

Vergaderjaar 2008–2009

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 893**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2009

Graag bied ik u hierbij de reactie aan op het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 2 juni 2009 met kenmerk 22112–857/2009D26757 inzake een brede brief ten aanzien van het non-proliferatiebeleid en daarbij in het bijzonder in te gaan op de uitkomsten van de NPV PrepCom van mei jongstleden, Iran en Noord-Korea. Deze brief zal tevens ingaan op het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 2 juni 2009 met kenmerk 22112–857/2009D26753 inzake de kernproef in Noord-Korea.

De versterking en betere naleving van het systeem van internationaal juridisch bindende verdragen en wetgeving is de hoeksteen van het Nederlandse non-proliferatiebeleid. Het Non-Proliferatieverdrag (NPV) is op nucleair gebied de kern van dat systeem.

#### **Stand van zaken**

Iedere vijf jaar vindt een Toetsingsconferentie van het NPV plaats. Tijdens deze conferenties wordt de werking van het verdrag getoetst en wordt beoordeeld of de doelstellingen van het verdrag worden verwezenlijkt. De laatste Toetsingsconferentie vond plaats in 2005. Zoals bekend slaagden de partijen bij het NPV in 2005 er niet in om de Toetsingsconferentie af te sluiten met algemeen aanvaarde conclusies of met een verklaring van de voorzitter. De oorzaak lag in de perceptie van een reeks landen dat er sprake zou zijn van onevenwichtigheden in de naleving van de drie pijlers van het NPV: non-proliferatie, ontwapening en toegang tot nucleaire technologie voor vreedzame doeleinden. Vertegenwoordigers van de groep van Niet-Gebonden Landen meenden dat de erkende kernwapenstaten het streven naar ontwapening onvoldoende serieus namen. Ook zou een te beperkt aantal landen toegang krijgen tot nucleaire technologie voor vreedzaam gebruik. De vertegenwoordigers van de kernwapenstaten benadrukten van hun kant dat zij hun ontwapeningsverplichtingen wel degelijk nakwamen. Zij wezen daarbij op de verminderde aantallen en soorten kernwapens en onderstreepten het belang van non-proliferatie.

Het NPV – en daarmee de verdragsmatige aanpak van het tegengaan van de verspreiding van kernwapens – staat onder druk door de slecht verlopen Toetsingsconferentie van 2005. De Noord-Koreaanse kernproeven van 2006 en 2009 en de voortdurende weigering van Iran om te voldoen aan verschillende Veiligheidsraadresoluties dreigen het vertrouwen in de effectiviteit van het NPV nog verder negatief te beïnvloeden. Tegelijkertijd benadrukken deze ontwikkelingen de noodzaak van een goed functionerend non-proliferatiestelsel eens te meer.

De internationale discussie over non proliferatie en ontwapening heeft een nieuwe dynamiek gekregen door het opinie artikel van de «four horsemen» (Kissinger, Schultz, Perry, Nunn) uit het voorjaar van 2007. Nog belangrijker zijn de afspraken tussen de presidenten Obama en Medvedev om te komen tot een opvolger van het START-verdrag en de speech van President Obama op 5 april jl. in Praag. Deze dynamiek was duidelijk merkbaar gedurende de laatste voorbereidende bijeenkomst voor de NPV Toetsingsconferentie.

### **Verslag NPV-PrepCom, New York, 4–15 mei 2009**

Toetsingsconferenties worden voorafgegaan door een drietal voorbereidende bijeenkomsten («PrepComs»). De PrepCom in New York was de derde en laatste formele gelegenheid voor de NPV Toetsingsconferentie in 2010 om met alle partijen bij het NPV van gedachten te wisselen over de stand van zaken.

De laatste PrepCom is in goede sfeer verlopen en er kon belangrijke voortgang worden geboekt in de voorbereiding voor de Toetsingsconferentie in 2010. Reeds na twee dagen was er overeenstemming over een agenda voor de Toetsingsconferentie in 2010, het voordragen van een voorzitter (de Filippijnse ambassadeur Libran Cabactulon) en andere procedurele en organisatorische kwesties. Hiermee is de procedurele basis gelegd voor een goed verloop van de Toetsingsconferentie in 2010. In de aanloop naar de Toetsingsconferentie in 2005 lukte het niet om een agenda vast te stellen, waardoor tijdens de Toetsingsconferentie veel tijd moest worden besteed aan procedurekwesties. Dit kwam het inhoudelijk debat niet ten goede en kan als één van de oorzaken voor het falen van de Toetsingsconferentie in 2005 worden aangemerkt. De nu vastgestelde agenda is gebaseerd op de agenda van de succesvoller verlopen Toetsingsconferenties van 1995 en 2000.

Doordat de procedurele kwesties in een vroeg stadium werden opgelost, was er genoeg tijd en ruimte voor een substantieel debat. De constructieve inzet en toonzetting van de meeste delegaties was een positieve verandering t.o.v. de twee eerdere voorbereidende bijeenkomsten. Over deze bijeenkomsten werd uw Kamer eerder bericht (Tweede Kamer, kenmerk 30 800 V, nr. 103 en kenmerk 31 200 V, nr. 139).

De interventies van de VS-delegatie, die voortbouwden op de toespraak van President Obama in Praag en de hernieuwde aandacht van de VS voor het multilateralisme vielen op. Ook de Russische interventies waren opvallend positief van toon. De door de VS en Rusland aangekondigde hernieuwde inspanningen op het terrein van ontwapening, werden goed ontvangen ook door de meeste Niet-gebonden landen, die zich tijdens eerdere PrepComs sceptisch hadden getoond over de commitering van de kernwapenstaten aan hun ontwapeningsverplichtingen onder het NPV. Alleen de reactie van Iran, dat de erkende kernwapenstaten en in het bijzonder Frankrijk, VK en VS bleef verwijten hun ontwapeningsverplichtingen niet na te komen, was hierop een uitzondering.

De Iraanse nucleaire kwestie stond tijdens deze PrepCom minder centraal dan tijdens de twee eerdere PrepComs, waardoor het debat minder polemisch van aard was en voortgang op andere kwesties niet op voorhand werd gegijzeld.

De totstandkoming van een verdrag met een verbod op de productie van splijtstoffen voor ontploffingsdoeleinden, een zogenaamd Fissile Material Cut-Off Treaty (FMCT), heeft tijdens de PrepCom een belangrijke nieuwe impuls gekregen. Hoewel er aanvankelijk binnen de P-5 aarzelingen bestonden over de noodzaak en mogelijkheid om een dergelijk verdrag *verifieerbaar* te maken, bevestigde VS-delegatie nogmaals dat de VS een verifieerbaar FMCT nastreven. Ook voor Nederland is verifieerbaarheid een essentieel onderdeel van een FMCT en Nederland heeft zich steeds sterk ingezet voor de start van onderhandelingen over een verifieerbaar FMCT in de Ontwapeningsconferentie. Zonder verificatiemechanismen zou een FMCT niets meer dan een verzameling eenzijdige moratoria opleveren, waarvan de naleving nauwelijks kan worden gecontroleerd. De voortgang tijdens de PrepCom op dit dossier heeft er inmiddels mede toe geleid dat in de Ontwapeningsconferentie in Genève overeenstemming is bereikt over een werkprogramma, inclusief onderhandelingen over een FMCT.

Door de goede atmosfeer en het snelle resultaat ten aanzien van de procedurele kwesties, leek het mogelijk om inhoudelijke aanbevelingen aan de Toetsingsconferentie met consensus aan te nemen. De Voorzitter van de Derde PrepCom, de Zimbabwaanse ambassadeur bij de Verenigde Naties in New York Chidyausiku, presenteerde aan het einde van de eerste week een concept voor dergelijke aanbevelingen.

Tijdens de discussie over dit document kwamen de tegenstellingen tussen kernwapenstaten en niet-kernwapenstaten, Westerse landen en Niet-gebonden Landen naar voren t.a.v. de nadruk op ontwapening versus de nadruk op non-proliferatie. Ook de kwestie van een kernwapenvrije zone in het Midden-Oosten en de naleving van de resolutie uit 1995 m.b.t. dit punt speelde op in deze discussie.

Hoewel consensus mogelijk leek, was het voor een aantal landen waarschijnlijk nog te vroeg, na de felle tegenstellingen van de afgelopen Toetsingscyclus en twee eerdere PrepComs. Desalniettemin zijn de drie ontwerpversies van het consensusdocument, die als annex deel uitmaken van het procedurele rapport van de PrepCom, een goed uitgangspunt voor de besprekingen tijdens de Toetsingsconferentie.

#### *Rol Europese Unie*

De Europese Unie heeft zes gemeenschappelijke verklaringen afgelegd en een aantal werkdocumenten ingediend, waaronder een document met *forward looking proposals* voor de Toetsingsconferentie. Het blijft in EU-verband lastig een gemeenschappelijke strategie te voeren, met enerzijds twee kernwapenstaten en anderzijds staten die ook het vreedzaam gebruik van kernenergie afwijzen. Dat is fnuikend voor een prominentere rol van de EU in het NPV-toetsingsproces.

#### *Nederlandse rol en inzet*

Bij de pogingen overeenstemming te bereiken over inhoudelijke aanbevelingen heeft Nederland een belangrijke rol vervuld. Zoals eerder aan uw Kamer bericht, probeert Nederland in het voorbereidingsproces zoveel mogelijk bruggen te slaan tussen verschillende standpunten, deze standpunten te verduidelijken en over en weer begrip te kweken voor elkaars

zienswijze. Op deze wijze hoopt Nederland een grondslag te leggen voor een resultaatgericht verloop van de Toetsingsconferentie in 2010.

In dit kader organiseerde Nederland aan begin van de tweede week een bijeenkomst voor 19 sleutellanden uit alle regionale groepen, waaronder ook een aantal landen die zich in het verleden wel eens minder constructief hebben opgesteld. De bijeenkomst bood de deelnemers de eerste mogelijkheid om informeel met elkaar van gedachten te wisselen over de daags daarvoor verschenen ontwerpaanbevelingen. Ook de Voorzitter van de PrepCom was aanwezig. Deze bijeenkomst was een vervolg op een eerdere strategische bijeenkomst die Nederland voor dezelfde groep landen had georganiseerd in de aanloop naar de PrepCom in maart 2009. Doel van deze bijeenkomsten is om de mogelijkheden te identificeren voor een strategische benadering voor de Toetsingsconferentie, door te identificeren waar snel voortgang kan worden geboekt en op welke terreinen de meningen sterk uiteen lopen en er dus meer werk nodig is.

Daarnaast heeft Nederland in NAVO-7 verband een werkdocument ingediend en gepresenteerd waarin met name wordt ingegaan op concrete ontwapeningsstappen en een effectiever en beter verifieerbaar systeem om proliferatie tegen te gaan. Dit NAVO-7 paper werd goed ontvangen en op basis van deze introductie kunnen ook in de Toetsingsconferentie verdere voorstellen worden uitgewerkt. Aan de NAVO-7 nemen naast Nederland ook België, Litouwen, Noorwegen, Polen, Spanje en Turkije deel. Zoals eerder bericht heeft Nederland in 2007 de NAVO-7 samenwerking nieuw leven ingeblazen. De NAVO-7 is ontstaan doordat deze zeven partners van mening zijn dat de NAVO een actieve rol moet spelen m.b.t. non-proliferatie en ontwapening in het algemeen en in het NPV-proces in het bijzonder.

Ook in verband van de Weense Groep van Tien (G10) is Nederland actief geweest. Deze groep, die naast Nederland bestaat uit Australië, Oostenrijk, Canada, Denemarken, Hongarije, Ierland, Nieuw Zeeland, Noorwegen en Zweden, bracht vijf werkdocumenten in met bruikbare aanbevelingen voor de Toetsingsconferentie.

De aanbevelingen die in Navo-7 en G10 verband zijn gedaan zijn door de voorzitter van PrepCom goed opgepakt en verwerkt in zijn conceptdocument met aanbevelingen voor de Toetsingsconferentie.

De ingediende werkdocumenten van alle verdragspartijen zijn openbaar en staan op <http://www.un.org/NPT2010/ThirdSession/>

Nederland hecht aan een nauwe betrokkenheid en inhoudelijke inbreng van het maatschappelijk middenveld in de discussie over het NPV. In dit kader heeft Nederland de 58e Internationale Pugwash Conferentie, die van 17 tot 20 april 2009 in Den Haag plaatsvond, mede gefinancierd. Tijdens deze conferentie hebben academici, wetenschappers en beleidsspecialisten uit alle delen van de wereld met elkaar van gedachten gewisseld over verschillende thema's, waaronder non-proliferatie en ontwapening, die zich op het snijvlak van politiek en wetenschap bevinden. Een bijeenkomst met vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld om verslag te doen van het verloop van de PrepCom zal op korte termijn worden georganiseerd.

#### **DPRK**

Noord-Korea voerde op 25 mei 2009 opnieuw een ondergrondse kernproef uit. Het land schoot eveneens zes korte afstandsruketten af. Eerder dit jaar lanceerde Noord-Korea ook al een lange afstandsruket, naar eigen

zeggen om een satelliet te lanceren. Deze lancering werd toen met een «Voorzittersverklaring» door de VN-Veiligheidsraad veroordeeld. Als reactie hierop stapte Noord-Korea vervolgens uit het Zespartijenoverleg (met Japan, VS, Russische Federatie, China en Zuid-Korea) en verzocht het alle inspecteurs van het Internationaal Atoom Energie Agentschap (IAEA) het land te verlaten. De recente kernproef is internationaal scherp veroordeeld, dit maal ook door China, dat traditioneel een bondgenoot van Noord-Korea is.

Als reactie op de kernproef nam de Veiligheidsraad van de VN op 12 juni jl. unaniem resolutie 1874 over Noord-Korea aan. De resolutie bevat een krachtige veroordeling van de nucleaire test. Daarnaast roept de resolutie landen op de maatregelen uit resolutie 1718 verder te implementeren en bevat het bovendien een aanzienlijke verscherping van dat sanctieregime: uitbreiding van het wapenembargo, vergrote controle van financiële stromen en geautoriseerde transportinspecties. De transportinspecties – voornamelijk van Noord-Koreaanse schepen – vormen het zwaartepunt van deze resolutie, maar lijken tegelijkertijd moeilijk te implementeren. Noord-Korea heeft al aangekondigd inspectie van schepen als oorlogsverklaring te zien. De nieuwe resolutie laat ruimte voor terugkeer van Noord-Korea naar het Zespartijenoverleg. Nederland beziet momenteel hoe het in EU-verband robuuste sancties t.a.v. Noord-Korea kan implementeren.

Nederland vindt het van groot belang dat de recente handelingen van Noord-Korea door de internationale gemeenschap scherp zijn veroordeeld. Daarmee wordt duidelijk gemaakt dat Noord-Korea niet ongestraft de maatregelen van de veiligheidsraad naast zich kan neerleggen en nieuwe kernproeven kan uitvoeren en ballistische raketten kan lanceren. Een dergelijke reactie geeft tevens een signaal af aan andere landen die mogelijk met de gedachte spelen een militair nucleair programma te ontwikkelen. De uitdaging voor de internationale gemeenschap is om weer met Noord-Korea in gesprek te raken. Verifieerbare denuclearisatie van het Koreaanse schiereiland is noodzakelijk om de veiligheidssituatie in Oost-Azië te verbeteren. China en de VS spelen hierbij een hoofdrol.

## **Iran**

Iran voldoet, ondanks herhaalde oproepen daartoe, nog altijd niet aan de eisen van de VN-Veiligheidsraad aangaande zijn nucleaire programma, waaronder het stopzetten van de verrijkingsgerelateerde activiteiten. Iran heeft evenmin voldaan aan alle uitstaande verzoeken en vragen van het Internationaal Atoom Energie Agentschap (IAEA). Uit het meest recente rapport over het Iraanse nucleaire programma van DG IAEA, El Baradei, van 5 juni jl., blijkt dat Iran doorgaat met het produceren van laagverrijkt uranium, wederom een behoorlijk aantal cascades met centrifuges heeft bijgebouwd en werkt aan een nieuw type centrifuge. Ook de bouw van de zwaarwaterreactor in Arak vordert gestaag. Hoewel Iran met het IAEA een alomvattende waarborgovereenkomst heeft afgesloten, krijgt het Atoomagentschap geen toegang tot de in aanbouw zijnde reactor.

In een hernieuwde poging een diplomatieke oplossing te vinden voor het nucleaire vraagstuk, besloten de permanente leden van VN-Veiligheidsraad en Duitsland, de zgn. E3+3, op 8 april jl. om Iran aan te bieden om wederom directe gesprekken aan te gaan. Tot op heden heeft Iran nog geen officiële reactie gegeven. De binnenlands-politieke ontwikkelingen in Iran lijken te bevestigen dat het buitenlands- en veiligheidsbeleid van Iran niet van koers zal veranderen. De installatie van een nieuwe Iraanse regering levert echter wel weer tijdwinst op voor het Iraanse regime om met een eventuele reactie richting de internationale gemeenschap te komen, terwijl het Iraanse nucleair programma zich steeds verder ontwikkelt.

Nederland steunt het tweesporenbeleid dat ten aanzien van Iran wordt gevoerd en verwelkomt in dat kader de uitnodiging van E3+3 aan Iran om directe gesprekken aan te gaan teneinde een bevredigende oplossing te vinden voor het nucleaire vraagstuk. Nederland is van mening dat het nu aan Iran is om deze geboden kans aan te grijpen en te laten zien dat het land ernst is om zich verantwoordelijk op te stellen tegenover de internationale gemeenschap. Nederland is van mening dat de EU voorbereid zou moeten zijn passende nieuwe maatregelen te nemen indien Iran de uitgestoken hand niet zou aannemen. Daartoe zou de EU, zo mogelijk met andere partners, moeten onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor additionele maatregelen. Het is van groot belang in de komende periode een zorgvuldige balans te vinden tussen gesprekken, daadwerkelijke toenadering en effectieve druk.

### **Nederlandse visie Non-proliferatie**

De nucleaire programma's in Iran en Noord-Korea zoals hierboven beschreven blijven zorgwekkend en bevestigen tegelijkertijd de noodzaak om het NPV regime te verstevigen. De gevaren van nucleaire proliferatie zijn nu nog duidelijker dan voorheen. De recente nucleaire test in Noord Korea laat duidelijk zien dat het land, ondanks vele diplomatieke inspanningen, een potentiële dreiging is en een mogelijke proliferator van kernwapens. De kwestie Iran raakt, net als in 2005, nog steeds de kern van het NPV:

- in hoeverre kan een land aanspraak maken op de uitoefening van het onvervreemdbaar recht op vreedzaam gebruik van kernenergie en daarmee samenhangende activiteiten, en tegelijkertijd
- geen opheldering willen geven over de twijfels die bestaan of ditzelfde land zich houdt aan de verbodsbepalingen op het gebied van non-proliferatie?

De Nederlandse inzet in de aanloop naar de Toetsingsconferentie in 2010 blijft er onverminderd op gericht om het NPV als hoeksteen van het mondiale non-proliferatie stelsel te bestendigen. Een gebalanceerde benadering van de drie pijlers van het NPV, non-proliferatie, vreedzaam gebruik van kernenergie en nucleaire ontwapening is essentieel. Elke pijler verdient gelijke aandacht. Er blijft sprake van spanning tussen enerzijds de Niet-Gebonden Landen, die vinden dat er te weinig aan ontwapening is gedaan en anderzijds de kernwapenstaten die vinden dat de prioriteit moet liggen bij het voorkomen van verdere verspreiding van kernwapens. Veel niet-kernwapenstaten, met name de Niet-Gebonden Landen zijn van mening dat er te weinig voortgang wordt geboekt met het nakomen van de afspraken uit 1995 (ontwapening vs. oneindige duur van het NPV) en 2000 (de 13-stappen)<sup>1</sup>. Deze polarisatie dient voorkomen te worden. Een positieve en succesvolle uitkomst van de onderhandelingen tussen de Verenigde Staten en Rusland over een vervolg op het START verdrag is hiertoe essentieel. Zoals tijdens de laatste voorbereidende bijeenkomst al bleek, lijkt consensus op enkele onderdelen niet ver weg. Nederland zal zich in de periode tot aan de Toetsingsconferentie inzetten voor en bijdragen aan het bereiken van internationale consensus. Met name tussen enerzijds de kernwapenstaten en anderzijds de groep van Niet-gebonden landen kan Nederland als bruggenbouwer bijdragen. Zo wil Nederland de constructieve participatie van de Niet-Gebonden Landen (NAM) bij het NPV-Toetsingsproces bevorderen door zowel op nationale basis als in EU-kader overleg met de belangrijkste NAM-landen te hebben. Aan de andere kant zullen de Kernwapenstaten ook hun verantwoordelijkheid moeten nemen.

---

<sup>1</sup> De 13 stappen zijn te vinden in het Final Document van de NPV-Toetsingsconferentie van 2000 in op pagina 14 en 15 (<http://www.un.org/spanisch/Depts/dda/2000FD.pdf>).

Daarnaast zal het Nederlandse initiatief om met de groep sleutellanden om de tafel te zitten worden voortgezet. Hiermee kunnen we op het juiste

moment de verschillende geluiden bij elkaar zetten om te zoeken naar consensus en «common ground» om op voort te bouwen. Nederland is van mening dat hierbij zowel gekeken moet worden naar de gebieden waar zicht op consensus bestaat als naar die onderwerpen waarop dit niet het geval is, zonder deze laatste te laten prevaleren. In dit kader zal polarisatie over kern problemen voorkomen moeten worden om via een goede toonzetting een constructief onderhandelingsklimaat voor de Toetsingsconferentie te creëren.

Nederland zet zich er dan ook voor in om de aandacht te spreiden en niet op één bepaald onderwerp te focussen. Het zoeken naar consensus op de drie pijlers is noodzakelijk om de toetsingsconferentie in 2010 een succes te maken. De normen en afspraken van het non-proliferatie en ontwapeningsstelsel dienen versterkt te worden. Met name de juridische basis van het NPV-regime zelf verdient aandacht, zoals bijvoorbeeld het artikel over uittreding van het verdrag (Artikel X). Maar ook verdere ratificatie en inwerkingtreding van het Alomvattend Kernstopverdrag (CTBT) en de totstandkoming van een FMCT dragen hier aan bij. De centrale rol van het IAEA als «uitvoerend orgaan» van het NPV blijft cruciaal voor het verstevigen van het huidige regime, hiertoe zal ook tegen het licht gehouden moeten worden of het Atoomagentschap over voldoende middelen (financieel en personeel) beschikt om zich van deze taak te kunnen kwijten. Naast de taak van het IAEA zal tijdens de Toetsingsconferentie mogelijk ook gesproken worden over het functioneren van de toetsingscyclus. De Canadese voorstellen voor de oprichting van een klein NPV secretariaat kunnen hier ook aan bijdragen. Nederland juicht dit initiatief toe.

De vooruitzichten voor de Toetsingsconferentie zijn gunstig, maar er is nog veel werk te verzetten.

De minister van Buitenlandse Zaken,  
M. J. M. Verhagen