

BRIEFADVIES

NUCLEAIR PROGRAMMA VAN IRAN
NAAR DE-ESCALATIE VAN EEN NUCLEAIRE CRISIS

No. 20, april 2012

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Mr. F. Korthals Altes
Vicevoorzitter	Prof.dr. W.J.M. van Genugten
Leden	Mw. prof.dr. J. Gupta Mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel Prof.dr. A. de Ruijter Mw. drs. M. Sie Dhian Ho Prof.dr. A. van Staden Lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve
Secretaris	Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG
telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
e-mail aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Gecombineerde Commissie Nucleair programma van Iran

Voorzitter Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve

Leden Dr. N. van Dam
Mw. dr. I. Duyvesteyn
Gen.-maj. b.d. mr.drs. C. Homan
Drs. J. Ramaker
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

Secretaris Drs. M.W.M. Waanders

Inhoudsopgave

Woord vooraf

Inleiding 6

I Politieke geschiedenis van Iran in vogelvlucht 7

II Iran en de regio 9

III Iran en het nucleair programma 13

IV Wel of geen kernwapenprogramma? 20

V Conclusies en aanbevelingen 23

Bijlage I Adviesaanvraag

Bijlage II Achtergronddocumentatie (capita selecta)

Bijlage III Overzicht gebruikte begrippen

Bijlage IV Overzicht gebruikte afkortingen

Woord vooraf

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) heeft in zijn vergadering van 16 december 2011 besloten ter voorbereiding van dit briefadvies een gecombineerde commissie in te stellen bestaande uit prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve (voorzitter), dr. N. van Dam, mw. dr. I. Duyvesteyn, gen.-maj. b.d. mr.dr.s. C. Homan, drs. J. Ramaker (allen CVV) en mw. mr. H.M. Verrijn Stuart (AIV, CMR). Het secretariaat werd gevoerd door drs. M.W.M. Waanders (secretaris van de CVV), bijgestaan door de stagiair V.A.M. Klösters. Drs. W. Wessels van de Directie Veiligheidsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken trad op als ambtelijk contactpersoon.

De (internationale) ontwikkelingen rond het nucleaire programma van Iran gaan erg snel. Derhalve is dit rapport noodzakelijkerwijs een momentopname.

Het briefadvies is vastgesteld tijdens de vergadering van de AIV van 13 april 2012.

Inleiding

De regering heeft, mede op verzoek van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de AIV gevraagd advies uit te brengen over de positie van Iran in de regio en de rol van het nucleaire programma van Iran in de geopolitieke verhoudingen hierin, mede gelet op de meest recente ontwikkelingen.

Voor een goed begrip van de betekenis van het nucleaire programma van Iran is allereerst inzicht in de binnenlandse politieke situatie vereist. Daarbij komt het zelfbeeld van Iran aan de orde en zijn houding tegenover de buitenwereld. Ook wordt de ontwikkeling van het politieke krachtenveld in de afgelopen jaren beschreven. Aansluitend worden de buitenlandse politieke doelstellingen en de positie van Iran in de regio nader beschouwd.

Na de beschouwing van het binnenlandse politiek krachtenveld en het buitenlandse beleid van Iran volgt een bespreking van het Iraanse nucleaire programma. Daarbij komen de door Iran aangevoerde beweegredenen voor een civiel nucleair programma aan de orde, alsmede het binnenlandse maatschappelijk draagvlak voor en de politieke controle over dit programma. Aansluitend wordt ingegaan op de geschiedenis van het Iraanse nucleaire programma, de internationale opvattingen over de aard en dreiging die uitgaat van dit programma, de belangrijkste diplomatieke initiatieven terzake, de economische sancties tegen Iran en hun effectiviteit en – tot slot – de nog openstaande vragen van het International Atomic Energy Agency (IAEA) met betrekking tot mogelijk kernwapengerelateerde activiteiten.

In de conclusies en aanbevelingen wordt de vraag aan de orde gesteld of, en zo ja hoe, nieuwe wegen in het diplomatieke proces met Iran kunnen worden ingeslagen. De AIV staat een stapsgewijze, meeromvattende benadering van dit diplomatieke proces voor om uit de huidige impasse te geraken.

I Politieke geschiedenis van Iran in vogelvlucht

Voor een goed begrip van de Iraanse politiek is het van belang de geopolitieke positie en het zelfbeeld van Iran nader te beschouwen. Iraniërs zijn door de eeuwen heen grootgebracht met een sterk historisch bewustzijn waarin de glorie van hun oude beschaving en de macht van het Perzische rijk centraal staan. Anderzijds hebben de invasies van Mongoolse en Arabische legers door de eeuwen heen van Iran een natie gemaakt die wantrouwen koestert jegens de buitenwereld. Toch is Iran ondanks lange periodes van Arabische overheersing niet gearabiseerd en in staat gebleken zijn culturele eigenheid en trots te behouden. Door deze geschiedenis is een mengeling van een sterk gevoel van eigenwaarde en argwaan kenmerkend voor de houding van Iran tegenover de buitenwereld.¹

In de moderne geschiedenis werd Irans soevereiniteit vooral ondermijnd door Westerse machten: eerst het Britse Rijk en Rusland die een onderlinge strijd over de hegemonie in Centraal-Azië uitvochten ten koste van Iran, vervolgens door de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie die Iran tot speelbal maakten van hun Koude Oorlogsrivaliteit.² De Irakese oorlog tegen Iran in de jaren tachtig van de vorige eeuw, gesteund door zowel diverse Arabische landen als Westerse mogendheden, heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de vervreemding en het wantrouwen van Iran ten opzichte van zijn Arabische burens en Westerse mogendheden.³

Binnenlandse politieke situatie

Sinds de islamitische revolutie in 1979 is het Iraanse politieke landschap opgebouwd uit verschillende facties die ieder voor zich maximale invloed proberen uit te oefenen binnen het islamitische politieke systeem. Zo worden in een analyse van de RAND Corporation vier facties onderscheiden die loyaal zijn aan de revolutie en de geestelijk leider van het eerste uur, ayatollah Khomeini: 'principiëlen', traditionele conservatieven, pragmatische conservatieven en de hervormers. De eerste drie facties behoren in die indeling tot de rechtervleugel van het politieke spectrum en houden er conservatieve opvattingen op na inzake religie en samenleving. De hervormers komen voort uit links-radicalen islamitische groeperingen, die in 1979 hebben bijgedragen aan de val van de Shah. Daarnaast zijn er in Iran ook nog seculiere, linkse en nationalistische politieke groeperingen, die van dit politieke systeem worden buitengesloten.⁴

De opperste leider, ayatollah Khamenei, en de Revolutionaire Garde hebben een spil-functie in het islamitische politieke systeem en vormen een constante machtsfactor, terwijl bovengenoemde facties in een voortdurende onderlinge strijd om politieke invloed

1 Volker Perthes, Ray Takeyh and Hitoshi Tanaka, 'Engaging Iran and Building Peace in the Persian Gulf Region', *The Triangle Papers* 62, The Trilateral Commission, Washington, Paris, Tokyo, 2008, p. 2.

2 Ibid., pp. 2-3.

3 Andrea Ellner, 'Iran – Challenge or Opportunity for Regional Security?', *Perceptions Journal of International Affairs*, Summer 2011, Volume XVI Number 2, p. 9.

4 James Dobbins e.a., 'Coping with a Nuclearizing Iran', *RAND Corporation*, 2011, pp. 12-14.

verwikkeld zijn. Khamenei heeft zich laten kennen als een pragmatisch leider, die zich sterk maakt voor behoud van het op islamitische leest geschoeide politieke bestel en, waar nodig, de regering in bescherming neemt tegen internationale kritiek op Iran.⁵

De Iraanse presidentsverkiezingen in juni 2009 brachten een duidelijke scheiding der geesten aan het licht tussen de twee meest conservatieve facties ('principiëlen' en traditionele conservatieven) die zich schaarden achter zittend president Ahmadinejad en de hervormers die twee presidentskandidaten naar voren hadden geschoven, te weten Mousavi en Karroubi. Na de officiële bekendmaking van de overwinning van zittend president Ahmadinejad ontstonden op uitgebreide schaal straatprotesten tegen de verkiezingsuitslag in de hoofdstad Teheran en daarbuiten. Naast de hervormers, die van mening waren dat de zittende macht hen een verkiezingsoverwinning ontnomen had, sloten ook seculiere en nationalistische groeperingen zich bij de straatprotesten aan. Dit resulteerde in de oprichting van de zogeheten Groene Beweging. De repressieve methoden waarmee de straatprotesten werden onderdrukt, de golf van arrestaties die hierop volgde, het huisarrest van de voormalige presidentskandidaten Mousavi en Karroubi en de snelle berechting van opgepakte demonstranten hadden tot gevolg dat de hervormers feitelijk werden buitengesloten van verdere deelname aan het islamitische politieke systeem. Tegelijkertijd was ook de machtspositie van de pragmatisch conservatieve factie, waarvan onder meer oud-president Rafsanjani deel uitmaakt, ernstig verzwakt na de presidentsverkiezingen in 2009.⁶

De parlamentsverkiezingen in maart van dit jaar hebben geen opzienbarende verschuivingen in het Iraanse politieke landschap teweeggebracht. De hervormers riepen op tot een boycot van deze verkiezingen, omdat de regering weigerde enige concessie te doen aan de oppositie, zoals bijvoorbeeld de opheffing van het huisarrest van de oppositieleiders Mousavi en Karroubi. Weliswaar hebben enkele conservatieve critici van het economisch beleid van president Ahmadinejad de parlamentsverkiezingen gewonnen, maar de verwachting is dat de machtspositie van de president hieronder niet of nauwelijks zal lijden.⁷

5 Ibid., pp. 16-17.

6 Ibid., *RAND Corporation*, 2011, pp. 10, 15-16; Mark Fitzpatrick, 'Iran's nuclear, chemical and biological capabilities. A net assessment', *The International Institute for Strategic Studies*, London, 2011, p. 39.

7 NRC Handelsblad, 'Ahmadinejad komt onbeschadigd uit verkiezingen', 6 maart 2012; Financial Times, 'Iran president defiant in clash with MPs', 14 March 2012.

II Iran en de regio

Irans buitenlandse politiek jegens de gulfregio

Het trotse zelfbeeld van Iraniërs aan de ene kant en de onzekerheid en het wantrouwen tegenover de buitenwereld aan de andere kant komen ook tot uitdrukking in het Iraanse buitenlands beleid na de islamitische revolutie in 1979. Kort na de omwenteling riep geestelijk leider ayatollah Khomeini de Arabische Golfstaten op een voorbeeld te nemen aan de islamitische revolutie in Iran en keerde hij zich in scherpe bewoordingen tegen de monarchieën in de gulfregio. De revolutionaire boodschap uit Teheran vond echter slechts beperkt gehoor bij de sjiitische bevolkingsgroepen in Saoedi-Arabië, Koeweit en Bahrein. Wel droeg Irans houding tegenover de andere golfstaten onbedoeld bij aan intensivering van de onderlinge samenwerking en de oprichting van de Gulf Cooperation Council (GCC). Ook werd de veiligheidssamenwerking van de Arabische golfstaten met de Verenigde Staten versterkt. Tien jaar na de omwenteling in Iran kon geconcludeerd worden dat de export van de sjiitische revolutie op een mislukking was uitgelopen.⁸

Na het overlijden van geestelijk leider Khomeini in 1989 werd onder leiding van zijn opvolger, Khamenei, en de gekozen president Rafsanjani een andere koers ingezet in het buitenlands beleid. Niet export van de sjiitische revolutie en hegemonie in de gulfregio, maar stabiliteit in de regio en nauwere samenwerking op economisch en veiligheidsgebied werden het nieuwe motto van Irans buitenlands beleid. Dit betekende volgens Teheran wel dat de Amerikaanse troepen zich uit de gulfregio zouden moeten terugtrekken. Echter de Arabische golfstaten hechten sinds de Irakese invasie in Koeweit in 1990 juist veel belang aan de militaire presentie van de Verenigde Staten in het gebied. Zij wilden weliswaar de diplomatieke en handelsbetrekkingen met Iran aanhalen, maar de veiligheidspolitieke band met de Verenigde Staten blijven koesteren als tegenwicht, dit tot ongenoegen van de regering in Teheran. Zo bleef vanwege het meningsverschil over de Amerikaanse (militaire) aanwezigheid in het gebied een substantiële verbetering van de betrekkingen tussen Iran en de Arabische golfstaten uit.⁹

De verkiezing van een representant van de hervormers, Khatami, tot president van Iran in 1997 bood wederom nieuwe kansen een ander buitenlands beleid te voeren. Naast interne hervormingen wilde president Khatami de islamitische republiek ook ontdoen van zijn internationale pariastatus. Zo was hij bereid om de betrekkingen met de golfstaten te normaliseren, ook wanneer deze nauwe banden met de Verenigde Staten onderhielden. Met andere woorden, Iran was bereid de Amerikaanse (militaire) aanwezigheid in de Perzische Golf te aanvaarden omwille van een verbetering van Irans betrekkingen met zijn Arabische burens. Opmerkelijk was de openlijke steun van opperste leider Khamenei voor deze politieke koerswijziging.¹⁰ Het uiteindelijke resultaat van Khatami's *good neighbour* diplomatie was een groot aantal diplomatieke, handels- en

8 Volker Perthes, Ray Takeyh and Hitoshi Tanaka, 'Engaging Iran and Building Peace in the Persian Gulf Region', *The Triangle Papers* 62, The Trilateral Commission, Washington, Paris, Tokyo, 2008, pp. 4-6.

9 Ibid., pp. 6-8.

10 Uitgesproken door Khamenei tijdens een toespraak op de jaarvergadering van de Organisatie van de Islamitische Conferentie in Teheran in 1997.

veiligheidsovereenkomsten tussen Iran en de andere golfstaten die tot wederzijds voordeel strekten. President Khatami heeft daarmee de omslag van een ideologisch en polariserend buitenlands beleid naar een pragmatisch en op verlicht eigenbelang gestoeld buitenlands beleid ten aanzien van de golfstaten bewerkstelligd. Deze *good neighbour* politiek in de richting van de golfstaten werd door zijn opvolger, president Ahmadinejad, op hoofdlijnen voortgezet. Wel is de Amerikaanse militaire presentie in de golfregio voor president Ahmadinejad een doorn in het oog.¹¹

Houding van Arabische golfstaten jegens Iran

De Arabische golfstaten hebben gemeenschappelijke zorgen over de invloed van Iran in de regio en in Irak in het bijzonder. Een mogelijk Iraans kernwapen versterkt deze zorgen nog. Een dergelijke ontwikkeling zou Teheran er immers toe kunnen brengen zich nog sterker te profileren als regionale grootmacht. In de perceptie van de golfstaten zou dit ertoe kunnen leiden dat Iran zich assertiever opstelt en zich mengt in de binnenlandse aangelegenheden van de golfstaten door opruiing en propaganda, of steun aan terrorisme en agressie van niet-statelijke actoren.¹²

President Obama sprak recentelijk zijn zorgen uit over de risico's van nucleaire proliferatie wanneer Iran zou beschikken over kernwapens:

'It will not be tolerable to a number of states in that region for Iran to have a nuclear weapon and them not to have a nuclear weapon. Iran is known to sponsor terrorist organizations, so the threat of proliferation becomes that much more severe. [...] The dangers of an Iran getting nuclear weapons that then leads to a free-for-all in the Middle East is something that I think would be very dangerous for the world.'¹³

Volgens sommige analisten zouden Saoedi-Arabië, Egypte en Turkije in reactie op een Iraans kernwapen kunnen besluiten eveneens een kernwapenprogramma te starten.¹⁴

Saoedi-Arabië is de belangrijkste strategische rivaal van Iran in de regio en streeft zelf ook een status van regionale grootmacht na. Het speelt vaak de sektarische kaart waarbij Iran de schuld krijgt van opruiing in de regio. Zo werd Iran er ten onrechte van beschuldigd de hand te hebben in de straatprotesten van sjiiitische bevolkingsgroepen in Bahrein in maart 2011 tegen de soennitische regering.¹⁵ Saoedi-Arabië is geen voorstander van een toenadering tussen de Verenigde Staten en Iran, bijvoorbeeld ten aanzien van Irak en Afghanistan,

11 Volker Perthes, Ray Takeyh and Hitoshi Tanaka, 'Engaging Iran and Building Peace in the Persian Gulf Region', *The Triangle Papers* 62, The Trilateral Commission, Washington, Paris, Tokyo, 2008, pp. 9-10.

12 James Dobbins e.a., 'Coping with a Nuclearizing Iran', *RAND Corporation*, 2011, pp. 30-32.

13 The Atlantic, 'Obama to Iran and Israel: 'As President of the United States, I Don't Bluff'', 2 March 2012. Zie: <<http://www.theatlantic.com/international/archive/2012/03/obama-to-iran-and-israel-as-president-of-the-united-states-i-dont-bluff/253875/>>. Geraadpleegd op 3 april 2012.

14 James Dobbins e.a., 'Coping with a Nuclearizing Iran', *RAND Corporation*, 2011, p. 43.

15 Eric S. Edelman e.a., 'The Dangers of a Nuclear Iran', *Foreign Affairs*, January/February 2011, p. 70; Trita Parsi, 'A Single Roll of the Dice', New Haven en Londen: Yale University Press 2012, p. 15.

want die zou zijn strategische relatie met de Verenigde Staten kunnen schaden.¹⁶

De Arabische golfstaten opereren niet als een 'gesloten front' jegens Iran. Koeweit en Bahrein volgen in grote lijnen het kritische Saoedische beleid ten opzichte van Iran en delen de zorgen over de toenemende Iraanse invloed in de regio. Qatar, Oman en de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) voeren echter een wat afwijkende buitenlandse politiek ten opzichte van Iran. Qatar onderhoudt goede betrekkingen met Iran en laat steeds vaker een eigen activistisch geluid horen, onafhankelijk van zowel Saoedi-Arabië als Iran. Dit activisme uit zich ook in conflictbemiddeling in de regio. Oman heeft nauwe historische en culturele banden alsmede goede handelsbetrekkingen met Iran. Oman is weliswaar bezorgd over een mogelijk Iraans kernwapen, maar maakt zich grotere zorgen over het Pakistaanse kernwapen. De VAE hebben van oudsher goede betrekkingen met Iran vanwege de omvangrijke Iraanse investeringen en de grote Iraanse gemeenschap (een half miljoen inwoners) in de emiraten. De VAE werken desalniettemin mee aan Amerikaanse sancties tegen Iraanse banken en personen die gelieerd zijn aan de Revolutionaire Garde. Tegelijkertijd hebben de VAE een territoriaal geschil met Iran over enkele eilanden in de Perzische Golf.¹⁷

De val van Saddam Hoessein en de sjiiitische dominantie in de huidige Irakese regering betekenen niet dat Irak en Iran nu natuurlijke bondgenoten zijn. Culturele en linguïstische verschillen beperken de invloed van Iran op de ontwikkelingen in Irak. Een historisch Arabisch en Koerdisch wantrouwen tegenover een Perzisch Iran en de oorlog tussen Irak en Iran in de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn nog prominent in het Irakese bewustzijn aanwezig. Ook staat het islamitische politieke systeem in Iran geenszins model voor het Irakese politieke bestel in wording. De meeste sjiiitische leiders in Irak verwerpen het politieke gezag van Irans opperste leider. Het kan niet worden uitgesloten dat Iran zich actiever gaat bemoeien met de Irakese binnenlandse politiek.¹⁸

Israël

Naast de Arabische golfstaten is ook Israël bezorgd over de groeiende invloed van Iran in de regio en in het bijzonder in Libanon en Gaza. Het bezoek van president Ahmadinejad aan Zuid-Libanon in 2010 werd in Israëliëse regeringskringen opgevat als een duidelijke boodschap dat Iran regionale dominantie nastreeft.¹⁹

Turkije

De Turkse opstelling jegens Iran is een mengeling van partnerschap en rivaliteit. Turkije onderhoudt goede handelsbetrekkingen met Iran en verdedigt Irans recht op een eigen nucleair programma. Tegelijkertijd maakt Turkije zich echter zorgen over de regionale

16 James Dobbins e.a., 'Coping with a Nuclearizing Iran', *RAND Corporation*, 2011, p. 33; Paul Aarts and Joris van Duijne, 'Saudi Arabia after U.S.-Iranian Détente: Left in the Lurch?', *Middle East Policy*, Vol. XVI, No. 3, Fall 2009; Interview met dr. Paul Rusman, Den Haag, 3 februari 2012.

17 James Dobbins e.a., 'Coping with a Nuclearizing Iran', *RAND Corporation*, 2011, pp. 37-39.

18 Ibid., pp. 59-61; Paul Aarts and Joris van Duijne, 'Saudi Arabia after U.S.-Iranian Détente: Left in the Lurch?', *Middle East Policy*, Vol. XVI, No. 3, Fall 2009, p. 66.

19 Zie ook de navolgende paragraaf over de houding van Israël.

aspiraties van Iran en in het bijzonder zijn bemoeienis met Irak en het Palestijnse vraagstuk.²⁰

20 James Dobbins e.a., 'Coping with a Nuclearizing Iran', *RAND Corporation*, 2011, pp. 50-52.

III Iran en het nucleair programma

Binnenlandse perceptie

Hoe wordt in eigen land aangekeken tegen het Iraanse nucleaire programma? Van belang is om allereerst vast te stellen dat Iran zelf nimmer heeft gesteld aan een kernwapenprogramma te werken. Het publieke debat in Iran heeft dan ook betrekking op het civiele nucleaire programma. In een opiniepeiling van Gallup uit december 2011 en januari 2012 spreekt 57 procent van de ondervraagde Iraniërs zich uit voor de ontwikkeling van een civiel nucleair programma en is 19 procent hiertegen. In dezelfde opiniepeiling spreekt overigens 40 procent van de ondervraagden zich uit voor 'Iran developing its own nuclear power capabilities for military use' en is 35 procent hiertegen.²¹ Een andere opiniepeiling van het International Peace Institute uit december 2010 leert dat zeven op de tien ondervraagde Iraniërs 'favor their country developing and possessing nuclear weapons'. De publieke steun voor een Iraans kernwapen was volgens deze peiling in achttien maanden met bijna twintig procent gestegen, in een periode dat de internationale controverse over het Iraanse nucleaire programma verder opliep.²² Mede afgaand op deze opiniepeilingen is er binnen Iran sprake van brede maatschappelijke en politieke steun, ook onder hervormers, voor een civiel nucleair programma. Daarnaast is er blijkens deze peilingen aanzienlijke steun onder de Iraanse bevolking, zij het fluctuerend in de tijd, voor de ontwikkeling van een eigen kernwapen. De AIV merkt op dat er mogelijk een verband is tussen de dreiging van een militaire aanval op Iran en de substantiële steun onder de Iraanse bevolking voor de ontwikkeling van een eigen kernwapen.

Binnen Iran is er discussie rondom verschillende argumentaties voor een (civiel) nucleair programma, zoals bijvoorbeeld:

1. *Nucleaire apartheid*: In Iran vraagt men zich af waarom het land anders behandeld wordt dan andere staten die er ook een civiel nucleair programma op na houden of zelfs kernwapens bezitten. Het is partij bij het NPV, dat landen het recht geeft op een civiel nucleair programma met inachtneming van de Safeguards Agreement met het IAEA.
2. Het *economische argument*: De olie- en gasvoorraden zijn eindig en Iran verbruikt een steeds hoger percentage zelf. Meer kernenergie betekent dat er in de toekomst meer olie en gas beschikbaar zouden zijn, ook voor de export.²³

21 Zie: <<http://www.gallup.com/poll/152633/Iranians-Split-Nuclear-Military-Power.aspx>>. Geraadpleegd op 21 maart 2012.

22 Zie: <<http://www.ipinst.org/index.php/events/panel-discussions/details/256-iran-lebanon-israelis-and-palestinians-new-ipi-opinion-polls.html>>. Geraadpleegd op 15 maart 2012.

23 Het is overigens ook twijfelachtig of Iran over genoeg uraniumvoorraden beschikt om zelfstandig zijn kernenergieprogramma draaiende te houden. Zie Mark Fitzpatrick, 'Iran's nuclear, chemical and biological capabilities. A net assessment', The International Institute for Strategic Studies, London, 2011, p. 52.

3. Het *geopolitieke argument*: Iran ziet zichzelf als een regionale grootmacht en bij deze status past ook een nucleair programma.²⁴

President Ahmadinejad presenteert zichzelf sinds zijn aantreden in 2005 als 'kampioen van het nucleair programma'. In zijn ogen staat het programma symbool voor Irans onafhankelijkheid en zelfbeschikking.²⁵ Iraanse ambtenaren benadrukken minder het geopolitieke belang van het nucleaire programma, maar eerder het economisch en technologisch belang. Ten eerste beargumenteren zij behoefte te hebben aan kernenergie om de afhankelijkheid van Irans eindige olie- en gasvoorraden te verminderen. Dit argument speelt ook mee in de internationale klimaatdiscussie. Ten tweede meent men in die kring, dat nucleaire technologie onmisbaar is voor Irans verdere wetenschappelijke en technologische ontwikkeling, onder meer op medisch gebied. Met andere woorden, Irans nucleaire programma zou een vreedzaam karakter hebben en ten dienste staan van de economische en wetenschappelijke vooruitgang.²⁶

Politieke controle

De politieke controle over het Iraanse nucleaire programma is in handen van de Supreme National Security Council, die wordt voorgezeten door de president van de Islamitische Republiek. Alle besluiten van deze nationale veiligheidsraad moeten echter worden bekrachtigd door de opperste leider van Iran, die zo zijn stempel drukt op het buitenlandse beleid en het nucleaire programma. Terwijl wijlen geestelijk leider Khomeini zich op theologische gronden lange tijd heeft verzet tegen het nucleaire programma, deed zijn opvolger ayatollah Khamenei zich sinds zijn aantreden in 1989 gelden als een pleitbezorger van een ambitieus nucleair programma.²⁷ Khamenei heeft wel een fatwa uitgesproken inzake kernwapens:

'The production, stockpiling and use of nuclear weapons are forbidden under Islam and that the Islamic Republic of Iran shall never acquire these weapons.'²⁸

Ook heeft Khamenei in het openbaar meermaals benadrukt geen kernwapens na te streven:

'The Iranian nation has never pursued and will never pursue nuclear weapons [...] There is no doubt that the decision makers in the countries opposing us know well

24 Interview met drs. Paul Aarts, Den Haag, 3 februari 2012.

25 M. Warnaar, 'We belong to the future, the tyrants belong to the past – Discourse and foreign policy of the Islamic Republic of Iran', PhD dissertation, University of St Andrews, November 2011, p. 233; interview met dr. M. Warnaar, Den Haag, 3 februari 2012.

26 M. Warnaar, 'We belong to the future, the tyrants belong to the past – Discourse and foreign policy of the Islamic Republic of Iran', PhD dissertation, University of St Andrews, November 2011, pp. 241-242.

27 Mark Fitzpatrick, 'Iran's nuclear, chemical and biological capabilities. A net assessment', *The International Institute for Strategic Studies*, London, 2011, p. 12.

28 IAEA Information Circular, 'Communication dated 12 September 2005 from the Permanent Mission of the Islamic Republic of Iran to the Agency'. Zie: <<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2005/infcirc657.pdf>, p. 121>. Geraadpleegd op 3 april 2012.

that Iran is not after nuclear weapons because the Islamic Republic, logically, religiously and theoretically, considers the possession of nuclear weapons a grave sin and believes the proliferation of such weapons is senseless, destructive and dangerous.'²⁹

Internationale reactie

Voor een uitvoerig overzicht van de politieke en diplomatieke geschiedenis van het Iraanse nucleaire programma verwijst de AIV naar genoemde studie van het International Institute for Strategic Studies (IISS) uit 2011.³⁰ De politieke spanningen tussen Iran en de Verenigde Staten, die tot de islamitische revolutie in 1979 het nucleaire programma van Iran steunden, vormen de achtergrond waartegen de internationale bemoeienis met het Iraanse nucleaire programma beschouwd moet worden. Iran wendde zich in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw tot Rusland en China voor ondersteuning bij de doorstart van zijn nucleaire programma. De Amerikaanse regering drong er echter bij Rusland en China op aan de medewerking aan Irans nucleaire ambities te beperken om te voorkomen dat Iran een zelfstandige nucleaire macht zou worden. Het IISS stelt in zijn studie onder meer dat Iran voor de voortgang van zijn nucleair onderzoeksprogramma een beroep deed op de expertise van het netwerk van de Pakistaanse atoomgeleerde Khan:

'Because of the difficulties Iran was having building and operating a test centrifuge based on the assistance it received from the A.Q. Khan network in 1989, it purchased a more substantial aid package from the same source in the mid-1990s [...] Iran has also acknowledged that its nuclear officials held a series of meetings with representatives of the Khan network in the mid-1990s to discuss technical issues and procurement matters.'³¹

In augustus 2002 maakte een Iraanse oppositiegroep in ballingschap wereldkundig dat Iran in het geheim een uraniumverrijkingsinstallatie in Natanz bouwde alsmede een zwaarwaterreactor in Arak. De Iraanse president Khatami bevestigde in februari 2003 het bestaan van de verrijkingsinstallatie in Natanz. Een scherpe internationale veroordeling viel Iran ten deel en dwong het land plaats te nemen aan de internationale onderhandelingsafel. Thans staan de installaties in Natanz en Arak onder toezicht van het IAEA.

De Iraanse regering stelde in mei 2003 zelf voor geheime gesprekken aan te gaan met Washington over een normalisering van de betrekkingen met de Verenigde Staten. De zorg dat Washington na de succesvolle invasie in Irak zijn vizier zou gaan richten op Iran was een belangrijke drijfveer voor Teheran. De Amerikaanse regering zag echter af van directe onderhandelingen met Teheran:

29 Toespraak van opperste leider Khamenei voor de Atoomenergie Organisatie van Iran (AEOI) en nucleaire wetenschappers, Teheran, 22 februari 2011. Zie: <<http://www.presstv.ir/detail/228014.html>>. Geraadpleegd op 21 maart 2012.

30 Mark Fitzpatrick, 'Iran's nuclear, chemical and biological capabilities. A net assessment', *The International Institute for Strategic Studies*, London, 2011, pp. 7-46.

31 Ibid., p. 16.

'Washington decided there was little to be gained from undertaking negotiations with Tehran because the 'reformist' factions in the Iranian regime did not appear to control the more anti-American elements.'³²

Maar na de publicatie van een kritisch IAEA-rapport over Iran in juni 2003 namen het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland, ook wel de E3 genaamd, het voortouw in rechtstreekse onderhandelingen met Teheran. Belangrijkste doelstelling van de E3 was Iran ervan te overtuigen alle activiteiten die verband hielden met uraniumverrijking stop te zetten:

'As far as the Europeans were concerned, any arrangement that allowed Iran to retain enrichment or reprocessing capability – even under strict international monitoring and political commitments – would create an option for a future Iranian government to withdraw from the NPT and convert the facility to produce fissile material for nuclear weapons.'³³

De Iraanse regering wilde echter niet verder gaan dan delen van het verrijgingsprogramma op te schorten. De moeizame onderhandelingen tussen de E3 en Iran werden verder bemoeilijkt door de verkiezing van de burgemeester van Teheran, Mahmoud Ahmadinejad, tot president in juni 2005. Een gedetailleerd voorstel van de E3 – met inbegrip van voorstellen voor steun aan Irans civiele nucleaire programma, veiligheidspolitieke samenwerking, economische en technologische samenwerking, ook ten aanzien van olie en gas, en een handelsovereenkomst met de EU – werd in augustus 2005 aangeboden aan de nieuwe Iraanse president. Het voorstel werd door president Ahmadinejad resoluut verworpen, omdat Iran zijn nucleair programma voor ten minste tien jaar zou moeten opschorten behoudens de bouw en het in bedrijf stellen van een lichtwaterreactor en een onderzoeksreactor. Een Russische poging, met steun van de Verenigde Staten en de EU, om Teheran verder tegemoet te komen, had niet het gewenste resultaat, waarna een – bindende – VN-Veiligheidsraadresolutie van Iran de opschorting verlangde van alle activiteiten die verband hielden met uraniumverrijking.³⁴ Deze resolutie stelde tevens economische sancties in het vooruitzicht.³⁵ Ook in latere VN-Veiligheidsraadresoluties stond de eis van opschorting van het Iraanse verrijgingsprogramma centraal.³⁶

De onthulling in september 2009 dat Iran in het geheim een nieuwe ondergrondse uraniumverrijkingsinstallatie aan het bouwen was in Fordow, nabij de heilige stad Qom, vormde de opmaat naar VN-Veiligheidsraadresolutie 1929 (juni 2010) met nieuwe sancties tegen Iran.³⁷

32 Ibid., p. 18.

33 Ibid., p. 24.

34 VN-Veiligheidsraadresolutie 1696, 31 juli 2006 (14 stemmen voor, 1 tegenstem van Qatar).

35 Mark Fitzpatrick, 'Iran's nuclear, chemical and biological capabilities. A net assessment', *The International Institute for Strategic Studies*, London, 2011, pp. 28-29.

36 VN-Veiligheidsraadresoluties 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) en 1929 (2010).

37 Mark Fitzpatrick, 'Iran's nuclear, chemical and biological capabilities. A net assessment', *The International Institute for Strategic Studies*, London, 2011, pp. 40-41.

Economische sancties

Naast de internationale sancties die door de VN-Veiligheidsraad aan Iran werden opgelegd, hebben de Verenigde Staten, de EU en Canada ook unilateraal zwaardere sancties afgekondigd, die Irans mogelijkheden om zaken te doen met het internationale bedrijfsleven beperken. Zo hebben de twee grootste Europese banken, Deutsche Bank en Commerzbank, na Amerikaanse druk besloten hun relaties met Iran te verbreken.

Met de verkiezing van Obama tot president van de Verenigde Staten leek een nieuwe kans op toenadering tussen de Verenigde Staten en Iran tot de mogelijkheden te behoren. Deze hoop werd echter al vrij snel de bodem ingeslagen. Dit zou verklaard kunnen worden door de volgende factoren. Allereerst de verdeeldheid tussen de Iraanse president en de opperste leider, en binnen de Iraanse samenleving, die zich vooral manifesteerde vanaf de hervervkiezing van president Ahmadinejad in 2009 en de grootschalige protesten die daarop volgden, laten zien dat Iran wellicht nog niet in staat is een andere koers te volgen. Een illustratie van deze politieke verdeeldheid binnen Iran is de reactie op de zogenaamde *nuclear fuel swap deal* in oktober 2009, waarbij uit Iran afkomstig laag verrijkt uranium door Rusland verrijkt zou worden tot bijna 20 procent voor de onderzoeksreactor in Teheran (TRR). Politieke rivalen van president Ahmadinejad, onder wie ook Mousavi – de leider van de hervormers – diskwalificeerden deze op handen zijnde deal als een uitverkoop van Iraanse belangen, waarna de Iraanse regering haar aanvankelijke steun introk.³⁸

Andere factoren die een toenadering tussen de Verenigde Staten en Iran in de weg staan, zijn de tegenwerking vanuit het Amerikaanse Congres waar een pro-Israëlische en anti-Iraanse stemming kan worden waargenomen, de onverzoenlijke opstelling van Israël, dat Iran als een existentiële bedreiging beschouwt, de houding van Saoedi-Arabië, dat zich keert tegen de groeiende invloed van Iran in de golfregio, en weerstand uit Europa, in het bijzonder van Frankrijk, tegen nieuwe onderhandelingen met Iran.³⁹

De recente aanscherping van de economische sancties tegen Iran door de Verenigde Staten⁴⁰ en de EU⁴¹ zijn een voortzetting van de in 2006 door de VN-Veiligheidsraad ingeslagen weg. Deze beogen Teheran ertoe te bewegen zijn uraniumverrijkingsprogramma op te schorten en volledige medewerking te geven aan onderzoek van de IAEA naar alle openstaande vragen, waaronder die ten aanzien van mogelijke kernwapengerelateerde activiteiten van Iran.

De AIV constateert dat langdurige internationale sancties tegen Iran niet tot een gedragsverandering bij de Iraanse machthebbers hebben geleid. Van een grotere openheid, laat

38 Ibid., pp. 39-40.

39 Ibid., p. 36; Trita Parsi, 'A Single Roll of the Dice, Obama's diplomacy with Iran', Yale University Press, 2012.

40 Zie: National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012, pp. 350-354. <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112hr1540enr/pdf/BILLS-112hr1540enr.pdf>>. Geraadpleegd op 21 maart 2012.

41 Zie Besluit 2012/35/GBVB van de Raad betreffende beperkende maatregelen tegen Iran, 23 januari 2012. Zie: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:019:0022:0030:NL:PDF>>. Geraadpleegd op 21 maart 2012.

staan inschikkelijkheid, bij het nakomen van zijn internationale verplichtingen is geen sprake.⁴²

Houding van Israël

Israëlische politici zijn in meerderheid ervan overtuigd dat Iran een kernwapen nastreeft. Tevens wordt in Israël rekening gehouden met een toekomstscenario waarbij Iran het kernwapen zou kunnen gebruiken tegen Israël. Bij Israëlische politici lijkt de verontrusting over een dergelijk scenario overigens groter te zijn dan bij de Israëlische inlichtingendiensten en veiligheidsexperts. Laatstgenoemden zouden veelal van mening zijn dat de militaire afschrikkingcapaciteit van Israël voldoende is om Iran te weerhouden van een (nucleaire) aanval. Tussen Israëlische politici, inlichtingendiensten en veiligheidsexperts bestaat blijkens hun publieke uitspraken wel een grote mate van overeenstemming over de risico's van een mogelijk Iraans kernwapen voor de geopolitieke verhoudingen in de regio. Een Iraans kernwapen zou bondgenoten van Iran in de regio, zoals Hezbollah, kunnen sterken in hun militante houding jegens Israël. De Israëlische minister van Defensie Barak zei hierover tijdens een discussie op het World Economic Forum 2012 in Davos: 'Imagine a nuclear Iran warning that an attack on Hezbollah was an attack on Iran.'⁴³

De afgelopen maanden is veel gespeculeerd over de vraag of Israël op korte termijn tot een aanval op Iraanse nucleaire installaties zal overgaan. Begin november 2011 meldden Israëlische kranten dat premier Netanyahu bezig was een kabinetsmeerderheid te organiseren voor een aanval op nucleaire installaties in Iran. Maar volgens een Israëlische deskundige was dit nieuws opzettelijk gelekt met als doel de internationale gemeenschap onder druk te zetten om strengere sancties in te stellen tegen Iran.⁴⁴ In januari 2012 riep de Israëlische minister van Defensie Barak de internationale gemeenschap op tot strengere sancties tegen Iran zodat 'we all will know early enough whether the Iranians are ready to give up their nuclear weapons program'. Hij voegde daaraan toe: 'We are determined to prevent Iran from turning nuclear [...] It seems to us to be urgent, because the Iranians are deliberately drifting into what we call an immunity zone where practically no surgical operation could block them.'⁴⁵ De Israëlische regering impliceert met andere woorden dat militair ingrijpen tegen Irans nucleaire installaties noodzakelijk is voordat

42 Onderzoek naar de effecten van internationale sancties in andere situaties leert dat deze veelal niet positief zijn en soms zelfs een averechtse uitwerking hebben. T. Whang, 'Playing to the Home Crowd; Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States', *International Studies Quarterly*, 55, 3 (2011) pp. 787-801; Dursun Peksen and A. Cooper Drury, 'Coercive or Corrosive; The Negative Impact of Economic Sanctions on Democracy', *International Interactions*, 36, 3 (2010), pp. 240-264.

43 World Economic Forum, session 'What if Iran Develops a Nuclear Weapon?', 27 January 2012. Zie: <<http://www.weforum.org/sessions/summary/what-if-iran-develops-nuclear-weapon-0>>. Geraadpleegd op 24 februari 2012.

44 NRC Handelsblad, 'Ook de nieuwe legerchef van Israël is tegen een aanval', 9 november 2011.

45 The Telegraph, 'Iran moving closer to stage where it will be too late to destroy nuclear facilities, Israel warns', 27 January 2012. Zie: <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iran/9045484/Iran-moving-closer-to-stage-where-it-will-be-too-late-to-destroy-nuclear-facilities-Israel-warns.html>>. Geraadpleegd op 3 april 2012.

Iran zich kan onttrekken aan een militaire aanval door gebruikmaking van ondergrondse verrijkinginstallaties, zoals in Fordow.

Ondertussen is de ongerustheid bij de Verenigde Staten en Groot-Brittannië over mogelijke Israëlische aanvalsplannen op Iraanse nucleaire installaties gegroeid. De hoogste Amerikaanse militair, generaal Dempsey, en de Britse minister van Buitenlandse Zaken, Hague, hebben er bij Israël op aangedrongen geen aanval op Iran uit te voeren en de internationale sancties tegen Iran meer tijd te geven.⁴⁶ President Obama verklaarde bij het bezoek van premier Netanyahu aan Washington begin maart van dit jaar:

'We do believe that there is still a window that allows for a diplomatic resolution of the issue.'⁴⁷

Sedertdien lijkt de Israëlische regering zich in zijn publieke uitspraken wat terughoudender op te stellen.

46 NRC Handelsblad, 'VS en Britten willen geen aanval van Israël op Iran', 20 februari 2012.

47 Zie: <<http://newyork.cbslocal.com/2012/03/05/netanyahu-obama-meet-seem-to-keep-true-feelings-close-to-the-chest/>>. Geraadpleegd op 15 maart 2012.

IV Wel of geen kernwapenprogramma?

Volgens een studie van het IISS is voorzichtigheid geboden bij de stelling dat Iran werkt aan een kernwapen.⁴⁸ De Iraanse regering heeft zich bij herhaling uitgesproken tegen nucleaire, chemische en biologische wapens. Iran is partij bij het Genève Protocol tegen het gebruik van chemische en biologische wapens (1925), het NPV (1968), de Biologische Wapen Conventie (1972) en de Chemische Wapen Conventie (1993). Ook heeft Iran het Alomvattend Kernstopverdrag (1996) getekend, zij het niet geratificeerd. Schendingen door Iran van de Biologische en Chemische Wapenconventie zijn tot op heden niet vastgesteld. Ook zijn er geen bewijzen dat Iran de verplichtingen van het NPV heeft geschonden.

Wel is sprake van Iraanse schending dan wel nalatigheid ten aanzien van voorschriften van het IAEA met betrekking tot de controle op de naleving van het NPV⁴⁹, met name de door Iran met de IAEA gesloten Safeguards Agreement. Iran heeft in de periode 2003 – 2005 vrijwillig het getekende, doch niet geratificeerde, *Additional Protocol* nageleefd, maar is hiermee gestopt nadat de VN-Veiligheidsraad besloot tot sancties tegen Iran. Het Iraans parlement weigerde vervolgens het *Additional Protocol* te ratificeren. Voorts heeft Iran onderzoek naar mogelijke kernwapengerelateerde activiteiten in andere dan de onder IAEA-toezicht staande installaties niet in alle gevallen toegelaten, dan wel eerst na veel vertraging.

Ten slotte moet ook worden geconstateerd dat Iran tot dusver geen gehoor heeft gegeven aan achtereenvolgende, onder Hoofdstuk VII van het VN Handvest aangenomen, resoluties van de VN-Veiligheidsraad, die eisen dat Iran 'shall suspend all reprocessing, heavy water related and enrichment related activities' en bovengenoemde documenten 'fully and without qualification' na te leven in het bijzonder waar het betreft alle nog openstaande vraagstukken die reden tot zorg kunnen vormen over mogelijke militaire dimensies van het Iraanse nucleaire programma.

In het IAEA-rapport van 8 november 2011 spreekt de directeur-generaal op grond van een uitvoerige analyse van alle beschikbare inlichtingen zijn zorgen uit over deze mogelijke militaire dimensie van het Iraanse nucleaire programma. Iran heeft volgens het IAEA de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Efforts, some successful, to procure nuclear related and dual use equipment and materials by military related individuals and entities;
- Efforts to develop undeclared pathways for the production of nuclear material;
- The acquisition of nuclear weapons development information and documentation from a clandestine nuclear supply network;

48 Mark Fitzpatrick, 'Iran's nuclear, chemical and biological capabilities. A net assessment', *The International Institute for Strategic Studies*, London, 2011, p. 119.

49 In het bijzonder de geheimhouding van twee nucleaire installaties in Natanz en Arak, die door toedoen van een Iraanse oppositiegroep in 2002 aan het licht kwamen.

- Work on the development of an indigenous design of a nuclear weapon including the testing of components.⁵⁰

Het IAEA merkt op dat sommige van bovengenoemde activiteiten voor zowel civiele als militaire toepassingen van belang zijn, terwijl andere specifiek betrekking hebben op kernwapens. Voor kernwapens is verrijking van uranium tot circa 90 procent nodig. De AIV zijn geen aanwijzingen bekend dat Iran hieraan werkt. Wel verrijkt Iran momenteel uranium van 3,5 naar bijna 20 procent in de nucleaire installatie in Natanz, naar eigen zeggen voor medische en wetenschappelijke doeleinden. Ook de verrijkingsinstallatie in Fordow wordt ingericht voor uraniumverrijking tot 20 procent. Uraniumverrijking van 20 naar 90 procent is sneller te realiseren, dan de stap van 3,5 naar 20 procent. De installaties in Natanz en Fordow staan beide onder IAEA-toezicht.

Voorts constateert het IAEA:

'The information indicates that prior to the end of 2003 the above activities took place under a structured programme. There are also indications that some activities relevant to the development of a nuclear explosive device continued after 2003, and that some may still be ongoing'.⁵¹

In een analyse van het IAEA-rapport door het EU Institute for Strategic Studies (EUISS) wordt erop gewezen dat het agentschap weliswaar vrij stellig is over Irans activiteiten die wijzen op een militaire dimensie van het nucleaire programma voorafgaand aan 2003, maar dat het veel minder stellig is in zijn kwalificaties ten aanzien van de periode na 2003:

'Thus the systematic attempt by Iran to acquire and master the technology and components required for weaponisation dates to 2003 and earlier according to the IAEA. It is much less confident and more prone to use qualifiers when discussing such activities after 2003.'⁵²

In eerdergenoemde studie van het IISS uit 2011 wordt over het mogelijke kernwapenprogramma van Iran opgemerkt:

'Officially, Iran declared that its nuclear programme was entirely peaceful. Privately, however, some Iranians acknowledged that the enrichment programme would create a nuclear-weapons option, which, they said, was necessary to assure Iran's status and security in a rough neighbourhood of nuclear-armed powers, including Israel, Russia, India and Pakistan, as well as US forces. At the same time, these Iranians gave assurances that only a small minority of 'hard liners' in Iran actually wanted to build nuclear weapons. The majority, they argued, recognized that building nuclear weapons would harm Iran's national interests because this would make Iran the target of international pressure and arouse hostility and fear in the region, which would create more opportunities for the US to entrench its security presence in the

50 IAEA Report, 'Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran', 8 November 2011, p. 8.

51 Ibid., p. 8.

52 Rouzbeh Parsi, 'A never-ending spectacle: the IAEA report and Iran's nuclear programme', EU Institute for Strategic Studies, Paris, 10 November 2011.

Persian Gulf. Instead, they said, Iran aspired to be like Japan – a country with an advanced civil nuclear programme and latent nuclear-weapons capability, but without nuclear weapons.’⁵³

Het IAEA kent blijkens zijn rapport van 24 februari 2012 de hoogste prioriteit toe aan de opheldering van mogelijke militaire dimensies van het Iraanse nucleaire programma. De AIV constateert dat de onzekerheid over Irans intenties met zijn nucleair programma blijft voortbestaan, ook na de verschijning van de IAEA-rapporten van 8 november 2011 en 24 februari 2012 en de twee aan dit laatste rapport voorafgaande IAEA-inspectiebezoeken aan Iran. Medewerking van Iran aan prompte, volledige en onvoorwaardelijke opheldering van alle openstaande vragen van het IAEA is vereist om uit de huidige impasse te geraken.

53 Mark Fitzpatrick, ‘Iran’s nuclear, chemical and biological capabilities. A net assessment’, The International Institute for Strategic Studies, London, 2011, p. 25.

V Conclusies en aanbevelingen

Sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw is er sprake van een regelmatig terugkerende controverse tussen Iran en (delen van) de internationale gemeenschap over de al dan niet vreedzame intenties van Irans nucleaire programma. De AIV zijn geen aanwijzingen bekend die erop duiden dat Iran thans kernwapens maakt. Evenmin zijn er aanwijzingen dat het Iraanse leiderschap voornemens is het nucleaire programma een militaire dimensie te geven. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat er geen zekerheid is over het uitsluitend vreedzame karakter van het Iraanse nucleaire programma.⁵⁴ Die onzekerheid blijft voortduren zolang Iran niet bereid is op alle openstaande vragen van het IAEA over een mogelijke militaire dimensie van zijn nucleaire programma prompte, volledige en onvoorwaardelijke opheldering te geven. Dit vormt het hoofddoel van de gespreksronde van de vijf permanente leden van de VN-Veiligheidsraad (P5) en Duitsland met Iran die op 14 april jl. van start is gegaan.⁵⁵

De AIV merkt op de precieze beweegredenen van het Iraanse leiderschap om geen volledige openheid van zaken te geven, niet te kennen. De AIV kan slechts constateren dat de internationale sancties, die door de VN-Veiligheidsraad aan Iran werden opgelegd, alsmede de unilateraal zwaardere sancties van de Verenigde Staten, de EU en Canada niet tot een grotere openheid hebben geleid aan Iraanse zijde. De AIV meent dat de economische sancties effect hebben op de Iraanse economie en bevolking, maar nog geen direct effect op de machthebbers in Teheran lijken te hebben.

De AIV is voorts van mening dat een militair optreden tegen Iran het nucleaire programma hooguit zou vertragen, dit programma – verder – ondergronds zou drijven, en juist de drijfveer zou kunnen vormen het Iraanse nucleaire programma tot een nucleair wapenprogramma om te vormen. Bovendien zou een militaire aanval op nucleaire installaties in Iran, die onder toezicht van het IAEA staan, het einde betekenen van de internationale inspecties en ertoe bijdragen dat de politieke en maatschappelijke krachten binnen Iran de rijen sluiten en zich achter de Iraanse regering scharen. De AIV merkt verder op dat er mogelijk een verband is tussen de dreiging van een militaire aanval op Iran en de substantiële steun onder de Iraanse bevolking voor de ontwikkeling van een eigen kernwapen, zoals blijkt uit twee recente opiniepeilingen in Iran. Nog afgezien van de effecten van een militair optreden op de internationale vrede en veiligheid in ruimere zin en op de wereldeconomie, acht de AIV de militaire optie dan ook geen bijdrage aan een duurzame oplossing voor de controverse rondom het nucleaire programma van Iran.

De AIV heeft op grond van studies en gesprekken kunnen constateren dat ambtelijke en academische onderzoekers in overgrote meerderheid van mening zijn dat een Iraanse kernwapencapaciteit of een Iraans kernwapen op dit moment niet aanstaande is. Hierdoor is er ruimte om verder te zoeken naar een diplomatieke oplossing voor de nog openstaande vragen met betrekking tot het Iraanse nucleaire programma.

54 IAEA Report, 'Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran', 24 February 2012, pp. 10-11.

55 Zie ook de brief van HR Catherine Ashton aan H.E. Dr Saeed Jalili, 6 maart 2012. Zie: <http://www.europa-nu.nl/id/vixkjoxt0y5/nieuws/verklaring_hoge_vertegenwoordiger_ashton?ctx=vhschxm4w6ut>. Geraadpleegd op 3 april 2012.

In het licht van de hierboven geschetste impasse is de AIV voorstander van een grondige bezinning op de vraag of, en zo ja hoe, nieuwe wegen in het diplomatieke proces met Iran kunnen worden ingeslagen. De AIV staat een stapsgewijze, meeromvattende benadering van dit diplomatieke proces voor om uit de huidige impasse te geraken:

- Een verandering van het onderhandelingsklimaat waarbij de keuze tussen verdere sancties of – uiteindelijk – militaire actie niet langer het dominante discours van de onderhandelaars vormt en men zich over en weer in zijn retoriek beperkt.
- Een onderhandelingsproces dat rekening houdt met over en weer bestaande, nationale gevoeligheden, waaronder ook begrip voor de door Iran gepercipieerde veiligheidsrisico's in de eigen regio. Iran komt een plaats toe als volwaardige partij in internationaal overleg over diverse veiligheidsvraagstukken in de regio.
- Als vehikel hiertoe zou een verruiming van de bestaande onderhandelingsagenda kunnen worden overeengekomen. Dit zou ruimte bieden om over en weer bestaande zorgen buiten het nucleaire dossier aan te snijden, voor zover deze relevant zijn voor dat dossier. Daarbij dient wel voorkomen te worden dat het aantal deelnemers aan het onderhandelingsproces – te zeer – uitbreidt, omdat dit contraproductief werkt.
- Een pakket van vertrouwenwekkende maatregelen zou het pad moeten effenen voor een heropening van een onderhandelingsproces over een duurzame oplossing langs diplomatieke weg. Stapsgewijze, wederzijdse vertrouwenwekkende maatregelen kunnen dit onderhandelingsproces nieuwe impulsen geven.
- Als Iran meewerkt aan beantwoording van de openstaande vragen van het IAEA, kan de internationale gemeenschap overgaan tot stapsgewijze verlichting van de economische sancties tegen het land.
- Ten slotte kan Iran steun worden geboden bij de ontwikkeling van andere, duurzame energiebronnen, als alternatief voor de olie- en gasvoorraden die eindig zijn.

De AIV is van mening dat in het onderhandelingsproces in ieder geval moet worden verzekerd dat het Iraanse nucleaire programma niet op enig moment overgaat in een kernwapenprogramma. Hiervoor is op enkele punten opheldering nodig:

- Erkenning dat een vreedzaam nucleair programma van Iran met inbegrip van uraniumverrijking niet omstreden zou zijn, mits;
- Iran, zoals ieder land dat partij is bij het NPV, de eerder genoemde volledige openheid van zaken geeft zoals door de IAEA in zijn rapporten beschreven staat. Tevens dient Iran het *Additional Protocol* te ratificeren.

De AIV adviseert het Nederlandse beleid in internationale fora te richten op voorgaande stappen naar de-escalatie van de nucleaire crisis rond Iran, en de band die de Nederlandse regering heeft met de regering van Israël te benutten om die regering te waarschuwen tegen de gevaren en averechtse gevolgen van een militaire aanval op Iraanse nucleaire installaties.

Bijlagen

Adviesaanvraag

De Voorzitter van de Adviesraad Internationale Vraagstukken
Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum: 21 november 2011

Ref.: DVB/NW-757/2011

Betreft: Adviesaanvraag inzake nucleaire programma van Iran

Inleiding

Op 14 september jl. vond er een debat plaats in de Tweede Kamer der Staten-Generaal over het Iraanse nucleaire programma. De ontwikkelingen van dit programma baren de regering onverminderd zorgen. Tijdens het debat hebben enkele leden van de Tweede Kamer mij verzocht in overleg met u de mogelijkheden van een onderzoek door de Adviesraad Internationale Vraagstukken naar het nucleaire programma van Iran te overwegen. Dit overleg heeft plaatsgevonden en met deze brief wil ik de AIV verzoeken advies uit te brengen over positie van Iran in de regio en de rol van het nucleaire programma van Iran in de geopolitieke verhoudingen hierin.

Context

Het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA) is na vele jaren en inspecties nog steeds niet in staat om vast te stellen dat het nucleaire programma van Iran geheel vreedzaam van aard is. Het IAEA heeft in september 2011 gesteld onder meer zorgen te hebben over een mogelijke militaire component van het Iraanse nucleaire programma, maar trok geen conclusies. Een dergelijke component zou in strijd zijn met de verplichtingen uit het Non-Proliferatie-verdrag, waar Iran partij bij is. Het land geeft verder geen gehoor aan de resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en de Bestuursraad van het IAEA die gebieden dat Iran zijn opwerkings- en aan verrijking gerelateerde activiteiten opschort.

Het feit dat Iran weigert volledig mee te werken met het IAEA en niet voldoet aan zijn internationale verplichtingen is zeer zorgwekkend, ook voor de stabiliteit in de regio. De directeur-generaal van het IAEA trekt in zijn rapport van 8 november jl. de volgende conclusies:

- *While the Agency continues to verify the non-diversion of declared nuclear material at the nuclear facilities and LOFs (locations outside facilities) declared by Iran under its Safeguards Agreement, as Iran is not providing the necessary cooperation, including by not implementing its Additional Protocol, the Agency is unable to provide credible assurance about the absence of undeclared nuclear material and activities in Iran, and therefore to conclude that all nuclear material in Iran is in peaceful activities.*
- *The Agency has serious concerns regarding possible military dimensions to Iran's nuclear programme. After assessing carefully and critically the extensive information available to it, the Agency finds the information to be, overall, credible. The information indicates that Iran has carried out activities relevant to the development of a nuclear explosive device. The*

information also indicates that prior to the end of 2003, these activities took place under a structured programme, and that some activities may still be ongoing.

In januari 2006 publiceerde de AIV een advies over de strategie tegen de verspreiding van nucleaire middelen (No. 47, januari 2006, Het Nucleaire Non-proliferatie regime, het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak). In dit rapport wordt ook ingegaan op de non-proliferatie problematiek van Iran en werd de aanbeveling gedaan om “ten aanzien van de crisis rond Iran in internationaal verband bij te dragen aan het vinden van een diplomatieke uitweg, die is gediend met zoveel mogelijk gezamenlijk uitgeoefende druk op het onvoorspelbare regime in Iran” (aanbeveling 7, p. 40 advies).

Vragen

Tegen deze achtergrond legt de regering de volgende vraag aan de Adviesraad voor:

Wat is de positie van Iran in de regio en welke rol heeft het Iraanse nucleaire programma in de geostrategische verhoudingen hierin, mede gelet op de meest recente ontwikkelingen?

De regering verzoekt de AIV zijn advies voor 1 april 2012 af te ronden, mede met het oog op het begin van de toetsingscyclus van het Nucleaire Non-Proliferatie Verdrag (NPV) en de frequentie van de IAEA rapportages over het Iraanse nucleaire programma.

[getekend]

Dr. U. Rosenthal

Minister van Buitenlandse Zaken

Achtergronddocumentatie (capita selecta)

Enkele belangrijke capita selecta uit documenten die relevant zijn voor de beleidsvorming over het nucleaire programma van Iran. Deze passages dienen echter enkel ter illustratie en zijn uiteraard onderdeel van een groter geheel. Voor een volledig beeld van de betreffende documenten en artikelen kunnen de oorspronkelijke versies geraadpleegd worden.

Artikelen 'Verdrag non-proliferatie van nucleaire wapens' (NPV), 1968

Het NPV is getekend en geratificeerd door alle landen behalve India, Israël en Pakistan. Noord-Korea heeft zich in 2003 onttrokken aan het NPV.

Article I

Each nuclear-weapon State Party to the Treaty undertakes not to transfer to any recipient whatsoever nuclear weapons or other nuclear explosive devices or control over such weapons or explosive devices directly, or indirectly; and not in any way to assist, encourage, or induce any non-nuclear-weapon State to manufacture or otherwise acquire nuclear weapons or other nuclear explosive devices, or control over such weapons or explosive devices.

Article II

Each non-nuclear-weapon State Party to the Treaty undertakes not to receive the transfer from any transferor whatsoever of nuclear weapons or other nuclear explosive devices or of control over such weapons or explosive devices directly, or indirectly; not to manufacture or otherwise acquire nuclear weapons or other nuclear explosive devices; and not to seek or receive any assistance in the manufacture of nuclear weapons or other nuclear explosive devices.

Article III

1. Each non-nuclear-weapon State Party to the Treaty undertakes to accept safeguards, as set forth in an agreement to be negotiated and concluded with the International Atomic Energy Agency in accordance with the Statute of the International Atomic Energy Agency and the Agency's safeguards system, for the exclusive purpose of verification of the fulfilment of its obligations assumed under this Treaty with a view to preventing diversion of nuclear energy from peaceful uses to nuclear weapons or other nuclear explosive devices. Procedures for the safeguards required by this Article shall be followed with respect to source or special fissionable material whether it is being produced, processed or used in any principal nuclear facility or is outside any such facility. The safeguards required by this Article shall be applied on all source or special fissionable material in all peaceful nuclear activities within the territory of such State, under its jurisdiction, or carried out under its control anywhere.

Article IV

1. Nothing in this Treaty shall be interpreted as affecting the inalienable right of all the Parties to the Treaty to develop research, production and use of nuclear energy for peaceful purposes without discrimination and in conformity with Articles I and II of this Treaty.

2. All the Parties to the Treaty undertake to facilitate, and have the right to participate in, the fullest possible exchange of equipment, materials and scientific and technological information for the peaceful uses of nuclear energy. Parties to the Treaty in a position to do so shall also co-operate in contributing alone or together with other States or international organizations to the further development of the applications of nuclear energy for peaceful purposes, especially in the territories of non-nuclear-weapon States Party to the Treaty, with due consideration for the needs of the developing areas of the world.

Article VII

Nothing in this Treaty affects the right of any group of States to conclude regional treaties in order to assure the total absence of nuclear weapons in their respective territories.

Article X

1. Each Party shall in exercising its national sovereignty have the right to withdraw from the Treaty if it decides that extraordinary events, related to the subject matter of this Treaty, have jeopardized the supreme interests of its country. It shall give notice of such withdrawal to all other Parties to the Treaty and to the United Nations Security Council three months in advance. Such notice shall include a statement of the extraordinary events it regards as having jeopardized its supreme interests.

2. Twenty-five years after the entry into force of the Treaty, a conference shall be convened to decide whether the Treaty shall continue in force indefinitely, or shall be extended for an additional fixed period or periods. This decision shall be taken by a majority of the Parties to the Treaty.

Artikelen 'Additional Protocol' IAEA, 1996

Het 'Additional Protocol' van het IAEA voorziet in de onderstaande zaken:

“What is the Additional Protocol to safeguards agreements?”

The Additional Protocol is a legal document granting the IAEA complementary inspection authority to that provided in underlying safeguards agreements. A principal aim is to enable the IAEA inspectorate to provide assurance about both declared and possible undeclared activities. Under the Protocol, the IAEA is granted expanded rights of access to information and sites.

An overview of the strengthened safeguards measures under Additional Protocols and comprehensive safeguards agreements follows:

Measures under Additional Protocols

- State provision of information about, and IAEA inspector access to, all parts of a State's nuclear fuel cycle – including uranium mines, fuel fabrication and enrichment plants, and nuclear waste sites – as well as to any other location where nuclear material is or may be present.

- State provision of information on, and IAEA short-notice access to, all buildings on a nuclear site. (The Protocol provides for IAEA inspectors to have “complementary” access to assure the absence of undeclared nuclear material or to resolve questions or inconsistencies in the information a State has provided about its nuclear activities. Advance notice in most cases is at least 24 hours. The advance notice is shorter – at least two hours – for access to any place on a site that is sought in conjunction with design information verification or ad hoc or routine inspections at that *site*. The *activities* carried out during complementary access could include examination of records, visual observation, environmental sampling, utilization of radiation detection and measurement devices, and the application of seals and other identifying and tamper-indicating devices).
- IAEA collection of environmental samples at locations beyond declared locations when deemed necessary by the Agency. (Wider area environmental sampling would require IAEA Board approval of such sampling and consultations with the State concerned).
- IAEA right to make use of internationally established communications systems, including satellite systems and other forms of telecommunication.
- State acceptance of IAEA inspector designations and issuance of multiple entry visas (valid for at least one year) for inspectors.
- State provision of information about, and IAEA verification mechanisms for, its research and development activities related to its nuclear fuel cycle.
- State provision of information on the manufacture and export of sensitive nuclear-related technologies, and IAEA verification mechanisms for manufacturing and import locations in the State.”

Operatieve clausules VN-Veiligheidsraadresolutie 1929 (2010)

Naast clausules die betrekking hebben op sancties zijn de volgende clausules het meest relevant met betrekking tot het nucleaire programma van Iran.

- “1. *Affirms* that Iran has so far failed to meet the requirements of the IAEA Board of Governors and to comply with resolutions 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007) and 1803 (2008);
- “2. *Affirms* that Iran shall without further delay take the steps required by the IAEA Board of Governors in its resolutions GOV/2006/14 and GOV/2009/82, which are essential to build confidence in the exclusively peaceful purpose of its nuclear programme, to resolve outstanding questions and to address the serious concerns raised by the construction of an enrichment facility at Qom in breach of its obligations to suspend all enrichment-related activities, and, in this context, *further affirms* its decision that Iran shall without delay take the steps required in paragraph 2 of resolution 1737 (2006);
- “3. *Reaffirms* that Iran shall cooperate fully with the IAEA on all outstanding issues, particularly those which give rise to concerns about the possible military dimensions of the Iranian nuclear programme, including by providing access without delay to all sites, equipment, persons and documents requested by the IAEA, and *stresses* the importance of ensuring that the IAEA have all necessary resources and authority for the fulfilment of its work in Iran;

- “5. *Decides* that Iran shall without delay comply fully and without qualification with its IAEA Safeguards Agreement, including through the application of modified Code 3.1 of the Subsidiary Arrangement to its Safeguards Agreement, *calls upon* Iran to act strictly in accordance with the provisions of the Additional Protocol to its IAEA Safeguards Agreement that it signed on 18 December 2003, *calls upon* Iran to ratify promptly the Additional Protocol, and *reaffirms* that, in accordance with Articles 24 and 39 of Iran’s Safeguards Agreement, Iran’s Safeguards Agreement and its Subsidiary Arrangement, including modified Code 3.1, cannot be amended or changed unilaterally by Iran, and *notes* that there is no mechanism in the Agreement for the suspension of any of the provisions in the Subsidiary Arrangement;
- “6. *Reaffirms* that, in accordance with Iran’s obligations under previous resolutions to suspend all reprocessing, heavy water-related and enrichment-related activities, Iran shall not begin construction on any new uranium-enrichment, reprocessing, or heavy water-related facility and shall discontinue any ongoing construction of any uranium-enrichment, reprocessing, or heavy water-related facility;
- “9. *Decides* that Iran shall not undertake any activity related to ballistic missiles capable of delivering nuclear weapons, including launches using ballistic missile technology, and that States shall take all necessary measures to prevent the transfer of technology or technical assistance to Iran related to such activities;
- “21. *Calls upon* all States, in addition to implementing their obligations pursuant to resolutions 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) and this resolution, to prevent the provision of financial services, including insurance or re-insurance, or the transfer to, through, or from their territory, or to or by their nationals or entities organized under their laws (including branches abroad), or persons or financial institutions in their territory, of any financial or other assets or resources if they have information that provides reasonable grounds to believe that such services, assets or resources could contribute to Iran’s proliferation-sensitive nuclear activities, or the development of nuclear weapon delivery systems, including by freezing any financial or other assets or resources on their territories or that hereafter come within their territories, or that are subject to their jurisdiction or that hereafter become subject to their jurisdiction, that are related to such programmes or activities and applying enhanced monitoring to prevent all such transactions in accordance with their national authorities and legislation;
- “22. *Decides* that all States shall require their nationals, persons subject to their jurisdiction and firms incorporated in their territory or subject to their jurisdiction to exercise vigilance when doing business with entities incorporated in Iran or subject to Iran’s jurisdiction, including those of the IRGC and IRISL, and any individuals or entities acting on their behalf or at their direction, and entities owned or controlled by them, including through illicit means, if they have information that provides reasonable grounds to believe that such business could contribute to Iran’s proliferation-sensitive nuclear activities or the development of nuclear weapon delivery systems or to violations of resolutions 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) or this resolution;
- “23. *Calls upon* States to take appropriate measures that prohibit in their territories the opening of new branches, subsidiaries, or representative offices of Iranian banks, and also that prohibit Iranian banks from establishing new joint ventures, taking an ownership interest in or establishing or maintaining correspondent relationships with banks in their jurisdiction to prevent the provision of financial services if they have

information that provides reasonable grounds to believe that these activities could contribute to Iran's proliferation-sensitive nuclear activities or the development of nuclear weapon delivery systems;

"24. *Calls upon* States to take appropriate measures that prohibit financial institutions within their territories or under their jurisdiction from opening representative offices or subsidiaries or banking accounts in Iran if they have information that provides reasonable grounds to believe that such financial services could contribute to Iran's proliferation-sensitive nuclear activities or the development of nuclear weapon delivery systems;

"32. *Stresses* the willingness of China, France, Germany, the Russian Federation, the United Kingdom and the United States to further enhance diplomatic efforts to promote dialogue and consultations, including to resume dialogue with Iran on the nuclear issue without preconditions, most recently in their meeting with Iran in Geneva on 1 October 2009, with a view to seeking a comprehensive, long-term and proper solution of this issue on the basis of the proposal made by China, France, Germany, the Russian Federation, the United Kingdom and the United States on 14 June 2008, which would allow for the development of relations and wider cooperation with Iran based on mutual respect and the establishment of international confidence in the exclusively peaceful nature of Iran's nuclear programme and, inter alia, starting formal negotiations with Iran on the basis of the June 2008 proposal, and *acknowledges with appreciation* that the June 2008 proposal, as attached in Annex IV to this resolution, remains on the table;"

Bevindingen IAEA

Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council Resolutions in the Islamic Republic of Iran, 8 november 2011

7. Contrary to the relevant resolutions of the Board of Governors and the Security Council, Iran has not suspended its enrichment related activities in the following declared facilities, all of which are nevertheless under Agency safeguards.
39. The Board of Governors has called on Iran on a number of occasions to engage with the Agency on the resolution of all outstanding issues in order to exclude the existence of possible military dimensions to Iran's nuclear programme. In resolution 1929 (2010), the Security Council reaffirmed Iran's obligations to take the steps required by the Board of Governors in its resolutions GOV/2006/14 and GOV/2009/82, and to cooperate fully with the Agency on all outstanding issues, particularly those which give rise to concerns about the possible military dimensions to Iran's nuclear programme, including by providing access without delay to all sites, equipment, persons and documents requested by the Agency. Since August 2008, Iran has not engaged with the Agency in any substantive way on this matter.
42. The information which serves as the basis for the Agency's analysis and concerns, as identified in the Annex, is assessed by the Agency to be, overall, credible. The information comes from a wide variety of independent sources, including from a number of Member States, from the Agency's own efforts and from information provided by Iran itself. It is consistent in terms of technical content, individuals and organizations involved, and time frames.
44. While some of the activities identified in the Annex have civilian as well as military applications, others are specific to nuclear weapons.

45. The information indicates that prior to the end of 2003 the above activities took place under a structured programme. There are also indications that some activities relevant to the development of a nuclear explosive device continued after 2003, and that some may still be ongoing.
48. Contrary to the relevant resolutions of the Board of Governors and the Security Council, Iran is not implementing its Additional Protocol. The Agency will not be in a position to provide credible assurance about the absence of undeclared nuclear material and activities in Iran unless and until Iran provides the necessary cooperation with the Agency, including by implementing its Additional Protocol.

Annex: Possible Military Dimensions to Iran's Nuclear Programme

17. Within its nuclear programme, Iran has developed the capability to enrich uranium to a level of up to 20% U-235, declared to be for use as fuel in research reactors. In the absence of any indicators that Iran is currently considering reprocessing irradiated nuclear fuel to extract plutonium, the Agency has, to date, focused its analysis of Iran's nuclear programme on an acquisition path involving high enriched uranium (HEU). Based on indicators observed by the Agency in connection with Iran's nuclear activities, the Agency's work has concentrated on an analysis pertinent to the development of an HEU implosion device.

Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council Resolutions in the Islamic Republic of Iran, 24 februari 2012

5. On 18 November 2011, the Board of Governors adopted resolution GOV/2011/69 in which, inter alia, it stressed that it was essential for Iran and the Agency to intensify their dialogue aimed at the urgent resolution of all outstanding substantive issues for the purpose of providing clarifications regarding those issues, including access to all relevant information, documentation, sites, material, and personnel in Iran. The Board also called on Iran to engage seriously and without preconditions in talks aimed at restoring international confidence in the exclusively peaceful nature of Iran's nuclear programme. In light of this, and following an exchange of letters between the Agency and Iran, it was agreed that an Agency team would visit Iran for talks.
6. From 29 to 31 January 2012, an Agency team held a first round of talks in Tehran with Iranian officials aimed at resolving all outstanding issues. During the talks:
 - The Agency explained its concerns and identified the clarification of possible military dimensions to Iran's nuclear programme as the top priority.
 - The Agency requested access to the Parchin site, but Iran did not grant access to the site at that time.
 - The Agency and Iran had an initial discussion on the approach to clarifying all outstanding issues in connection with Iran's nuclear programme, including issues to be addressed, initial actions and modalities.
 - A draft discussion paper on a structured approach to the clarification of all outstanding issues in connection with Iran's nuclear programme was prepared for further consideration.

8. During the second round of talks in Tehran, which took place from 20 to 21 February 2012:
- The Agency reiterated its request for access to Parchin. Iran stated that it was still not able to grant access to that site.
 - An intensive discussion was held on the structured approach to the clarification of all outstanding issues related to Iran's nuclear programme. No agreement was reached between Iran and the Agency, as major differences existed with respect to the approach.
 - In response to the Agency's request, Iran provided the Agency with an initial declaration in connection with the issues identified in Section C of the Annex to the Director General's November 2011 report to the Board of Governors (GOV/2011/65). Iran's declaration dismissed the Agency's concerns in relation to the aforementioned issues, largely on the grounds that Iran considered them to be based on unfounded allegations.
 - The Agency gave a presentation to Iran on the Agency's initial questions on Parchin and the foreign expert, and provided clarification of the nature of the Agency's concerns and the information available to it, in this regard.
50. While the Agency continues to verify the non-diversion of declared nuclear material at the nuclear facilities and LOFs declared by Iran under its Safeguards Agreement, as Iran is not providing the necessary cooperation, including by not implementing its Additional Protocol, the Agency is unable to provide credible assurance about the absence of undeclared nuclear material and activities in Iran, and therefore to conclude that all nuclear material in Iran is in peaceful activities.
51. The Agency continues to have serious concerns regarding possible military dimensions to Iran's nuclear programme, as explained in GOV/2011/65. Iran did not provide access to Parchin, as requested by the Agency during its two recent visits to Tehran, and no agreement was reached with Iran on a structured approach to resolving all outstanding issues in connection with Iran's nuclear programme.
52. Since the Director General's November 2011 report (GOV/2011/65), contrary to the relevant resolutions of the Board of Governors and the Security Council, Iran continues to carry out uranium enrichment activities and has: increased the number of cascades being used to produce UF₆ enriched to 5% U-235; increased the number of cascades being used to produce UF₆ enriched to 20% U-235; and is preparing additional cascades at Fordow (FFEP) and Natanz (FEP). Iran has also announced its intention to install three new types of centrifuge at Natanz (PFEP) for R&D purposes.⁵⁶

56 De volgende passage uit het IISS-rapport van Mark Fitzpatrick (pp. 55-56) licht het proces van uraniumverrijking toe:

"In natural uranium, the percentage of the U-235 isotope is 0.7% with the remaining 99.3% almost entirely uranium-238 (U-238). Enrichment is the process of increasing the percentage of U-235 to the higher levels necessary for certain types of nuclear-reactor fuel or for use in nuclear weapons. Generally, LEU enrichment levels of 3-5% are required to fabricate fuel for light-water power reactors, while higher levels of 90% or more U-235 are most desirable for nuclear weapons."

Overzicht gebruikte begrippen

<i>Additional Protocol</i>	Zie bijlage II.
Arabische Golfstaten	Arabische staten die een kustlijn aan de Perzische Golf hebben, te weten Bahrein, Koeweit, Irak, Oman, Qatar, Saoedi-Arabië en de VAE.
Fatwa	Een juridisch advies in de islam, uitgesproken door een godsdienstige wetsspecialist.
<i>Good neighbourdiplomatie</i>	Het verbeteren van diplomatieke, handels- en veiligheids-overeenkomsten met buurlanden en het minimaliseren van inmenging.
Groene beweging	Een koepelterm voor de beweging en acties die ontstonden in Iran als reactie op de herverkiezing van president Ahmadinejad in 2009, voortbouwend op de symboliek gebruikt in de campagne van voormalig presidentskandidaat Mousavi.
Islamitische revolutie	De revolutie in 1979 in Iran waarbij sjah Mohammed Reza Pahlavi werd afgezet en ayatollah Khomeini de opperste leider van de Islamitische Republiek Iran werd.
Lichtwaterreactor	Een nucleaire reactor die normaal water als koelvloeistof en moderator gebruikt. Er dient onderscheid gemaakt te worden tussen een centrale (die bijvoorbeeld dient voor energieopwekking, zoals Bushehr in Iran) en een reactor (een onderdeel waarin het proces van kernsplijting plaatsvindt, ook bruikbaar voor onderzoeksdoeleinden).
Perzische Golf	Binnenzee die via de Straat van Hormuz verbonden is met de Indische Oceaan.
Revolutionaire Garde	De Revolutionaire Garde is verantwoordelijk voor de verdediging van het islamitische politieke systeem binnen Iran. De Revolutionaire Garde heeft tevens substantiële economische belangen binnen Iran.
Uraniumverrijking	Slechts 0,7 procent van het natuurlijke uranium is uranium van het soort dat geschikt is voor kernsplijtingsprocessen, te weten uranium-235. Verrijking is het proces waarbij het percentage uranium-235 in natuurlijk uranium verhoogd wordt. De meeste lichtwaterreactoren gebruiken uranium dat tot 3,5 procent verrijkt is. Uranium dat tot bijna 20 procent verrijkt is, wordt gebruikt voor medische en onderzoeksdoeleinden. Uranium dat tot circa 90 procent verrijkt is, is geschikt voor kernwapens.

Overzicht gebruikte afkortingen

E3	Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland
EU	Europese Unie
EUISS	European Union Institute for Security Studies (<i>EU-agentschap</i>)
GCC	Gulf Cooperation Council
IAEA	International Atomic Energy Agency
IISS	International Institute for Strategic Studies (<i>Britse denktank</i>)
NPV	Non-Proliferatie Verdrag
P5	Vijf permanente leden van de VN-Veiligheidsraad (China, Frankrijk, Rusland, Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk)
RAND	Research and Development Corporation (<i>Amerikaanse denktank</i>)
TRR	Teheran Research Reactor
VAE	Verenigde Arabische Emiraten
VN	Verenigde Naties

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,
november 2001
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en
slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?,
september 2004

- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*

- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIETEGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
- 64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
- 66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
- 67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
- 68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
- 69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', *mei 2010*
- 70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wreedheden, *juni 2010*
- 71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
- 72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
- 73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
- 74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
- 75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*
- 76 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE: tussen ambitie en ambivalentie, *juli 2011*
- 77 DIGITALE OORLOGVOERING, *december 2011***
- 78 EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING: soevereiniteit en handelingsvermogen, *januari 2012*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009, *maart 2004*
- 8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN.
Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
- 9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen, *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF,
interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
- 14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
- 15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
- 16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
- 17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*
- 18 Briefadvies HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: beschermer van burgerlijke rechten en vrijheden, *november 2011*
- 19 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKT FINANCIËEL-ECONOMISCH BESTUUR IN DE EU, *februari 2012*

* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

*** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).

**** Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).