsrecht).

Wapenbeheersingsrecht als begrip geeft invulling aan enerzijds het recht op adequate bewapening, en anderzijds aan de noodzaak de omvang te beperken tot ook niet meer dan datgene wat daarvoor nodig is. Wat adequaat is wordt bepaald door de functies die militaire macht internationaal mag hebben¹¹ te weten het gebruik van militaire macht ten behoeve van (collectieve) zelfverdediging, dan wel ten behoeve van optreden in het kader van een mandaat van de Veiligheidsraad. Het is staten op grond van artikel 2 lid 4 VN-Handvest verboden militaire macht te hanteren ten behoeve van gebiedsuitbreiding, dan wel invloedssfeer. Logischerwijze zou het streven dan ook moeten zijn om het wapenniveau zodanig te reguleren dat daarmee het laagst mogelijke risiconiveau wordt bereikt dat wapensystemen voor agressieve doeleinden kunnen worden gebruikt en ook de risico's voor onbedoeld gebruik zo veel mogelijk worden beperkt, terwijl de legitieme functies mogelijk blijven. Hiermee lijken dan ook de randvoorwaarden van wapenbeheersingsrecht geformuleerd te zijn. De nucleaire wapenbeheersingsverdragen dienen daarbij specifiek de bestendinging van een strategisch militair evenwicht ('balance of power') dat, in samenhang met de politiek van nucleaire afschrikking ('nuclear deterrence'), een vredebewarende functie heeft als onderdeel van een strategie van oorlogsvoorkoming. Dit is wel genoemd het dilemma van het nucleaire tijdperk: de kernwapens zijn onbruikbaar geworden, maar zijn nog wel onmisbaar.¹²

Sinds het einde van de Koude Oorlog in 1991 is de belangstelling voor het wapenbeheersingsrecht sterk toegenomen, omdat vanaf dat moment de onderwerpen van dit rechtsgebied aan de specifieke Oost-West (VS-SU) tegenstelling onttrokken werden en de 'juridificering' van wapenbeheersingskwesities een grote vlucht kon nemen. De totstandkoming van langverwachte en zeer veelomvattende multilaterale wapenbeheersingsverdragen sinds het einde van de Koude Oorlog, zoals het Verdrag inzake conventionele strijdkrachten in Europa (hierna: CSE-Verdrag), het Chemische wapenverdrag (Chemical Weapons Convention, CWC) en het Alomvattend Kernstopverdrag, duiden daar op. Een bijkomend fenomeen zijn de verdrags specifieke organisaties die als belangrijkste taak hebben om toezicht te houden op de naleving van de verdragsverplichtingen.

Wapenbeheersingsrecht kan dan (vollediger) worden omschreven als dat deel van het internationale publiekrecht dat gaat over de internationaal overeengekomen (erkende) beperkingen op het gebruik van militaire macht in het algemeen en op het gebruik en/of het bezit van wapens in het bijzonder, hetzij met betrekking tot het niveau van de bewapening, de aard ervan of de opstelling, en over de toepasselijke toezichtsmechanismen. Het is daarbij gericht op het bijdragen aan een vergrote veiligheid met inachtneming van een (strategisch) machts-evenwicht. Het bevorderen van

11. Zie Myjer, *supra* n. 7; zie ook Röling in het voorwoord, p. i-xxxi.

12. B.V.A. Röling, *Volkenrecht en Vrede*, 1985, p. 67.

een zo humaan mogelijke oorlogvoering is een bijkomend doel, overigens zonder dat daarbij de veiligheidsdimensie uit het oog wordt verloren.

2. ENKELE KENMERKEN VAN WAPENBEHEERSINGSRECHT

2.1 Veiligheidsbegrippen

Het wapenbeheersingsrecht is geen 'self contained regime'.¹³ Bij zo'n regime zou het namelijk gaan om een autonoom systeem dat losgekoppeld is van het algemene internationale recht. Dat is niet het geval bij wapenbeheersingsrecht dat dan wel een aantal specifieke kenmerken heeft, maar geen losgekoppeld subsysteem vormt.

Het internationale recht verplicht de staten op zich niet tot wapenbeheersing, maar het systeem van collectieve veiligheid van de Verenigde Naties (VN) – en het daarin vervatte verbod op gebruik van geweld – veronderstelt wel een niveau van statelijke bewapening dat is gericht op (collectieve) verdediging, zij het niet op een aanvalscapaciteit die voor agressieve doeleinden kan worden gebruikt. De specifieke kenmerken van het wapenbeheersingsrecht vloeien voort uit het gegeven dat staten slechts bereid zijn afspraken te maken op het gebied van wapenbeheersing wanneer hun veiligheid (nationaal dan wel internationaal) niet in het gedrang komt. Als uitgangspunt geldt daarbij over het algemeen het veiligheidsbegrip 'militaire veiligheid'.¹⁴ Dat wil zeggen dat staten het vermogen behouden om zich alleen, dan wel collectief, te verweren tegen een mogelijke militaire aantasting van het eigen territorium dan wel dat van met hen verbonden staten. Hiertoe wordt ook gerekend het in staat zijn militair bij te dragen aan het VN-stelsel van collectieve veiligheid. Dit veiligheidsbegrip sluit aan bij de eisen die voortvloeien uit het *ius ad bellum* en het collectief optreden op gezag van de Veiligheidsraad.

In de praktijk hanteren staten echter ook veiligheidsbegrippen waarbij zij een militaire capaciteit nastreven die ook andere belangen dan die van hun territorium kan garanderen. Deze staten hanteren dan het ruimere veiligheidsbegrip 'belangenveiligheid', waarbij die belangen al dan niet nader kunnen worden aangeduid, zoals 'economische veiligheid' of bijvoorbeeld het nog niet nader ingevulde begrip 'terrorismeveiligheid', het beveiligd zijn tegen alle vormen van tegen een staat of collectief gericht terrorisme. Het is duidelijk dat de aard van het gehanteerde veiligheidsbegrip bepalend is voor de mate waarin een staat (politiek) bereid is tot het aangaan van wapenbeheersingsafspraken en tot welk niveau van bewapening een staat zich wil beperken. Hierin klinkt door dat wapenbeheersing niet als doel op zichzelf wordt beschouwd, maar als middel om tot internationale stabiliteit en veiligheid bij te dragen. Het is

13. Zie o.m. B. Simma, 'Self contained regimes', *NYIL* (16) 1985, p. 111-136; L.A.N.M. Barnhoorn, 'Diplomatic law', in L.A.N.M. Barnhoorn & K.C. Wellens (red.), *Diversity in Secondary Rules and the Unity of International Law*, 1995, p. 65; B. Simma & D. Pulkowski, 'Of planets and the universe: Self-contained regimes in international law', *EJIL* (17) 2006, p. 483-529.

14. Voor andere veiligheidsbegrippen, zie Myjer, *supra* n. 6, p. 1-4.

daarom wenselijk om het totaal aan wapenbeheersingsnormen te beschouwen in het licht van de specifieke context waarbinnen wapenbeheersingsafspraken worden gemaakt, namelijk niet alleen de (internationaal) politieke context, maar ook het hiermee nauw verbonden door staten gehanteerde veiligheidsbegrip.

Waar gesteld kan worden dat voor Nederland altijd militaire veiligheid als veiligheidsbegrip heeft gegolden, was het Nederlandse uitgangspunt van oudsher dat het beperkingen accepteert op de nationale wapenmacht tot hetgeen noodzakelijk is om een effectieve zelfverdediging te kunnen voeren – *in casu* een bijdrage aan de collectieve zelfverdediging van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) – en om een bijdrage te kunnen leveren aan het VN-systeem van collectieve veiligheid, onder meer door participatie in vredesoperaties.¹⁵ Wanneer staten terrorismeveiligheid als veiligheidsbegrip zouden gaan hanteren op de wijze zoals de VS dat doen in de Bush-doctrine,¹⁶ waarbij de mogelijkheid van preventief optreden wordt opengelaten in geval van terrorisme al dan niet in combinatie met massavernietigingswapens, dan zal dat een rechtstreeks effect hebben op het niveau van wapenbeheersing waartoe staten bereid zullen zijn.

2.2 Bronnen

Kenmerkend voor de rechtsbronnen van het wapenbeheersingsrecht is dat het primair gaat om verdragsrecht en niet om gewoonterecht. Men kan spreken van wapenvrijheid als grondregel. Staten regelen nauwkeurig in hoeverre zij zich gebonden achten aan beperkingen op die wapenvrijheid. In andere woorden formuleert het Internationaal Gerechtshof dit in de *Nicaragua* zaak en in het *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* advies, waar het Hof stelt dat er in het internationale recht geen regels zijn, anders dan regels die door de betrokken staat zijn aanvaard, uit hoofde van een verdrag of anderszins, waarbij het niveau van bewapening van een soevereine staat kan worden beperkt, en dat 'State practice shows that the illegality of the use of certain weapons as such does not result from an absence of authorization but, on the contrary, is formulated in terms of prohibition.'¹⁷ De veiligheidspolitieke context heeft tot gevolg dat wapenbeheersingsafspraken heel strikt en op gedetailleerde wijze worden geformuleerd. Anderzijds geven bijna alle wapenbeheersingsakkoorden juist ontsnappingsclausules aan in verband met die politiek-militaire context. Dezelfde omstandigheden die staten tot die strikte afspraken brengen hebben tot gevolg dat gewoonterecht niet of nauwelijks een rol speelt in het wapenbeheersingsrecht. Het wapenbeheersingsrecht vraagt om een grote mate van voorspelbaarheid en zoveel

15. Dit beantwoordt aan belangrijke beginselen als in par. 22 en 29 Slotdocument SSOD-I, VN Doc. A/RES/S-10/2 (1978). Voor andere belangrijke beginselen, zie het advies in Verslag nr. 129, *supra* n. 7.

16. Over deze Amerikaanse nationale veiligheidsstrategie en de volkenrechtelijke toelaatbaarheid daarvan, zie het gezamenlijke advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) & Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV), *Preëemptief optreden*, 2004.

17. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States), Merits, *ICJ Rep.* 1986, p. 135, par. 269; *Nuclear Weapons*, *supra* n. 6, par. 21-22, 52.

mogelijk eenduidigheid in zijn formulering en toepassing. Het informele proces van rechtsvorming door gewoonterecht past daar niet goed bij. Een 'normencatalogus' van gewoonterecht heeft zich op het terrein van de wapenbeheersing dan ook niet ontwikkeld.¹⁸

Ook de betekenis van 'soft law' in de zin van het effect van niet-juridisch bindende instrumenten op het wapenbeheersingsrecht is gering, al verdient opmerking dat bepaalde politiek bindende afspraken (zoals controleregimes op wapenexport) in de praktijk goed werken en er praktische maatregelen zonder voorafgaande regulering worden getroffen, wat de vraag oproept of dit onder omstandigheden niet een even-goed mechanisme voor multilaterale wapenbeheersing kan vormen.¹⁹ Het is goed denkbaar dat staten in de toekomst minder sterk gericht zullen zijn op de totstandbrenging van juridisch bindende verdragen om bepaalde resultaten op het terrein van de wapenbeheersing te bereiken.

2.3 Toezichtsmechanismen

Met de strikte formulering van verplichtingen, bijvoorbeeld de plicht tot vernietiging van een hele categorie wapens, zoals chemische wapens, hangt samen dat staten ook een hoge mate van zekerheid wensen dat hun verdragspartijen zich ook daadwerkelijk houden aan hun verplichtingen. Om te verzekeren dat alle verdragspartijen ook daadwerkelijk de overeengekomen beperkingen op hun wapenmacht realiseren, en dus niet bepaalde staten in een strategisch gunstigere uitgangspositie komen te verkeren, is een systeem van toezicht oftewel supervisie onontbeerlijk. Toezicht kan op verscheidene manieren worden gerealiseerd. Dit heeft in het kader van wapenbeheersing geleid tot belangrijke ontwikkelingen met betrekking tot de verificatie van verplichtingen. Op het hoogtepunt van de Koude Oorlog waren de mogelijkheden tot verificatie beperkt tot nationale technieken van de individuele staten, de zogenoemde 'national technical means' (NTMs). Verificatie kon bijvoorbeeld gebeuren via satellieten, spionage(vliegtuigen) en andere vormen van 'intelligence'. Geleidelijk ontstond ook bij de twee supermachten – de VS en de SU – de bereidheid tot wederzijdse 'on site' inspecties. Het NPV bracht een vorm van institutionele verificatie door de verplichtingen van de niet-nucleaire verdragspartijen op basis van 'safeguards agreements' door middel van 'on site' inspecties te laten controleren door het Internationaal Agentschap voor Atoomenergie (International Atomic Energy Agency, IAEA). Na het einde van de Koude Oorlog vond het toezicht op de naleving een voorlopig hoogtepunt in de bij de CWC opgerichte Organisatie voor het verbod op Chemische Wapens (Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons, OPCW). Het OPCW-model ligt ook ten grondslag aan de toezichtsorganisatie bij het nog niet

18. Zie G. den Dekker, *The Law of Arms Control: International Supervision and Enforcement*, 2001, p. 62, 64.

19. Zie bijv. E. Dahinden, 'The future of arms control law: Towards a new regulatory approach and new regulatory techniques', *JCSL* (10) 2005, p. 263-279.

in werking getreden Alomvattend Kernstopverdrag, de Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization (CTBTO), en werd tevens voorgesteld voor een – vooralsnog niet tot stand gebrachte – toezichtsorganisatie voor de BWC (Biological Weapons Convention). De noodzaak voor dergelijke toezichtsinstrumenten doet zich vooral voelen in gevallen van beperkingen op ‘dual use’ stoffen en materialen waarbij supervisie overeengekomen is. De institutionalisering van het toezicht op de naleving van wapenbeheersingsverdragen loopt parallel met het aangaan van vérstreckende verplichtingen door de staten en kan daarvan als kenmerk worden gezien. Het toezicht volgens het model van deze internationale toezichtsorganisaties – het OPWC model – wordt gerealiseerd door een transparant en ‘non-adversarial’ (niet-contentieus) proces. Hierbij hebben staten een declaratieplicht op grond waarvan zij aan de organisatie opgave doen van relevante activiteiten op het terrein van het betreffende verdrag en/of rapporteren over de naleving van hun verplichtingen. De organen van de toezichtsorganisatie onderzoeken de verstrekte gegevens en kunnen om opheldering of aanvulling vragen, en kunnen toezicht op de naleving uitoefenen door (routine)inspecties. Ook de lidstaten kunnen via de organisatie om opheldering, nadere toelichting dan wel een (uitdagings)inspectie verzoeken. Dit heeft geleid tot een specifiek institutioneel kader dat kenmerken draagt van ‘compliance management’.²⁰ De rol van de toezichthoudende organisatie is daarbij meer gericht op het bevorderen van transparantie, ‘confidence-building’ en het voorkomen van overtredingen dan op het zoeken van de confrontatie met een lidstaat in geval van verdenkingen of geconstateerde overtredingen, hoewel de instrumenten voor een dergelijke confrontatie wel voorhanden zijn.

Kenmerkend voor de meest omvattende wapenbeheersingsakkoorden is dat de lidstaten besluiten tot het opzetten van de toezichthouder – een volwaardige intergouvernementele organisatie – en het invoeren van nationale implementatie-maatregelen die er onder andere voor moeten zorgen dat de lidstaten hun declaratieverplichtingen (en andere informatieverstrekking) zoveel mogelijk op gecoördineerd-uniforme wijze vervullen. Het implementeren van die institutionele verplichtingen vormt de basis waarop de naleving van de primaire verdragsverplichtingen vervolgens kan plaatsvinden. Het wapenbeheersingsrecht omvat dan ook een aanzienlijk onderdeel institutioneel recht. Het heeft betrekking op de toezichtsorganisaties zoals IAEA en OPCW, maar ook kan gedacht worden aan gemeenschappelijke commissies die – in bilateraal of multilateraal verband – opgericht zijn om overleg te plegen in geval van twijfel aan de naleving van de overeengekomen wapenbeheersingsverplichtingen.²¹ In dit verband kan nog gewezen worden op de in veel wapenbeheersingsverdragen voorziene toetsingsconferenties die periodiek (meestal elke vijf jaar) worden gehouden en waar-

20. Zie A. Chayes & A. Handler Chayes, *The New Sovereignty, Compliance with International Regulatory Agreements*, 1995; zie ook G. den Dekker, ‘The effectiveness of international supervision in arms control law’, *JCSL* (9) 2004, p. 315-330.

21. Bijv. de Joint Consultative Commission ex art. X van het Protocol bij het bilaterale Peaceful Nuclear Explosions Treaty. In multilateraal verband bijv. de Joint Consultative Group ex art. XVI CSE-Verdrag.

bij het betreffende verdrag en de implementatie ervan onder de loep wordt genomen door de verdragspartijen. Via dit instrument kan ook met de technologische ontwikkelingen rekening worden gehouden binnen de verdragskaders.

2.4 Onderhandelingsplicht

Een specifiek kenmerk waar wij hier op ingaan is de onderhandelingsplicht op het terrein van de kernwapens. Zoals gezegd verplicht het internationaal recht niet tot het treffen van wapenbeheersingsmaatregelen. Staten kunnen echter op grond van specifieke verdragsverplichtingen wel gehouden worden tot het voeren van onderhandelingen om tot reducties in hun bewapening te komen. De partijen bij het NPV hebben zich in artikel VI van dat verdrag verplicht tot het voeren van onderhandelingen te goeder trouw over onder meer nucleaire ontwapening. Van deze onderhandelingsverplichting merkt het Internationaal Gerechtshof in het *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* advies op dat dit betrekking heeft op een verplichting van 'the vast majority of the international community.'²² Dit brengt het Hof tot de belangrijke conclusie dat 'there exists an obligation to pursue in good faith and bring to a conclusion negotiations leading to nuclear disarmament in all its aspects under strict and effective international control.'²³ Van deze verplichting – die zich uiteraard in de eerste plaats richt tot de kernwapenstaten met de grootste arsenalen, de VS en Rusland – is vooralsnog niet veel terecht gekomen. Weliswaar hebben de VS en SU/Rusland verschillende bilaterale akkoorden gesloten (START, Intermediate-Range Nuclear Force (INF) Treaty) en is daar in 2002 nog het Strategic Offensive Reductions Treaty (SORT) aan toegevoegd,²⁴ maar deze zijn nauwelijks als betekenisvolle kernontwapening te duiden mede doordat niet is bepaald dat (en hoe) ontmantelde kernwapens zouden moeten worden vernietigd.

3. DE FORA

3.1 Multilateraal

Van oudsher zijn de belangrijkste multilaterale fora waarin kwesties van wapenbeheersing aan de orde komen de Algemene Vergadering van de VN en dan met name de eerste Commissie, de Conference on Disarmament (CD) en verdrags specifieke (toetsings)conferenties.

22. *Nuclear Weapons*, supra n. 6, par. 100.

23. Ibid., dictum onder F.

24. Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Strategic Offensive Reductions 2002 <www.whitehouse.gov/news/releases/2002/05/20020524-3.html>. Zie G. den Dekker, 'Nieuwe strategische kernwapenbeheersing: Méér dan een voetnoot in de geschiedenis?', *Vrede & Veiligheid* (31) 2002, p. 149-153.

3.1.1 *De Volkenbond*

Nederland was aan het einde van de negentiende eeuw op directe wijze betrokken bij wapenbeheersingsbesprekingen door de eerste Haagse Vredesconferentie, die in 1899 in Den Haag werd georganiseerd. Het oorspronkelijke uitgangspunt van deze conferentie was om, uit vrees voor een dreigende wapenwedloop, te komen tot vormen van wapenbeheersing, naast de twee andere aandachtsgebieden geschillenbeslechting en humanitair oorlogsrecht. Dat de uiteindelijke resultaten te wensen over lieten is minder belangrijk dan het feit dat wapenbeheersing op de internationale agenda werd geplaatst.²⁵ Na de Eerste Wereldoorlog kreeg het streven naar wapenbeheersing vorm in het Convenant van de Volkenbond, waar in artikel 8 aangegeven werd dat voor het handhaven van de vrede nodig is te komen tot 'the reduction of national armaments to the lowest point consistent with national safety and the enforcement by common action of international obligations.' Het Convenant voorzag in een procedure waarbij voorstellen voor dergelijke ontwapening door de Raad van de Volkenbond zouden worden opgesteld ter goedkeuring en aanname door de verschillende regeringen. Na vaststelling van deze plannen zouden de limieten van de toegestane bewapening vaststaan en zou voor verandering daarvan toestemming van de Raad nodig zijn. Verder bevatte het systeem onder meer met betrekking tot de wapenproductie nog een aantal regelingen en bestond er voor de staten een informatieverplichting (gericht op de omvang van hun bewapening, hun militaire programma's en voor militaire doeleinden bruikbare industrieën). In de praktijk kwam weinig van dit systeem terecht. Ook een onder auspiciën van de Volkenbond groots opgezette Ontwapeningsconferentie die tussen 1932 en 1936 periodiek bijeenkwam, leidde niet tot resultaten.

3.1.2 *De VN: Algemene Vergadering en Veiligheidsraad*

Hoewel net als bij de Volkenbond ook het systeem van de VN voorziet in collectieve actie wanneer de vrede bedreigd zou worden, is het systeem van de VN veel minder vrijblijvend. In het VN-Handvest ligt het accent minder op het reduceren van militaire middelen, en meer op de noodzaak effectief zowel in zelfverdediging als bij gemeenschappelijke actie te kunnen optreden. Hierbij speelde onder meer het idee dat het streven naar ontwapening tussen de twee wereldoorlogen de defensiecapaciteit van verschillende staten had aangetast. Ontwapening en wapenbeheersing worden dan ook niet langer als een primaire doelstelling geformuleerd, maar wel als een gebied waarop de Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad een taak hebben. Dit moet worden gezien tegen de achtergrond van de voornaamste doelstelling van de VN met betrekking tot het handhaven van de internationale vrede en veiligheid en die waarbij de VN tevens een centrum beoogt te zijn voor de harmonisatie van het optreden van de lidstaten ter verwezenlijking van deze en andere gemeenschappelijke doelstellin-

25. Zie o.m. E.P.J. Myjer, 'Honderd jaar Haagse Vredesconferentie', *NJB* (74) 1999, p. 852-859; J. Brown Scott (red.), *The Hague Conventions and Declarations of 1899 and 1907*, 1915.

gen (vgl. art. 1 lid 1 en lid 4 VN-Handvest). De Algemene Vergadering zou zich bezighouden met de algemene beginselen, terwijl het aan de Veiligheidsraad zou zijn om concrete plannen te formuleren voor een systeem van wapenbeheersing om voor te leggen aan de lidstaten.²⁶ In de praktijk heeft de Algemene Vergadering zich niet alleen met de algemene beginselen beziggehouden, maar met alle mogelijke vraagstukken op dit gebied, terwijl de Veiligheidsraad haar taak op dit gebied heeft verwaarloosd.²⁷ Incidenteel is de Veiligheidsraad wel actief geweest, zie in het bijzonder resolutie 1540 (2004). In deze resolutie wordt het staten verboden niet-statelijke actoren op enigerlei wijze behulpzaam te zijn bij het verkrijgen van massavernietigingswapens en overbrengingsmiddelen. Staten dienen verder voor de nationale implementatie van deze verplichting zorg te dragen.²⁸ De Veiligheidsraad beschouwt de verspreiding van nucleaire, chemische en biologische wapens en hun overbrengingsmiddelen zonder meer als een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid. De resolutie bevestigt nog eens de belangrijke verklaring van de Veiligheidsraad uit 1992 waarin de noodzaak voor alle lidstaten 'to fulfil their obligations in relation to arms control and disarmament and to prevent proliferation in all its aspects of all weapons of mass destruction' werd onderstreept.²⁹ Vermelding verdient verder dat de Veiligheidsraad zich heeft uitgesproken over veiligheidsgaranties voor de niet-kernwapenstaten van het NPV.³⁰

Wat betreft het onderhandelen over verdragen op het gebied van wapenbeheersing neemt de VN een bescheiden positie in. De functie van de VN ligt eerder in het formuleren van principes, het opstellen van een 'wapenbeheersings-agenda' en het bieden van een forum. Wij zien dit ook terug in de verhouding tussen de Algemene Vergadering en andere fora van wapenbeheersing, de CD en de VN-Ontwapeningscommissie (Disarmament Commission). De Ontwapeningscommissie, een subsidiair orgaan van de Algemene Vergadering bestaande uit alle VN-lidstaten, is in toenemende mate een forum geworden waarin de niet-gebonden landen – dat wil zeggen de staten die politiek noch aan het Westen (de VS) noch aan het Oosten (Rusland) verbonden zijn – hun zegje doen over vraagstukken van wapenbeheersing en ontwapening, zonder dat dit erg serieus lijkt te worden genomen door de kernwapenstaten. Tussen de Algemene Vergadering en de CD bestaan nauwe contacten. Zo bespreekt de Algemene Vergadering zaken op basis van de rapportage van de CD en geeft de CD kennis van zijn standpunten en verzoeken, zoals neergelegd in resoluties van de Algemene Vergadering op het gebied van wapenbeheersing. Deze standpunten worden voorbereid in de eerste Commissie (politieke commissie) van de Algemene Vergadering. In de hoogtijdagen van de Koude Oorlog betekende dit in de praktijk

26. Zie art. 11 en 26 VN-Handvest.

27. K. Hailbrunner & E. Klein, in B. Simma (red.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 2002, p. 278.

28. Over VR Res. 1540, VN Doc. S/RES/1540 (2004), zie nader 5.3.

29. Verklaring van de voorzitter van de Veiligheidsraad aangenomen door de leden van de Veiligheidsraad bijeengekomen op het niveau van regeringsleiders en staatshoofden, VN Doc. S/23500 (1992).

30. Zie VN Doc. S/RES/255 (1968) en S/RES/984 (1995).

dat deze resoluties voor een belangrijk deel een afspiegeling waren van de twee machtsblokken, die ieder jaar soms in vrijwel ongewijzigde vorm hun specifieke standpunten in resolutievorm aangenomen probeerden te krijgen. Er kan dan ook worden geconcludeerd tot een verminderde effectiviteit van deze resoluties.

Naast de bovengenoemde resoluties zijn er resoluties waarbij de Algemene Vergadering de tekst aanneemt van en/of aanbeveelt tot toetreding tot een specifiek multilateraal verdrag. Een voorbeeld is resolutie 2373 (1968) waarbij op basis van een rapport van de eerste Commissie en de Eighteen Nation Disarmament Committee (ENDC) tekening van het NPV wordt aanbevolen. Andere verdragen waarbij de Algemene Vergadering op deze wijze betrokken was zijn het Verdrag betreffende de kosmische ruimte, het Verdrag van Tlatelolco, het Oceaanbodemverdrag, de BWC, het Verdrag betreffende geofysische oorlogvoering (ENMOD), de CWC en het Alomvattend Kernstopverdrag (zie par. 4).

3.1.3 *De speciale ontwapeningszittingen van de Algemene Vergadering*

De Algemene Vergadering riep in 1978 de eerste van in totaal drie speciale zittingen bijeen die exclusief over ontwapening handelden.³¹ SSOD-I (Special Session on Disarmament I) was de meest belangrijke van de drie. SSOD-I was bedoeld om duidelijkheid te scheppen ten aanzien van de rol van de VN in de onderhandelingsprocessen over wapenbeheersing. Het Oosten (geleid door de SU) en het Westen (geleid door de VS) kenden de VN niet de voornaamste rol toe in de wapenbeheersingsonderhandelingen, maar meenden dat de VN slechts een 'belangrijke' rol had in dit verband. De niet-gebonden landen wilden de VN echter een meer centrale rol laten spelen in de ontwapening in al zijn aspecten. Bovendien wilden zij dat het ontwapeningsprobleem vanuit het perspectief van hun economische situatie beschouwd zou worden; zij stelden een koppeling voor tussen ontwapening en ontwikkeling. In de discussies van 1978 stonden centraal de in het slotdocument van SSOD-I neergelegde Declaratie over prioriteiten voor en beginselen van ontwapening en een Actieprogramma over te nemen maatregelen.³² Dit document werd met consensus aangenomen, waarbij in het hoofdstuk 'Machinerie' tevens aanbevelingen werden gedaan voor een overlegstructuur voor ontwapeningsvraagstukken. Bij de rechtsvorming op het gebied van wapenbeheersingsrecht fungeren deze in Algemene Vergadering resoluties aangenomen documenten, in het bijzonder de declaratie, als zelfstandige rechtsbron.³³ Het feit dat het hierbij gaat om een consensus document heeft echter tot algemene formuleringen geleid. Buitenlandse Zaken tekende aan dat de declaratie lijdt

31. De eerste 'special session' werd gehouden van 23 mei tot 30 juni 1978; de tweede van 7 juni tot 10 juli 1982 en de derde van 31 mei tot 25 juni 1988. Zie *Verslag over de Tiende Bijzondere Zitting van de Algemene Vergadering der Verenigde Naties inzake ontwapening*, nr. 122, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1979 (hierna: Verslag nr. 122); Verslag nr. 129, *supra* n. 7.

32. VN Doc. A/RES/S-10/2 (1978).

33. Vgl. N.D.White, *The Law of International Organisations*, 2005, p. 158 e.v. Anders: Verslag nr. 129, *supra* n. 7, p. 11.

aan een gebrek aan evenwicht door onvoldoende nadruk te leggen op maatregelen ter beperking van de conventionele wapens, ter afremming van wapentransacties en op de noodzaak om de verspreiding van kernwapens te voorkomen.³⁴ In algemene zin loste SSOD-I de tegenstellingen tussen de politieke groepen niet op en slechts onder druk van de wereldopinie waren de grootmachten bereid om concessies te doen. Het slotdocument van SSOD-I was dan ook een politiek compromis waarin fundamentele verschillen verpakt waren in slechts ogenschijnlijk gelijkgestemde taal.³⁵

De tweede bijzondere zitting van de Algemene Vergadering verliep (nog) moeilijker. Toen de Algemene Vergadering deze bijeen riep in 1982 waren de tegenstellingen tussen de drie politieke groepen (het Westen, het Oosten en de niet-gebonden staten) alleen maar groter geworden. De Committee on Disarmament (een voorloper van de CD) droeg een ontwerp aan voor een 'alomvattend ontwapeningsprogramma' als uitgangspunt voor de onderhandelingen op de tweede speciale zitting. Dit document was een herhaling van het actieprogramma uit het slotdocument van SSOD-I, maar stond nu vol met voorbehouden. Zodoende werd duidelijk dat er sterke terughoudendheid en serieuze meningsverschillen bestonden over de tekst van het slotdocument van SSOD-I zelf. Hoewel uiteindelijk ook door SSOD-II met consensus een slotdocument werd aanvaard, waarin onder meer het slotdocument uit 1978 werd herbevestigd, kon dit de tegenstellingen nauwelijks verhullen.

Toen de derde speciale zitting (SSOD-III) door de Algemene Vergadering bijeen geroepen werd in 1988 was er nog niets bereikt op welk gebied van het alomvattende ontwapeningsprogramma dan ook. Toch waren de vooruitzichten voor SSOD-III een stuk gunstiger. Voornamelijk tussen de twee grootmachten VS en SU waren de tegenstellingen verminderd, onder meer door de totstandkoming van het INF-Verdrag (1987) en de gefaseerde terugtrekking van Russische troepen uit Afghanistan. De twee processen – de onderhandelingen tussen de VS en SU los van de VN en de onderhandelingen in VN verband – stonden echter zozeer los van elkaar dat onenigheid bleef bestaan over de rol van de VN in de wapenbeheersing. Gedurende SSOD-III waren de lidstaten van de VN opnieuw niet in staat werkelijke consensus te bereiken. Zo sprak de VS zich voor het eerst openlijk uit tegen het slotdocument van SSOD-I, dat volgens de VS geen historische consensus weergaf.³⁶ De derde speciale zitting eindigde zonder dat een slotdocument werd aanvaard.

De erfenis van de speciale zittingen klinkt nog altijd door in de verhouding tussen de VN (Algemene Vergadering) en de CD. De niet-gebonden staten en de kernwapenstaten zijn in zekere zin tegenover elkaar blijven staan waar het gaat om welk forum de voornaamste rol moet hebben in wapenbeheersingsaangelegenheden. De voortslappende discussie over de uitbreiding van het aantal leden van de CD kan in ditzelfde licht worden gezien.

34. Minister Van der Klauw in inleiding op Verslag nr. 122, *supra* n. 31, p. 2.

35. Zie D. Bourantonis, *The United Nations and the Quest for Nuclear Disarmament*, 1993, p. 156.

36. Zie *United Nations Disarmament Yearbook* (13) 1988, p. 81.

3.1.4 *De Conference on Disarmament*

In 1959 richtten de VS, de SU, het Verenigd Koninkrijk (VK) en Frankrijk een internationaal onderhandelingsforum op, het Ten Nation Disarmament Committee (TNDC). Binnen dit comité voerden de kernwapenstaten hun ontwapeningsonderhandelingen, los van de VN. Hoewel de TNDC zeer kort bestond bereidde het voor de kernwapenstaten de weg voor het voeren van onderhandelingen buiten de VN om. In 1962 werd na een ontwapeningsconferentie tussen de VS, SU en het VK, het Eighteen Nation Disarmament Committee (ENDC) opgericht. Dit comité, bestaande uit de voormalige TNDC leden, aangevuld met acht nieuwe leden, ontwikkelde zich in de daaropvolgende jaren tot hét multilaterale forum voor ontwapeningsonderhandelingen. In 1969, na een nieuwe uitbreiding met acht leden, waaronder Nederland, werd de ENDC omgedoopt tot Conference of the Committee on Disarmament (CCD). Als resultaat van SSOD-I werd de CCD in een meer 'democratische' richting geduwd. Het voorzitterschap, dat de SU en VS tot dan toe gezamenlijk hadden bekleed, werd vervangen door een voorzitterschap dat op tweemaandelijks basis rouleert onder de deelnemende staten. Het lidmaatschap werd uitgebreid tot 39 staten. De naam van de CCD werd in 1979 gewijzigd in Committee on Disarmament en in 1984 opnieuw, in Conference on Disarmament (CD). Naar aanleiding van uitgebreide discussies over de mate waarin de CD representatief genoemd kan worden, is het lidmaatschap een aantal malen uitgebreid en omvat nu 66 staten. De CD zetelt in Genève. Besluitvorming geschiedt op basis van consensus. Nederland is op (speciaal) ambassadeursniveau vertegenwoordigd in de CD.

Via een systeem van ad hoc comités zijn door de CD vele belangrijke verdragen uit-onderhandeld, waaronder de CWC en het Alomvattend Kernstopverdrag. Hoewel de CD nog steeds als hét multilaterale forum voor ontwapeningsonderhandelingen wordt gepresenteerd, staan de onderhandelingen er al geruime tijd vrijwel volledig stil.

3.1.5 *Verdragsspecifieke conferenties*

Verdragsspecifieke conferenties worden al dan niet onder auspiciën van de VN bijeen geroepen om over een concreet onderwerp op het gebied van wapenbeheersing een verdrag te sluiten. Vaak vond dit plaats in een fase die volgde op overeenstemming in het bilaterale overleg van de supermachten, bijvoorbeeld met betrekking tot biologische wapens en non-proliferatie van kernwapens. Soms volgde een verdragsspecifieke conferentie op overeenstemming binnen de CD. Daarnaast is er bij in werking getreden verdragen dikwijls voorzien in verdragsspecifieke toetsingsconferenties. Voorbeelden zijn de toetsingsconferenties van CWC, BWC en NPV. Dergelijke conferenties worden op basis van het verdrag periodiek gehouden om problemen en knelpunten bij de implementatie van het verdrag te bespreken, maar kunnen ook worden gebruikt om over nieuwe initiatieven te onderhandelen.

3.2 **Bilateraal**

Gedurende de Koude Oorlog gebeurde er op het gebied van wapenbeheersing eigenlijk niets dat niet de instemming had van de twee supermachten, de VS en de SU. Op zichzelf leidde dit tot veelvuldig bilateraal overleg (soms met het VK erbij). Dat bilaterale overleg werd los van zowel de VN als de CD gevoerd. Dat volgde vaak ook uit de aard van de materie; het ging om wapenbeheersingsakkoorden waarbij alleen de twee supermachten waren betrokken. Voorbeelden zijn specifieke wapenbeheersingsverdragen zoals het ABM-Verdrag³⁷ en het SALT-Interimverdrag uit 1972, het Threshold Test Ban Treaty en het Peaceful Nuclear Explosions Treaty uit 1974, het SALT II-Verdrag uit 1979 en later het START I-Verdrag uit 1991 en het SORT-Verdrag uit 2002. Daarnaast kan gewezen worden op bijkomende akkoorden die weliswaar op zichzelf geen wapenbeheersingsmaatregelen bevatten maar wel de kans op een onbedoelde kernoorlog beogen te verkleinen en/of transparantie en vertrouwen beogen te vergroten, zoals het Prevention of Nuclear War Agreement uit 1973, de 'Hot Line' (Modernization) Agreements uit 1963 en 1971, het Accidents Measure Agreement uit 1971 en het Incidents at Sea Agreement uit 1972.

4. DEHOOFDCATEGORIEËN

4.1 **Inleiding**

Omdat het onmogelijk is binnen het bestek van dit hoofdstuk alle wapenbeheersingsregelingen te behandelen, beperken wij ons hier tot een korte bespreking van de belangrijkste categorieën van multilaterale maatregelen. Aan de verdragen op het terrein van de massavernietigingswapens wordt relatief meer aandacht geschonken dan aan de conventionele wapenbeheersingsverdragen. Tot op zekere hoogte is de betekenis van die laatste na het einde van de Koude Oorlog verminderd, al zijn de aan deze verdragen ten grondslag liggende gedachten onverminderd actueel.

Vermeldenswaardig is dat Nederland partij is bij alle multilaterale wapenbeheersingsverdragen van betekenis, en een voorstander is van nucleaire wapenbeheersing. Zo heeft Nederland internationaal het belang van het Alomvattend Kernstopverdrag benadrukt en de instandhouding van het (in 2002 beëindigde) ABM-Verdrag bepleit. Nederland streeft daarnaast internationaal naar transparantie inzake de wapenhandel en heeft actief deelgenomen aan de conventionele wapenbeheersing in Europa.

37. Zie J. Rhineland, 'The ABM-Treaty – Past, present and future', *JCSL* (6) 2001, p. 91-115, 225-245.

4.2 De kernwapens³⁸

Bij de nucleaire wapens betreffen de verplichtingen primair de non-proliferatie maatregelen van het NPV, het verbod om te testen en het nucleair vrij maken van bepaalde gebieden, regio's of sferen (ruimte, zee, Antarctica).

4.2.1 *Niet-verspreiden van kernwapens*

De niet-verspreiding van kernwapens wordt primair geregeld door het NPV van 1968, dat tot de meest fundamentele wapenbeheersingsverdragen behoort.³⁹ Het verdrag komt voort uit de noodzaak om de verwoesting van een kernoorlog te voorkomen, en uit de overtuiging dat het voorkomen van de verspreiding van kernwapens de kans op een kernoorlog wezenlijk vermindert. De drie belangrijkste doeleinden van het verdrag – het beheersen van nucleaire wapens, het uitbannen ervan en het bevorderen van vreedzaam civiel gebruik van nucleaire energie – zijn niet alle even goed uit de verf gekomen in de praktijk.

Het NPV heeft de internationale gemeenschap voor onbepaalde tijd verdeeld in een zeer kleine groep van erkende kernwapenstaten, te weten de staten die een kernwapen of ander nucleair explosief geproduceerd en getest hebben vóór 1 januari 1967 (art. IX lid 3), en alle andere staten, die sindsdien als de niet-kernwapenstaten bekend staan. Het zeer grote aantal verdragsstaten (bijna universeel) brengt mee dat het NPV een bijna wereldomvattende toepassing kent. Alleen India, Pakistan, Israël (waarvan bekend is dat ze over nucleaire wapens beschikken), Cuba en sinds 2003 Noord-Korea (dat in 2006 naar eigen zeggen een eerste kernproef heeft uitgevoerd) ontbreken. De erkende kernwapenstaten – dit zijn de VS, Rusland, China, Frankrijk en het VK – zijn verplicht om geen kernwapens of ander nucleair explosief materiaal aan ongeacht welke ontvanger over te dragen, noch de zeggenschap over dergelijke wapens af te staan, hetzij direct hetzij indirect. Ook dienen de kernwapenstaten op geen enkele wijze de niet-kernwapenstaten bij te staan, aan te moedigen of aan te zetten tot het ontwikkelen of verkrijgen van een kernwapen (art. I). De niet-kernwapenstaten nemen de hier tegenoverstaande verplichtingen op zich, te weten zij verbinden zich om geen kernwapens te ontwikkelen, er direct of indirect zeggenschap over te verwerven of om bijstand te verzoeken voor de aanschaf of ontwikkeling van kernwapens (art. II). In de onderhandelingen van het verdrag werd er van Westerse zijde al rekening mee gehouden dat niet-kernwapenstaten die lid waren van de NAVO, Amerikaanse kernwapens op hun grondgebied zouden toelaten opdat aan de politieke modellen voor een geloofwaardige nucleaire afschrikking kon worden voldaan.⁴⁰

38. Veel relevante informatie is te vinden in R. Carchon, geactualiseerd door K. van der Meer, *De Non-proliferatie van kernwapens en internationale controles*, Studiecentrum voor Kernenergie, 2005.

39. Verdrag inzake de non-proliferatie van kernwapens (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT) 1968, *Trb.* 1968, 126 (i.w.tr. 5 maart 1970; Nederland 2 mei 1975).

40. Zie E.P.M.W. Domsdorf, *Internationaal atoomenergierecht. De betrokkenheid van Nederland bij meer dan honderd verdragen*, 1993, p. 903-905, 920-921.

De niet-kernwapenstaten verplichten zich onder het NPV verder om hun niet-nucleaire status te laten verifiëren door het IAEA, dat hiertoe afzonderlijke zogenaamde 'safeguards' overeenkomsten met de niet-kernwapenstaten sluit (art. III). Deze verplichting heeft geen tegenhanger bij de kernwapenstaten. Dit discriminerende aspect wordt dan ook veelvuldig tegengeworpen door de niet-kernwapenstaten in het kader van IAEA inspecties en wanneer de druk daartoe vanuit de kernwapenstaten wordt opgevoerd. Wel bestaat voor alle lidstaten van het NPV de eerdergenoemde onderhandelingsplicht om te komen tot nucleaire ontwapening (art. VI). Omdat deze 'opdracht' vooral de kernwapenstaten aangaat, kan hierin een tegenhanger van de plicht tot het accepteren van 'safeguards' door de niet-kernwapenstaten worden gezien. Door de nogal losse formulering van artikel VI is in de loop der tijd echter een felle strijd ontstaan tussen vooral de niet-gebonden staten en de kernwapenstaten over de kwestie hoeveel 'actie' de kernwapenstaten dienen te ondernemen om aan artikel VI te voldoen.

Deze kwestie speelde een grote rol bij de toetsings- en uitbreidingsconferentie van het NPV, gehouden in het voorjaar van 1995 te New York. Het NPV was aanvankelijk voor de beperkte duur van 25 jaar gesloten, met een optie tot onbeperkte verlenging of verlenging met een beperkte duur (art. X lid 2). Het NPV werd in 1995 voor onbepaalde tijd verlengd. Dit kon slechts gebeuren nadat tevens concrete maatregelen werden voorgesteld om tot implementatie van artikel VI te komen, waaronder een tijdsplan voor het sluiten van een Alomvattend Kernstopverdrag. In het slotdocument van de NPV-toetsingsconferentie van 2000 werden vervolgens dertien praktische stappen opgenomen voor de systematische en progressieve implementatie van artikel VI. Van dat actieprogramma is in de praktijk nog zeer weinig terechtgekomen. Ook de terugtrekking uit het NPV door Noord-Korea in 2003 en de problemen met het toezicht op Iran in 2006 hebben het NPV geen goed gedaan. De toetsingsconferentie van 2005 heeft zelfs niet tot een slotverklaring geleid.⁴¹ Bovendien compliceert het feit dat India en Pakistan (en Israël) over nucleaire wapens beschikken het werkelijk universeel maken van het verdrag. De grondslagen van het NPV-regime lijken nog verder te worden aangetast door het streven van de huidige regering van de VS om enerzijds India nucleaire technologie te leveren, maar aan de andere kant te staan op een strikte inspectie van Iranese en Koreaanse installaties.

Nederland heeft in de Kernenergiewet⁴² een aantal specifieke gedragingen strafbaar gesteld, zoals het zonder vergunning vervaardigen, bezitten, vervoeren etc. van nucleair materiaal, dan wel het overeenkomstig handelen en voorbereiden met terroristisch oogmerk ex artikel 83(a) Wetboek van Strafrecht (Sr), dan wel met het oogmerk om een terroristisch misdrijf als bedoeld in artikel 83 Sr voor te bereiden of gemakkelijk te maken (art. 79).

41. C. Kuppuswamy, 'Is the Nuclear Non-proliferation Treaty shaking at its foundations? Stocktaking after the 2005 NPT Review Conference', *JCSL* (11) 2006, p. 1-15.

42. *Stb.* 1963, 82, en later gewijzigd.

4.2.2 *Stopzetten van kernproeven*

4.2.2.1 Beperkt Kernstopverdrag⁴³

Nadat in 1954 een Amerikaanse kernproef in de Stille Zuidzee mislukte waardoor slachtoffers vielen op nabijgelegen eilanden, werd een testverbod in wapenbeheersingsonderhandelingen als een zelfstandig doel gezien. Na de Cubaanse raketcrisis van oktober 1962 kwam in 1963 het Beperkt Kernstopverdrag tot stand. Het verdrag verbiedt elke nucleaire wapentestexplosie, of elke andere nucleaire explosie, op elke plaats onder jurisdictie of controle van een lidstaat: (a) in de atmosfeer en daarbuiten inclusief de kosmische ruimte, en onder water, inclusief territoriale wateren en de volle zee; en (b) in elke ander milieu als een dergelijke explosie radioactieve neerslag veroorzaakt buiten de territoriale grenzen van de staat onder wiens jurisdictie of controle een dergelijke explosie is uitgevoerd. In lid 2 van het artikel wordt het veroorzaken, aanmoedigen of het deelnemen aan de uitvoering van een dergelijke test onder het verbod gebracht.

Artikel IV bepaalt dat het verdrag voor onbepaalde tijd is gesloten en dat elke lidstaat het recht heeft het verdrag op te zeggen als hij besluit dat 'extraordinary events, related to the subject matter of this Treaty, have jeopardized the supreme interests of its country.' Deze formulering van een ontsnappingsclausule is een 'klassieker' geworden die is terug te vinden in vrijwel elk wapenbeheersingsverdrag dat sindsdien is gesloten. In 1973-1974 voerden Nieuw Zeeland en Australië een zaak tegen Frankrijk voor het Internationaal Gerechtshof (*Nuclear Tests* zaak) in verband met de atmosferische kernproeven die in Frans gebied in de Stille Zuidzee werden uitgevoerd. Frankrijk was weliswaar geen partij bij het Beperkt Kernstopverdrag, maar na eenzijdige toezeggingen door Franse hoge autoriteiten – onder wie de Franse president – dat er geen verdere atmosferische proeven zouden worden uitgevoerd stelde het Hof vast dat Frankrijk aan deze toezeggingen was gebonden.⁴⁴ Nieuw Zeeland deed in 1995 een vergeefse poging bij het Hof om de *Nuclear Tests* zaak heropend te krijgen in verband met een (voorlopig laatste) serie ondergrondse kernproeven van Frankrijk in de Stille Zuidzee.⁴⁵ In 1991 mislukte een poging het Beperkt Kernstopverdrag te amenderen (uit te breiden tot ondergrondse kernproeven).

43. Verdrag ter uitbanning van het testen van nucleaire wapens in de dampkring, in de kosmische ruimte en onder water (Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space and Under Water) 1963, *Trb.* 1963, 122 (i.w.tr. 10 oktober 1963; Nederland 14 september 1964). Zie algemeen J. Goldblat & D. Cox, *Nuclear Weapon Tests: Prohibition or Limitation?*, 1988.

44. *Nuclear Tests* (Australia v. France), *ICJ Rep.* 1974, p. 267-268.

45. Zie *Request for an Examination of the Situation in accordance with Paragraph 63 of the Court's Judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests (New Zealand v. France) Case* (New Zealand v. France), *ICJ Rep.* 1995, p. 288.

4.2.2.2 Alomvattend Kernstopverdrag⁴⁶

Pas medio jaren negentig scheen een alomvattend kernstopverdrag, waar al decennialang van diverse zijden op was aangedrongen, eindelijk uitvoerbaar. De VS en de SU/Rusland waren in die tijd al overeengekomen om grote delen van hun nucleaire arsenaal te ontmantelen, en het was moeilijk voor te stellen waarom zij zouden blijven investeren in de modernisering van hun militaire nucleaire apparaat. De enige rechtvaardiging voor dergelijke investeringen die er nog was, betrof de noodzaak om de veiligheid en betrouwbaarheid van de bestaande arsenaal te verifiëren.⁴⁷ Mede onder economische druk bij staten als Rusland nam het aantal voorstanders van een algeheel testverbod toe. In 1994, na een unaniem VN-besluit, hernam de CD zijn eerder opgeschorte onderhandelingen over een algeheel testverbod. In 1995 volgde een bescheiden doorbraak: voor het eerst legden de kernwapenstaten zich vast op een bepaalde tijdsperiode ('no later than 1996') waarbinnen een alomvattend kernstopverdrag tot stand gebracht zou moeten zijn.⁴⁸ China en Frankrijk, die het NPV (pas) in 1992 tekenden, vatten dit kennelijk op als een 'nu of nooit', want vrijwel onmiddellijk na afloop van de toetsingsconferentie voerde China een ondergrondse kernproef uit, terwijl Frankrijk een hele serie proeven uitvoerde in de Stille Zuidzee tussen september 1995 en februari 1996.

In september 1996 kwam, na intensieve onderhandelingen, het Alomvattend Kernstopverdrag tot stand. Dit verdrag verbiedt 'any nuclear weapon explosion or any other nuclear explosion' (art. I lid 1). Hiermee worden dus tevens de zogenoemde kernproeven voor vreedzame doeleinden, de 'peaceful nuclear explosions' (PNEs), definitief uitgebannen. Het concept van PNEs (dat in oudere verdragen wel voorkomt) zou naar heersend inzicht een onacceptabele mogelijkheid vormen om onder het testverbod uit te komen. De controle op de naleving van het verdrag heeft vanaf het begin centraal gestaan in de onderhandelingen. Niet voor niets had de CD aan zijn Ad Hoc Committee on a Nuclear Test Ban het mandaat gegeven 'to negotiate a universal and internationally and effectively verifiable Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty'. In navolging van de CWC is het Alomvattend Kernstopverdrag uitgerust met een gespecialiseerde internationale organisatie, de Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization (CTBTO), die als voornaamste taak heeft om toezicht te houden op de naleving van het verdrag. Een belangrijk verschil met de CWC is dat kernproeven van grote afstand meetbaar zijn en daardoor instrumenten zoals inspecties op locatie niet vereist zijn. Het supervisiemechanisme van het Alomvattend Kernstopverdrag zal grotendeels berusten op een seismisch meetsysteem, het International

46. Alomvattend Kernstopverdrag (Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, CTBT) 1996, *Trb.* 1997, 62 (nog niet in werking; ratificatie Nederland 23 maart 1999).

47. Zie M. van Leeuwen (red.), *The future of the Nuclear Non-Proliferation Regime*, 1995, p. 5.

48. Zie de 'principeverklaring over nucleaire non-proliferatie en ontwapening', die deel uitmaakt van het slotdocument van de toetsings- en uitbreidingsconferentie van het NPV uit 1995, *ILM* (34) 1995, p. 961.

Monitoring System (IMS) met het International Data Centre waar de gegevens worden verzameld en geanalyseerd.

Een problematisch punt blijft de inwerkingtreding van het verdrag.⁴⁹ Het kan pas in werking treden als de 44 'nucleair capabele' staten die in Annex 2 van het verdrag zijn opgesomd, het hebben geratificeerd (art. XIV). Van die 44 staten hebben er 34 dit gedaan (waaronder Nederland). Onder de weigeraars zijn echter bepaald niet de minsten: de VS (verwierp ratificatie in oktober 1999), China en Israël hebben het verdrag alleen getekend, terwijl India, Pakistan en Noord-Korea zelfs nog niet tot ondertekening zijn overgegaan. Opmerkelijk is dat in Wenen de Preparatory Commission van de CTBTO als een *sui generis* internationale organisatie functioneert en het verificatie netwerk heeft opgezet en in stand houdt.⁵⁰

4.2.3 Kernwapenvrije zones

4.2.3.1 Met betrekking tot een bepaalde ruimte

Sommige van de in deze categorie opgenomen verdragen gaan verder dan het kernwapenvrij maken en komen neer op het instellen van een gedemilitariseerde zone:

- a. *De Zuidpool*: het Antarctica Verdrag van 1959.⁵¹ Het verdrag betreffende Antarctica voorziet in het gebruik van Antarctica uitsluitend voor vreedzame doeleinden; elke maatregel van militaire aard, zoals het oprichten van militaire bases en versterkingen, het uitvoeren van militaire manoeuvres en het testen van wapens, is verboden (art. I).
- b. *De ruimte*: het Ruimteverdrag (Outer Space Treaty, OST) van 1967.⁵² Het verdrag schrijft een gebruik van de kosmische ruimte voor dat in het belang is van het handhaven van de internationale vrede en veiligheid (art. III). Verder verbiedt het verdrag in artikel IV onder meer het testen van elk type wapen in de kosmische ruimte, op de Maan en andere hemellichamen, evenals het stationeren van kernwapens of andere massavernietigingswapens. De enkele staten ter wereld die in staat zijn de in het verdrag omschreven activiteiten uit te voeren behoren tot de oorspronkelijke ondertekenaars ervan. Het is echter niet uitgesloten dat het verdrag onder druk komt te staan, wanneer de VS zouden besluiten hun activiteiten in het kader van National Missile Defense tot de kosmische ruimte uit te gaan breiden. In

49. M. Asada, 'CTBT: Legal questions arising from its non-entry-into-force', *JCSL* (7) 2002, p. 85-122.

50. Zie <www.ctbto.org>. Over de voorlopige toepassing van het CTBT, zie A. Michie, 'Provisional application of arms control treaties', *JCSL* (10) 2005, p. 367-374.

51. Het Verdrag inzake Antarctica 1959, *Trb.* 1965, 148 (i.w.tr. 23 juni 1961; Nederland 30 maart 1967).

52. Verdrag inzake de beginselen waaraan de activiteiten van Staten zijn onderworpen bij het onderzoek en gebruik van de kosmische ruimte, met inbegrip van de maan en andere hemellichamen 1967, *Trb.* 1967, 31 (i.w.tr. 10 oktober 1967; Nederland 10 oktober 1969).

het Maanverdrag uit 1979⁵³ is het vreedzaam gebruik van de Maan en andere hemellichamen bevestigd. Dit verdrag is door slechts een handvol staten – waaronder Nederland – getekend.

- c. *De oceaanbodem*: het Oceaanbodemverdrag van 1971.⁵⁴ Dit verdrag stelt een (preventief) verbod in op het stationeren van massavernietigingswapens op de oceaanbodem en in de ondergrond ervan. De lidstaten nemen op zich om te goeder trouw onderhandelingen te voeren over verdere maatregelen om een wapenwedloop op het door het verdrag bestreken gebied te voorkomen.

4.2.3.2 Met betrekking tot een bepaalde (specifieke) regio

Het betreft hier verdragen tussen staten in een bepaalde regio om deze vrij te doen zijn van nucleaire wapens (vgl. art. VII NPV). Deze verdragen voorzien allen in een protocol waartoe de kernwapenstaten kunnen toetreden en daarmee dan een veiligheidsgarantie afgeven dat zij geen nucleaire wapens zullen gebruiken, dan wel ermee dreigen, tegen de verdragspartijen in de kernwapenvrije zone. De IAEA heeft een centrale rol in het toezicht op deze verdragen. Nadrukkelijk verplichten staten zich tot het sluiten van 'safeguards' overeenkomsten met de IAEA, een verplichting die ook bestaat onder het NPV.

Het Verdrag tot verbod van kernwapens in Latijns-Amerika (Verdrag van Tlatelolco) stelde de eerste kernwapenvrije zone ter wereld in.⁵⁵ De verdragsstaten verplichten zich om van nucleaire installaties en materialen uitsluitend vreedzaam gebruik te maken. Ter controle op de naleving van het verbod van gebruik, installatie, bezit, productie, testen en overdracht van kernwapens (art. 1) is voorzien in gegevensuitwisseling, consultatie, inspecties op staatsterritoir, rapportage, verwijzing naar de bij het verdrag opgerichte Agency for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America (OPANAL) en verwijzing (optioneel) naar het Internationaal Gerechtshof. Het verdrag omvat een basistekst en twee protocollen. Naast een protocol met veiligheids garanties door de kernwapenstaten, is er een protocol bedoeld voor staten die verantwoordelijk zijn voor territorium binnen de grenzen die het verdrag afbakt. Nederland heeft dit geratificeerd in verband met de Nederlandse Antillen en Aruba.

53. Overeenkomst ter regeling van de activiteiten van staten op de maan en andere hemellichamen 1979, *Trb.* 1981, 40 (i.w.tr. 11 juli 1984; Nederland 11 juli 1984).

54. Verdrag inzake het verbod tot het plaatsen van kernwapens en andere massa-vernietigingswapens op de zeebodem en de bodem van de oceaan of in de ondergrond daarvan (Treaty on the Prohibition of the Emplacement of Nuclear Weapons and other Weapons of Mass Destruction on the Seabed and the Ocean Floor and in the Subsoil thereof, Seabed Treaty) 1971, *Trb.* 1971, 116 (i.w.tr. 18 mei 1972; Nederland 14 januari 1976). Zie E.P.J. Myjer & A.J. Meerburg, 'The Sea-bed Treaty; Some general observations', *Disarmament, a Periodic Review by the United Nations* (6) 1983, p. 73-80; E.P.J. Myjer, 'The law of disarmament and arms control: Implications for the law of the sea', in R.D. Byers (red.), *The Denuclearization of the Oceans*, 1986, p. 104-116.

55. (Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America) 1967; en het Additional Protocol I door Nederland getekend 1 april 1968, *Trb.* 1968, 145 (i.w.tr. 22 april 1968; Nederland 26 juli 1971).

Verder kunnen worden genoemd het Verdrag inzake een kernwapenvrije Stille Zuidzee (South Pacific Nuclear Free Zone Treaty; Verdrag van Rarotonga, 1985); het Verdrag inzake een kernwapenvrij Zuidoost-Azië (Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon Free Zone; Verdrag van Bangkok, 1995) en het Verdrag inzake een kernwapenvrij Afrika (African Nuclear-Weapon-Free-Zone Treaty; Verdrag van Pelindaba, 1996).

4.2.4 *Non-proliferatie overig*

Als een andersoortig verdrag dat ook bijdraagt aan het non-proliferatie doel van nucleaire wapens kan, zoals Nederland dat doet in zijn rapportage aan de Commissie 1540 van de Veiligheidsraad,⁵⁶ het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal uit 1980,⁵⁷ genoemd worden. Dit verdrag beoogt het onrechtmatig wegemen van plutonium en verrijkt uranium tegen te gaan en veilige internationale transporten van dit materiaal te faciliteren. Verder zijn er regelingen zoals de Haagse Gedragscode tegen proliferatie van ballistische raketten uit 2002 die oproept tot terughoudendheid bij het ontwikkelen, testen, inzetten en verspreiden van ballistische raketten en een aantal vertrouwenwekkende maatregelen introduceert.⁵⁸ Vermelding verdient ook het Proliferation Security Initiative (PSI) van de VS uit 2003. Het PSI richt zich op onderschepping te land, ter zee of in de lucht om te voorkomen dat massavernietingswapens die zijn bestemd voor risicolanden of voor niet-statelijke actoren hun eindafnemers bereiken.⁵⁹

4.3 **De biologische en chemische wapens**⁶⁰

Bij de chemische wapens is er in het Chemische wapenverdrag (CWC) sprake van een algeheel verbod: wapens mogen niet geproduceerd worden, mogen niet aanwezig zijn en mogen niet gebruikt worden. Bovendien is er een controleregime van chemische stoffen. Hieraan gekoppeld is een ontwapeningsverplichting. Ook bij het Biolo-

56. Brief van de Nederlandse permanent vertegenwoordiger bij de VN van 28 oktober 2004, VN Doc. S/AC.44/2004/(02)/47 (2004), p. 2.

57. (Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, CPPNM), *Trb.* 1981, 7 (i.w.tr. 8 februari 1987; Nederland 6 oktober 1991).

58. (Hague Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation, HCOC). Aangenomen op een internationale conferentie in Den Haag (2002) en onderschreven door de Algemene Vergadering van de VN tijdens de 59e sessie. Zie brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 6 december 2002, *Kamerstukken II* 2002/03, 21 531, nr. 6. Zie ook brief van de Nederlandse permanent vertegenwoordiger bij de VN, *supra* n. 56, p. 9.

59. Zie brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 1 september 2003, *Kamerstukken II* 2002/03, 28 600 V, nr. 70. Zie verder o.m. J.I. Garvey, 'The international imperative for countering the spread of weapons of mass destruction: Assessing the proliferation security initiative', *JCSL* (10) 2005, p. 125-147.

60. Zie uitgebreid E.P.J. Myjer, 'The Organization for the Prohibition of Chemical Weapons', in Myjer, *supra* n. 6, p. 61-139.

gische wapenverdrag (BWC) gaat het om de eliminatie van een complete categorie. Het Protocol van Genève kan als hun voorloper worden beschouwd.

4.3.1 *Protocol van Genève*⁶¹

Het Protocol van Genève van 1925 bevat een verbod op het gebruik van giftige gassen en bacteriologische wapens en kwam tot stand als reactie op het massale gebruik van strijdgassen in de Eerste Wereldoorlog. Het is een typisch voorbeeld van regelgeving die zowel ligt op het gebied van het oorlogsrecht als op het gebied van het wapenbeheersingsrecht. Het Protocol legt beperkingen op aan het gebruik van een bepaald type wapen ten tijde van oorlog, terwijl dit verbod ook een stap beoogt te zijn tot een categorische beperking van dit type wapen (zoals uiteindelijk gerealiseerd in de BWC en de CWC).⁶²

Het Protocol zelf kent geen universele kring van verdragspartijen. Bovendien hebben veel staten er voorbehouden bij gemaakt, waardoor het verbod feitelijk beperkt werd tot een eerste gebruik oftewel 'first strike'. Ook Nederland had een voorbehoud met die strekking gemaakt, maar heeft dit in 1995 ingetrokken. De heersende mening is thans dat het verbod op gebruik een gewoonterechtelijke status heeft gekregen, zowel 'first-' als 'second-strike'.⁶³ De volgende stap in de uitbanning van dit type wapen was om het verbod op gebruik van chemische en biologische wapens uit te bereiden naar een verbod op *bezit*. Hoewel in eerste instantie gestreefd werd naar een alomvattend verdrag met betrekking tot beide soorten wapens, werd deze benadering in 1971 losgelaten. Het feit dat een flink aantal staten chemische wapens als bruikbaar oorlogswapen beschouwden, al was het maar in 'second strike', en deze wapens om die reden in hun arsenaal hadden, vormde een rem op het spoedig bereiken van overeenstemming. De gesplitste benadering leidde er toe dat al in 1972 binnen de CCD overeenstemming werd bereikt over de BWC en vervolgens pas veel later – in 1992 – over de CWC.

4.3.2 *Biologische wapenverdrag*⁶⁴

De kern van de BWC van 1972 is een verbod op het bezit van biologische wapens en voorlopers, evenals op de overbrengingsmiddelen. Voorzover deze stoffen – bacterio-

61. Protocol nopens de chemische en bacteriologische oorlog 1925, *Stb.* 1930, 422 (i.w.tr. 8 februari 1928; Nederland 31 oktober 1930).

62. Zie *ibid.*, de preambule.

63. Zie bijv. Goldblat, *supra* n. 2, p. 92; en T. Bernauer, *The Projected Chemical Weapons Convention: A Guide to the Negotiations in the Conference on Disarmament*, 1990, p. 12.

64. Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de productie en de aanleg van voorraden van bacteriologische (biologische) en toxinewapens en inzake de vernietiging van deze wapens (Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction, BWC) 1972, *Trb.* 1972, 142 (i.w.tr. 26 maart 1975; Nederland 22 juni 1981).

logische (biologische) stoffen en toxinen – niet gerechtvaardigd kunnen worden uit profylactisch en beschermend oogpunt, of voor andere vreedzame doeleinden, is het bezit ervan verboden. Partijen die deze wapens, stoffen en overbrengingsmiddelen in hun bezit hebben dienen die binnen negen maanden na inwerkingtreding van het verdrag te vernietigen. Het verbod in de BWC strekt zich – naar de lidstaten verklaarden op de Vierde Toetsingsconferentie van het verdrag in 1996 – uit tot het *gebruik* van biologische wapens, ook al staat dit niet met zoveel woorden in de verdragstekst.⁶⁵

Het verdrag voorziet echter niet in een toezichtsmechanisme om deze verplichtingen te kunnen controleren. Het enige dat staten daarvoor ter beschikking staat zijn hun 'national technical means'. Toen duidelijk werd dat de ontwerp-CWC afstevende op een verfijnd supervisiemechanisme ten behoeve van de controle op naleving werd op de Derde Toetsingsconferentie van de BWC besloten om de mogelijkheden van een effectief verificatiemechanisme te onderzoeken.⁶⁶ Daartoe werd er in 1994 een ad hoc-groep ingesteld. Deze ad hoc-groep ontwikkelde een verificatiemodel dat in grote lijnen overeen kwam met dat van de CWC. Het ontwikkelde model voorziet in een verificatieorganisatie – de Organisatie voor het Verbod op Biologische Wapens (OPBW) – vergelijkbaar met de OPCW. In december 2000 stelde Nederland zich officieel kandidaat als gastland voor deze organisatie. Het geheel van maatregelen zou worden voorgelegd aan de Vijfde Toetsingsconferentie van de BWC teneinde daar na zes jaar onderhandelen een consensus te bereiken over een aan de BWC toe te voegen protocol. Deze slotonderhandelingen vonden eind 2001 plaats. Hoewel de consensus binnen bereik lag, slaagden de verdragspartijen er toch niet in, onder meer vanwege een verandering in politiek door de nieuw aangetreden regering van de Amerikaanse president Bush. Derhalve werd besloten de toetsingsconferentie te verdragen naar eind 2002. Deze leidde niet tot resultaat.

Nederland heeft ter voldoening aan de verplichting van artikel IV BWC de Uitvoeringswet verdrag biologische wapens⁶⁷ aangenomen. De in artikelen 2 (eerste en derde lid) 3 en 4 verboden gedragingen zijn ingevolge artikel 1 van de Wet op de economische delicten (WED) gekwalificeerd als economische delicten. De verboden gedragingen zien op het verbod op de ontwikkeling, de productie, het in voorraad hebben, de verwerving of het bezit van biologische agentia en op het verbod wapens, uitrusting of verspreidingsmiddelen te bezitten, indien aannemelijk is dat deze zijn of zullen worden bestemd om als strijdmiddel te worden gebruikt. Voor het verbod op gebruik wordt verwezen naar het Wetboek van Strafrecht (Sr) artikelen 172, 173,

65. Zie Den Dekker, *supra* n. 18, p. 77.

66. Zie O. Kervers, 'Strengthening compliance with the Biological Weapons Convention: The Protocol negotiations', *JCSL* (7) 2002, p. 275-292; en O. Kervers, 'Strengthening compliance with the Biological Weapons Convention: The draft Protocol', *JCSL* (8) 2003, p. 161-200.

67. Wet van 25 maart 1981 tot uitvoering van artikel IV van het Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de productie en de aanleg van voorraden van bacteriologische (biologische) en toxinewapens en inzake de vernietiging van deze wapens. Voor de parlementaire behandeling, zie *Kamerstukken II* 1979/80, 16 024; 1980/81, 16 024; *Handelingen II* 1980/81, p. 1889-1901, 2955-2958, 3344-3347; *Kamerstukken I* 1980/81, 16 024, nr. 121; *Handelingen I* 1980/81, p. 591-592.

173a, 287 en 289.⁶⁸ Op grond van artikel 6 lid 4 WED is er sprake van een verzwaarde straf of maatregel indien het feit opzettelijk is begaan met een terroristisch oogmerk ex artikel 83a Sr, dan wel het oogmerk om een terroristisch misdrijf ex artikel 83 Sr voor te bereiden of gemakkelijk te maken.

4.3.3 *Chemische wapenverdrag*⁶⁹

Nadat in 1992 in de CD overeenstemming was bereikt over de CWC vond in 1993 in Parijs de ondertekeningssessie plaats. In 1997 had de 65e ratificatie plaats, waarmee het verdrag in werking trad. Het verdrag kenmerkt zich door een alomvattend verbod op chemische wapens, en door een verfijnd verificatiemechanisme, waarbij een speciaal voor dit doel opgerichte, en in Den Haag zetelende verificatieorganisatie centraal staat, de Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens (OPCW). Het verdrag is beperkt van omvang maar heeft uitgebreide annexen met betrekking tot respectievelijk chemicaliën, verificatie, en vertrouwelijkheid.

De centrale verplichtingen uit artikel I bevatten een – ongeclausuleerd – verbod op het ontwikkelen, produceren en in voorraad hebben van chemische wapens, evenals – boven een bepaalde hoeveelheid – stoffen die als voorloper ('precursor') voor chemische wapens kunnen worden gebruikt. De chemische wapens dienen binnen tien jaar na inwerkingtreding van het verdrag te worden vernietigd, evenals de productiefaciliteiten, tenzij deze met toestemming van de Conferentie van Verdragspartijen worden omgebouwd. Ook het assisteren bij een door het verdrag verboden activiteit is niet toegestaan.

Op nationaal niveau dienen staten de verboden gedragingen in strafrechtelijke verbodsbepalingen te vertalen (art. VII). Bovendien dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat chemische stoffen en hun voorlopers uitsluitend worden ontwikkeld en gebruikt voor doeleinden die niet in strijd zijn met de genoemde verplichtingen uit de CWC. Om dat te bereiken zijn de verschillende relevante chemische stoffen en hun voorlopers ingedeeld in een drietal lijsten. Deze stoffen en de locaties van productie zijn onderworpen aan een strikt systeem van toezicht (art. VI). De chemische stoffen en hun productieplaatsen dienen volgens de voorschriften van het verdrag en de annexen te worden aangemeld bij de OPCW. Dat gebeurt voor ieder land door de *Nationale Autoriteit* die de betreffende staat daartoe heeft aangewezen. In Nederland is dat het ministerie van Economische Zaken. De soort lijst bepaalt onder meer de mate waarin toezicht wordt uitgeoefend. De declaratie en inspectievoorschriften zijn lijstspecifiek. Teneinde de verplichtingen onder de CWC te controleren zijn er drie soorten inspecties voorzien, namelijk de initiële inspectie, de routine inspectie en de uitdagingin-

68. Zie het rapport van Nederland aan het 1540 Comité, VN Doc. S/AC.44/2004(02)/47 (2004).

69. Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de produktie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens (Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction, CWC) 1993, *Trb.* 1993, 162 (i.w.tr. 29 april 1997; Nederland 29 april 1997).

spectie. Al deze inspecties vinden ter plekke plaats door inspecteurs die de status van internationale ambtenaar hebben en die in dienst zijn van de OPCW.

Het systeem van toezicht maakt een van de specifieke kenmerken van de CWC duidelijk, want het gaat daarbij vooral ook om chemicaliën die in de civiele industrie worden geproduceerd. Aldus brengt de CWC met zich mee dat de nationale chemische industrieën aan het internationale toezicht van de OPCW zijn onderworpen. Omdat daarbij vertrouwelijke bedrijfsinformatie in het geding kan komen, heeft het systeem, en derhalve niet alleen in verband met de militaire component, een strikte regeling van vertrouwelijkheidsbescherming. De basis hiervoor vindt men in het verdrag en de speciale vertrouwelijkheidsbijlage. Bovendien is er voorzien in de Confidentiality Commission,⁷⁰ een subsidiair en onafhankelijk orgaan van de OPCW waarbij staten in geval van schending van de vertrouwelijkheid, bijvoorbeeld in verband met een inspectie, kunnen klagen. Om te onderstrepen dat die procedure met maximale waarborgen van vertrouwelijkheid is omgeven, is er een speciale overeenkomst gesloten tussen de OPCW en het Permanent Hof van Arbitrage, waarbij het secretariaat van het Permanent Hof functioneert als 'brievenbus' van klachten.⁷¹ Deze overeenkomst is een eerste in zijn soort.

Nederland heeft ter voldoening aan de verplichtingen op grond van onder meer artikel VII CWC de Uitvoeringswet verdrag chemische wapens⁷² aangenomen. De in de artikelen 2 en 3 lid 1 verboden gedragingen zijn ingevolge artikel 1 WED gekwalificeerd als economische delicten. Het is kort gezegd verboden chemische wapens en met het oog daarop giftige stoffen en hun voorlopers dan wel bij algemene maatregel van bestuur aangewezen stoffen te ontwikkelen, te produceren, anderszins te verwerven, op te slaan, voorhanden te hebben, over te dragen of te gebruiken. Tot de aan te wijzen stoffen behoren de stoffen bedoeld in artikel VI paragraaf 3 CWC. Daarnaast is de Nederlandse strafwetgeving van toepassing. Net als bij de implementatiewetgeving van de BWC geldt hier het verzwaarde regime in geval van een terroristisch oogmerk, dan wel voorbereiding of het gemakkelijk maken.

70. Zie E.P.J. Myjer, 'Confidentiality and judicial proceedings: The confidentiality regime under the Chemical Weapons Convention and the Confidentiality Commission', in R. Yezep-Enriquez & L. Tabassi (red.), *Treaty Enforcement and Mutual Legal Assistance*, 2002, p. 575-590.

71. Registry Agreement between the Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons and the Permanent Court of Arbitration 1998. Zie L.W. Tabassi, *OPCW: The Legal Texts*, 1999, p. 512.

72. Wet van 8 juni 1995 houdende regels betreffende de uitvoering van het Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens. Voor de parlementaire behandeling, zie *Kamerstukken II* 1994/95, 23 911; *Handelingen II* 1994/95, p. 4089-4114, 4269-4270; *Kamerstukken I* 1994/95, 23 911, nr. 264, 264a, 264b; *Handelingen I* 1994/95, p. 1371-1375.

4.4 De beheersing van conventionele wapens

4.4.1 *Dubieuze wapenverdrag*⁷³

Een verdrag met een duidelijk 'humanitaire' inslag is het Verdrag betreffende dubieuze wapens uit 1980. Het verdrag is opgezet als een raamwerkconventie, met protocollen waarin de eigenlijke verboden wapens staan. De protocollen gaan respectievelijk over 'non-detectable fragments' (Protocol I); verbod/beperkingen op gebruik van mijnen, boobytraps, en dergelijke (Protocol II), als geamendeerd in 1996; verbod op/beperkingen van 'incendiary weapons' (Protocol III); verblindende laserwapens (Protocol IV). Mede op Nederlands initiatief en onder druk van het Rode Kruis werd in november 2003 besloten tot een vijfde protocol over 'explosive remnants of war' (niet ontplofte munitie).

4.4.2 *Verdrag inzake conventionele strijdkrachten in Europa*⁷⁴

Het in 1990 gesloten en in 1992 in werking getreden Verdrag inzake conventionele strijdkrachten in Europa (hierna: CSE-Verdrag of CFE Treaty)⁷⁵ is verreweg het meest ambitieuze controleregime op het gebied van conventionele wapens. Het CSE-Verdrag is ontstaan uit de politiek bindende Confidence and Security Building Measures van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en wordt beschouwd als de hoeksteen van de Europese veiligheid en militaire stabiliteit. Het verdrag kent juridische bindende verplichtingen en ontwapeningsafspraken met verificatiemechanismen. Alle NAVO-lidstaten en de lidstaten van het voormalige Warschau Pact zijn partij bij het CSE-Verdrag. De kern van het CSE-Verdrag was om de aanwezigheid van de aantallen conventionele wapens in Europa sterk terug te brengen. Dit doel werd bereikt tegen het einde van 1995 toen grote aantallen conventionele wapens in Europa werden verwijderd. De sterke afname van de aanwezigheid van conventionele wapens heeft tot meer transparantie en vertrouwen geleid. Met name de relatie tussen Rusland en de NAVO is sterk verbeterd. Echter de veranderingen op politiek gebied in Europa als gevolg van het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en Joegoslavië, de problemen op de Balkan en de spanningen tussen Rusland en Tsjetsjenië hebben de uitvoering van het CSE-Verdrag bemoeilijkt. In 1997 werd be-

73. Verdrag inzake het verbod of de beperking van het gebruik van bepaalde conventionele wapens die geacht kunnen worden buitensporig leed te veroorzaken of een niet-onderscheidende werking te hebben (Convention on Certain Conventional Weapons, or 'Inhumane Weapons' Convention, CCW) en Protocol I-III 1980, *Trb.* 1982, 52 (i.w.tr. 2 december 1983; Nederland 18 december 1987). Nederland is tevens partij bij geamendeerd Protocol II 1996, *Trb.* 1996, 260 (i.w.tr. 3 december 1998; Nederland 25 december 1999); Protocol IV 1995, *Trb.* 1996, 261 (i.w.tr. 30 juli 1998; Nederland 25 september 1999); Protocol V 2003, *Trb.* 2004, 227 (i.w.tr. 12 november 2006; Nederland 12 november 2006).

74. (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, CFE Treaty) 1990, *Trb.* 1991, 106 (i.w.tr. 9 november 1992; Nederland 9 november 1992).

75. Hier samen te nemen met het CFE-1A Agreement 1992, dat over de personele omvang van de strijdkrachten gaat.

gonnen aan een aanpassing van het CSE-Verdrag. Rond dezelfde tijd stelde de NAVO in een aantal politieke verklaringen aan Rusland dat zij geen nieuwe nucleaire of substantiële aantallen conventionele wapens zou plaatsen op het grondgebied van (nieuwe) lidstaten. De onderhandelingen resulteerden in het Agreement on Adaptation of the CFE Treaty (AA) dat in Istanbul in november 1999 werd ondertekend.⁷⁶ Hoewel grote delen van het AA geïmplementeerd zijn is het AA tot op heden niet in werking getreden. In die mate dat partijen hun verdragsverplichtingen desondanks nakomen is er sprake van voorlopige verdragstoepassing. Van de 30 lidstaten hebben er vier het AA verdrag geratificeerd. Nederlands is depositaris van zowel het CSE-Verdrag als het AA.

Het AA introduceerde een aantal vernieuwingen om het aan te laten sluiten bij de nieuwe veiligheidssituatie in Europa.⁷⁷ De vernieuwingen moeten de weg openen naar een pan-Europees CSE-Verdrag. De uitbreiding van de NAVO met voormalige Warschau Pact staten (na Tsjechië, Hongarije en Polen in 1999 traden Bulgarije, Estland, Letland, Litouwen, Roemenië, Slowakije en Slovenië in 2004 toe tot de NAVO) heeft gevolgen voor het oorspronkelijke op evenwicht gerichte doel van het verdrag. Hoewel de dreiging van een grote militaire aanval in Europa is verdwenen, zal er behoefte blijven bestaan aan een meer geïnstitutionaliseerde stabiliteit. Conventionele wapenbeheersing zal, ook in andere regio's, van groot belang blijven.

4.4.3 *Verdrag inzake anti-personeelmijnen*⁷⁸

De lidstaten bij het Verdrag inzake anti-personeelmijnen van 1997 komen overeen om geen gebruik van anti-personeelmijnen te maken noch deze te ontwikkelen, te produceren of te exporteren noch bij een van deze activiteiten behulpzaam te zijn, en om bestaande voorraden te vernietigen. Opmerkelijk aan het verdrag is dat deze zonder de steun van de kernwapenstaten tot stand is gekomen (maar met des te meer inzet van NGO's). Een zwakte van het verdrag is dat de belangrijkste landmijnenproducerende landen er geen partij bij zijn.

76. Verdrag tot herziening van het Verdrag inzake conventionele strijdkrachten in Europa 1999, *Trb.* 2001, 172 (nog niet in werking). De geconsolideerde Engelse versie van het CSE-Verdrag bij inwerking-treding van het Herzieningsverdrag is te vinden in *Trb.*, 2001, 186.

77. Zie Z. Lachowski, 'Conventional arms control', *SIPRI Yearbook* 2000, p. 589-600.

78. Verdrag inzake het verbod van het gebruik, de aanleg van voorraden, de productie en de overdracht van anti-personeelmijnen en inzake de vernietiging van deze wapens (Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction) 1997, *Trb.* 1998, 135 (i.w.tr. 1 maart 1999; Nederland 1 oktober 1999). Zie verder S. Maslen, *Commentaries on Arms Control Treaties*, vol. 1: *The Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production, and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*, 2005.

4.5 Overige vormen van wapenbeheersing

Een verdrag dat preventief is bedoeld is het Verdrag tot verbod van geofysische oorlogvoering (ENMOD) uit 1977.⁷⁹ Het beoogt manipulatie met het milieu als vorm van oorlogvoering te voorkomen.

Van andere orde zijn de vertrouwenwekkende maatregelen oftewel 'confidence building measures'. Dit zijn eenzijdige dan wel overeengekomen maatregelen om op een bepaald gebied de niet vijandelijke intenties te laten zien. Een aantal van deze afspraken werd gemaakt in het kader van de OVSE.⁸⁰ Ook kan genoemd worden het VN-Register voor conventionele wapens. Een voorbeeld van een bij verdrag geregelde vertrouwenwekkende maatregel is het Verdrag inzake het open luchtruim.⁸¹ Het verdrag verschaft de verdragspartijen het recht elkaars grondgebied over te vliegen voor observatievluchten en gedurende deze vluchten opnames te maken. In mindere mate was dit ook al mogelijk onder het CSE-Verdrag. Het 'Open Skies'-Verdrag is dan ook een aanvulling op dit verdrag. Het is de vraag hoe groot het huidige strategische belang van het verdrag is, mede gelet op de toegenomen precisie van satellieten. Het geeft in ieder geval kleinere lidstaten een zekere mate van onafhankelijkheid op dit gebied.

4.6 Controlesystemen op wapenexport

Met controlesystemen op wapenexport wordt hier bedoeld samenwerkingsverbanden tussen deelnemende staten op basis van politieke afspraken met als doel de uitvoer en doorvoer van wapens tussen hen te reguleren. Staten kunnen afspreken via nationale wetgeving de goederenstroom vanuit eigen land te controleren. Op deze manier moet het exportbeleid van militaire goederen, technologieën, stoffen en materialen⁸² van de deelnemende staten op elkaar worden afgestemd.

Een eerste kenmerk van wapenexportcontrole is het opstellen van gezamenlijke lijsten met goederen en technologieën die binnen het bereik van de controle vallen. De uitvoer van goederen en technologieën die op deze lijsten voorkomen is aan een nationaal vergunningstelsel onderhevig. Bedrijven of personen die voornemens zijn goederen en technologieën die op deze lijst voorkomen te exporteren dienen bij de

79. Verdrag inzake het verbod van militair of enig ander vijandelijk gebruik van milieuveranderings-technieken (Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques) 1977, *Trb.* 1977, 144 (i.w.tr. 5 oktober 1978; Nederland 15 april 1983).

80. Document of the Stockholm Conference on Confidence- and Security-Building Measures and Disarmament in Europe of 1986, *ILM* (26) 1987, p. 190; en Vienna Documents of the Negotiations on Confidence- and Security-Building Measures of 1990, 1992, 1994, 1999 <www.dod.mil/acq/acic/treaties/vienna/index.htm>.

81. (Treaty on Open Skies) 1992, *Trb.* 1993, 21 (i.w.tr. 1 januari 2002; Nederland 1 januari 2002). Zie G. Scheltema, 'Observatievluchten als vertrouwenwekkende maatregel: "Open Skies"', *Internationale Spectator* (46) 1992-5, p. 256-261.

82. Waar in het vervolg alleen goederen en technologieën staat worden daar ook stoffen en materialen bedoeld.

ationale overheid een exportvergunning aan te vragen. In Nederland moet deze aanvraag worden ingediend bij de Centrale Dienst voor In- en Uitvoer (CDIU) en op grond van de In- en uitvoerwet. De CDIU, onderdeel van de Belastingdienst/Douane van het ministerie van Financiën, staat voor de verlening van uitvoervergunningen onder beleidstoezicht van het ministerie van Economische Zaken. Onder de controlesystemen zijn criteria opgesteld die landen in hun afweging om al dan niet een exportvergunning te verlenen, moeten betrekken. De lijsten zijn ingedeeld in verschillende categorieën met gevoelige en minder gevoelige stoffen. De lijsten worden regelmatig bijgewerkt en aangepast aan de technologische ontwikkelingen.

Een ander kenmerk van de controlesystemen is het uitwisselen van informatie inzake de uitvoer naar derde landen van wapens en van goederen die voor productie van wapens kunnen worden gebruikt. Deze informatie-uitwisseling moet leiden tot meer verantwoordelijkheidsbesef bij de nationale toetsing van de aanvragen voor vergunningen voor de uitvoer van militaire goederen. Dat betekent dat al in een vroeg stadium door de deelnemende landen wordt geconstateerd wanneer een land een bedreiging vormt voor de internationale vrede en veiligheid. Meer specifiek is er uitwisseling van informatie over de al dan niet verleende vergunningen. Een staat kan een vergunning weigeren of een (doorvoer)vergunning verlenen. Het is de bedoeling dat wanneer het vermoeden bestaat dat een land voorbereidende aanvalsmaatregelen treft de deelnemende staten terughoudender worden met het afgeven van vergunningen op dergelijke bestemmingslanden.

Een derde kenmerk van de controlesystemen is voorkomen dat bepaalde landen economisch voordeel behalen door een ruimere interpretatie van non-proliferatie verdragen. De controlesystemen hebben zogenaamde 'undercut' bepalingen in het leven geroepen. Dat houdt in dat bij een weigering op grond van non-proliferatie overwegingen, andere lidstaten niet eenzijdig mogen besluiten wel een vergunning af te geven. Een vierde kenmerk van wapenexportcontrole is het element van transparantie.

Nederland neemt deel aan alle vijf multilaterale exportcontrolesystemen.⁸³ De Europese Commissie is bij alle exportcontrolesystemen vertegenwoordigd.⁸⁴ In Europees verband is de exportcontrole van bepaalde 'dual-use' goederen en technologieën bij verordening geregeld.⁸⁵

83. Dit zijn het Zangger Committee, de Nuclear Supplier Group (NSG), de Australia Group (AG), het Wassenaar Arrangement (WA), en het Missile Technology Control Regime (MTRC).

84. Zo participeert de Europese Commissie in de AG en het Zangger Committee en heeft waarnemerstatus in de NSG. Verder neemt de Europese Commissie deel aan de vergaderingen van het WA en van het MTRC.

85. Verordening (EG) nr. 1334/2000 van de Raad van 22 juni 2000 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer van producten en technologie voor tweërlei gebruik (*PbEG* 2000, L 159/1).

5. DE TOEZICHTSORGANISATIES

Een van de kenmerken van wapenbeheersingsrecht is toezicht op de naleving van de afspraken. Met betrekking tot de massavernietigingswapens hebben daarom een centrale rol de IAEA, de OPCW en de CTBTO. Deze laatste wordt opgericht bij de nog niet in werking getreden CTBT en wordt hier niet nader behandeld.

5.1 Het Internationaal Atoomagentschap

Het in Wenen zetelende IAEA werd in 1956 opgericht. Het doel was om het vreedzaam gebruik van nucleaire energie te bevorderen zonder dat dit zou bijdragen tot militair gebruik (art. II IAEA-Statuut). Onder artikel II van het NPV is de IAEA aangewezen als toezichthouder van de verplichtingen van de niet-nucleaire verdragspartijen. Deze niet-nucleaire staten dienen met het IAEA 'safeguards agreements' te sluiten onder meer teneinde inspectie door de IAEA mogelijk te maken (de IAEA beschikt over een uitgebreide inspectiecapaciteit met eigen inspecteurs). De IAEA heeft hiertoe in 1971 een Model 'Safeguards' Overeenkomst (INFCIRC/153) opgesteld, die nagenoeg letterlijk is overgenomen in alle bilaterale 'safeguards' overeenkomsten. Nederland heeft in 1973 zijn 'safeguards' overeenkomst met het IAEA gesloten.⁸⁶

Kern van het 'safeguards' systeem is het controleren dat staten het nucleaire materiaal dat wordt gebruikt in hun civiele industrie niet aanwenden voor wapendoeleinden. Hiertoe dienen de staten eerst zelf aan de IAEA te rapporteren waar zich op hun territorium nucleair materiaal bevindt. De IAEA controleert de rapporten van de staten en beperkt zich daarna tot het routinematig inspecteren van terreinen en gebouwen om te controleren of er op enige peildatum nucleair materiaal in een staat ontbreekt (*i.e.* niet aanwezig is op de plaatsen waar het volgens de eerdere inventarisaties aanwezig zou moeten zijn). Het systeem biedt dus bijvoorbeeld geen garanties tegen illegale import van nucleair materiaal vanuit staten die zelf geen 'safeguards' overeenkomst met de IAEA hebben gesloten.

Tot in de jaren negentig functioneerde het 'safeguards' systeem van het NPV zonder noemenswaardige problemen. Een aantal, snel opvolgende, incidenten (Irak, Noord-Korea) tastten echter het vertrouwen aan van de internationale gemeenschap in de controles van het IAEA. Dit heeft de inherente zwakte van het verificatiemechanisme blootgelegd: de effectieve handhaving van het 'safeguards' mechanisme laat, als het er werkelijk op aan komt, te wensen over. In 1993 begon het Atoomagentschap met een campagne om het NPV 'safeguards' regime te versterken. Het resultaat hiervan is een Aanvullend Protocol (INFCIRC/540), dat in 1997 gereed kwam en dat

86. Overeenkomst tussen België, Denemarken, Duitsland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en de Internationale Organisatie voor Atoomenergie ter uitvoering van artikel III, eerste en vierde lid, van het Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens 1973, *Trb.* 1973, 97 (i.w.tr. 21 februari 1977).

dient ter aanvulling en versterking van de oorspronkelijke 'safeguards' overeenkomsten.⁸⁷ Een belangrijke aanvulling is dat onder het protocol inspecties tevens kunnen plaatsvinden van niet van tevoren door de lidstaat aangemelde plaatsen en gebouwen (zij het binnen wel van tevoren aangemelde 'sites'), en dat informatie met meer verschillende instrumenten verzameld kan worden. Het Aanvullend Protocol is onderdeel van de bilaterale overeenkomsten die de niet-kernwapenstaten met het Atoomagentschap hebben gesloten en moet derhalve door elke niet-kernwapenstaat apart geratificeerd worden. Voorlopig laat het animo van de lidstaten om hiertoe over te gaan te wensen over. Nederland tekende het Aanvullend Protocol op 22 september 1998.⁸⁸

Nederland is zijn 'safeguards' overeenkomsten mede aangegaan als Euratom-lidstaat. De Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) werd in 1957 opgericht met als voornaamste doel bij te dragen tot de totstandkoming en ontwikkeling van de Europese kernenergie-industrie.⁸⁹ Daarnaast dient het Euratom-verdrag, parallel aan het NPV, het doel (door middel van veiligheidscontroles) te waarborgen dat nucleair materiaal dat voor civiele doeleinden is bestemd, niet wordt gebruikt voor andere (met name: militaire) doeleinden. Om de toepassing van 'safeguards' binnen de niet-kernwapenstaten van de Europese Unie te verbeteren met het oog op efficiëntie en kostenbesparing, zijn Euratom en de IAEA in 1992 een nieuwe partnerschapsbenadering oftewel New Partnership Approach (NPA) overeengekomen. Op grond hiervan kan gemeenschappelijk gebruik worden gemaakt van materialen, kunnen inspecties gezamenlijk worden gepland en gegevens worden uitgewisseld.

5.2 De Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens

De OPCW, met als organen de Uitvoerende Raad, de Conferentie van Verdragspartijen en het Technisch Secretariaat, vormt de spil in het model van toezicht van de CWC. Anders dan in het geval van de IAEA werd de OPCW exclusief opgericht om de verplichtingen van verdragspartijen onder de CWC te controleren en om waar mogelijk de lidstaten te ondersteunen bij het vervullen van hun verplichtingen, zoals die met betrekking tot nationale implementatiewetgeving. Het toezicht is uitgebreid geregeld in de artikelen VIII, IX en XII CWC, alsmede in de beide annexen.

Om het toezicht mogelijk te maken dienen verdragspartijen aan het Technisch Secretariaat onder meer te verklaren over de aanwezigheid van wapens, productiefaciliteiten en de productie van verboden chemische stoffen, die mogelijk als voorloper kunnen worden gebruikt voor chemische wapens.⁹⁰ Het secretariaat bestudeert deze verklaringen en zal in beginsel vervolgens via een routine inspectie controleren of een verdragspartij zich houdt aan het verdrag. Dat gebeurt ook in het geval er een uitda-

87. Zie L. Rockwood, 'The IAEA's strengthened safeguards system', *JCSL* (7) 2002, p. 123-136.

88. *Trb.* 1999, 147, (i.w.tr. 30 april 2004; Nederland 30 april 2004).

89. Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) 1957, *Trb.* 1957, 92 (i.w.tr. 1 januari 1958).

90. Art. II(a)-(c) CWC.

gingsinspectie (challenge inspection) plaats vindt op verzoek van een verdragspartij. Het secretariaat organiseert de inspecties en verwerkt de gegevens. Om de inspecties mogelijk te maken moeten partijen zogenoemde 'facility agreements' sluiten met betrekking tot de te inspecteren objecten. Deze objecten kunnen zowel militaire (overheids)objecten betreffen, als civiele objecten. Immers, veel van de chemische voorlopers zullen in de civiele industrie worden geproduceerd. Wanneer het secretariaat aan de hand van de verkregen en verzamelde gegevens tot de conclusie komt dat er sprake is van een verdragsschending (na de staat om zijn reactie te hebben verzocht), dan wel in het geval van een uitdagingsinspectie wordt de Uitvoerende Raad in deze betrokken. Uiteindelijk kan de Conferentie van Verdragspartijen zonodig maatregelen nemen.⁹¹ Het systeem van rapportage en verificatie heeft een grote mate van transparantie, waarbij de verdragspartijen en de OPCW elkaar van informatie voorzien. Tegelijkertijd is er veel aandacht voor het behouden van de vertrouwelijkheid van informatie, zoals ook blijkt uit de Annex inzake vertrouwelijkheid. De eigen karakteristiek van dit model van nalevingstoezicht en de centrale rol van informatievoorziening, terugkoppeling en overleg, maken de OPCW als verdragsspecifieke verificatieorganisatie tot een modelorganisatie, die ook de IAEA heeft geïnspireerd bij het verder ontwikkelen van de 'safeguards' overeenkomsten.

5.3 De VN-Veiligheidsraad als toezichthouder

De Veiligheidsraad heeft een belangrijke rol in het (toezicht)systeem van wapenbeheersing. Niet alleen is de Veiligheidsraad zelf in sommige gevallen de toezichthouder (in feite is dat onder de huidige BWC het geval, nu verdragspartijen op grond van artikel VI BWC bij de Veiligheidsraad kunnen klagen over verdragsinbreuken door andere lidstaten), maar ook fungeert de Veiligheidsraad als 'sluitpost' van verificatieorganisaties zoals IAEA en OPCW. Als er een noodsituatie dreigt te ontstaan vormt de Veiligheidsraad de laatste instantie waaraan de organen van de toezichthouder de zaak kunnen voorleggen (dit is onder het NPV bijvoorbeeld gebeurd door de IAEA bij Noord-Korea in 2003 en bij Iran in 2006).⁹²

De Veiligheidsraad heeft ook in ad hoc situaties toezichtstaken in wapenbeheersingskwesaties naar zich toegetrokken. Het bekendste voorbeeld is de oprichting van de United Nations Special Commission (UNSCOM), de speciale commissie die op basis van resolutie 687 (1991) toezicht hield op de naleving van de door de Veiligheidsraad opgelegde ontwapeningsverplichtingen van Irak na de Golfoorlog van 1990-1991.⁹³

Van recentere datum is de meergenoemde resolutie 1540 (2004), die zich toespitst op het risico dat terroristen – de resolutie spreekt van 'non-state actors', *i.e.* 'indi-

91. Art. VIII(k) CWC.

92. "Zie VN Doc. S/RES/1696 (2006); S/RES/1718 (2006); S/RES/1737 (2006). Zie ook VN Doc. S/PRST/2006/15 (2006).

93. Zie C. Duelfer, 'Arms reduction: The role of international organizations, the UNSCOM experience', *JCSL* (5) 2000, p. 105-122.

duals or entities, not acting under the lawful authority of any State in conducting activities which come within the scope of this resolution' – massavernietigingswapens in handen krijgen. Als dwangmaatregel onder hoofdstuk VII VN-Handvest wordt besloten dat alle staten afzien van hulp aan niet-statelijke actoren bij het verwaarden, verkrijgen, doorvoeren of gebruiken van nucleaire, chemische en biologische wapens en hun overbrengingsmiddelen en dat staten terzake nationale implementeringmaatregelen zullen nemen, waaronder het voorkomen van financiële steun aan dergelijk activiteiten. Bovendien moeten staten ervoor zorgen dat door effectieve nationale maatregelen er nationaal toezicht is om de verspreiding van nucleaire, chemische en biologische wapens en hun overbrengingsmiddelen tegen te gaan. Er wordt een (tijdelijk) comité (1540 Committee) van de Veiligheidsraad ingesteld om toezicht te houden op de nationale implementatie van deze verplichtingen, waaraan staten dienen te rapporteren. Het is duidelijk dat een zo verregaande bindende resolutie, waarbij de Veiligheidsraad in feite als (meta)wetgever optreedt, alleen maar aangenomen kon worden omdat zij betrekking heeft op niet-statelijke actoren ten dienste van terrorismebestrijding. Het voorzitterschap van de EU rapporteerde op grond van resolutie 1540 uitgebreid over die gebieden waar het een gemeenschappelijke benadering heeft ontwikkeld in het kader van de non-proliferatie van massavernietigingswapens. Zo werd onder meer melding gemaakt van de European Union Strategy against the proliferation of weapons of mass destruction van 12 december 2003.⁹⁴ Nederland onderstreept zijn actieve opstelling op het gebied van non-proliferatie in het nationale rapport⁹⁵ op basis van resolutie 1540 en vermeldt dat met de uitvoeringsmaatregelen op grond van het NPV, de BWC en het CWC reeds is voldaan aan de eisen van resolutie 1540 wat betreft nationale implementatiemaatregelen.

94. Zie VN Doc. S/AC.44/2004/(02)/48 (2004).

95. VN Doc. S/AC.44/2004/(02)/47 (2004). Zie ook het door Nederland als voorzitter ingediende rapport van de Europese Unie, VN Doc. S/AC.44/2004/(02)/48 (2004).

