

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze Referentie

BZDOC-1235421577-13

Uw Referentie

2017Z09294/2017D19527

Datum 14 juli 2017

Betreft Appreciatie uitkomst onderhandelingen kernwapenverbod

Van 27 t/m 31 maart en van 15 juni t/m 7 juli jl. werd bij de VN in New York onderhandeld over een internationaal verbod op kernwapens. Nederland was als enige NAVO-land bij deze onderhandelingen aanwezig. Over dit onderwerp gingen u reeds enkele Kamerbrieven (Kamerstuk 33783-24 en 33783-25) toe, waarin de Nederlandse inzet bij de onderhandelingen werd beschreven. Tijdens het SO RBZ van 19 juni jl. vroeg uw Kamer om een appreciatie van de uiteindelijke verdragstekst. Deze brief bevat een dergelijke appreciatie op basis van de in eerdere Kamerbrieven genoemde uitgangspunten.

Inzet en verloop onderhandelingen

Nederland nam deel aan de onderhandelingen over een kernwapenverbod omdat het kabinet van mening is dat elk initiatief dat kan bijdragen aan nucleaire ontwapening aandacht en inzet verdient. Nederland streeft naar een wereld zonder kernwapens en wilde daarom niet afwezig blijven bij de onderhandelingen over een multilateraal verdrag dat hetzelfde doel voor ogen heeft en heeft daarbij gehandeld op basis van de motie Sjoerdsma (Kamerstuk 33783-19).

Het onderhandelingsproces is waardevol geweest om zeer belangrijke vraagstukken over kernwapens en ontwapening weer het in hart van het internationale debat te plaatsen, zeker in het licht van toegenomen spanningen en nucleaire retoriek, die zeker in het geval van Noord-Korea gevaarlijke vormen aannemen. Ook is wederom duidelijk aangetoond dat een grote meerderheid van VN-landen zich niet neerlegt bij de bestaande nucleaire situatie. Het reflecteert de wens van deze meerderheid om een duidelijke norm tegen kernwapens te stellen.

Reeds voor aanvang van de onderhandelingen was al duidelijk dat een grote meerderheid van VN-lidstaten een verbod steunde en dat dit verdrag er dus zeer waarschijnlijk zou komen. Het kabinet heeft zich ingezet om de tekst van het verdrag te verbeteren opdat het ook door Nederland onderschreven zou kunnen worden.

Nederland heeft voorafgaand aan de onderhandelingen duidelijke uitgangspunten geformuleerd in een prealabele verklaring die met de 122 deelnemers aan de onderhandelingen zijn gedeeld (deze verklaring werd ook met de Kamer gedeeld: zie bijlage bij SO RBZ van 19 juni, Kamerstuk 21501-02-1764). Deze betroffen de verenigbaarheid van een verbod met lidmaatschap van de NAVO; de opname van adequate bepalingen op het gebied van verificatie; de noodzaak om het Non-Proliferatieverdrag (NPV) niet te ondermijnen. Daarnaast heeft Nederland duidelijk gemaakt dat het er belang aan hecht dat een kernwapenverbod brede steun krijgt onder VN-landen, van zowel kernwapen- als niet-kernwapenstaten. Nederland hechtte eraan deze prealabele verklaring aan het begin van de onderhandelingen af te leggen omdat Nederland te goeder trouw onderhandelde.

Onze Referentie

BZDOC-1235421577-13

Uw Referentie

2017Z09294/2017D19527

Nederland heeft zich in New York actief en constructief ingezet, conform de Kamermotie Sjoerdsma die de regering oproep "inhoudelijk deel te nemen, zonder daarbij vooruit te lopen op een oordeel over het eindresultaat, aan internationale besprekingen over een verdrag voor een verbod op nucleaire wapens", om de tekst van het uiteindelijke verdrag in lijn te brengen met deze punten. Gedurende de eerste week van de onderhandelingen in juni was daarbij tevens een Kamerdelegatie aanwezig. De Nederlandse onderhandelingsdelegatie heeft zeer transparant geopereerd en is tegenover zowel onderhandelingspartners, de Costa Ricaanse voorzitter van de onderhandelingen, NAVO-partners, als de in New York aanwezige maatschappelijke organisaties zeer helder en open geweest over de Nederlandse inzet. Deze houding kon bij alle partijen op waardering rekenen. Het was echter onmogelijk om brede steun te vinden voor inhoudelijke punten van de Nederlandse inbreng in New York.

Inhoudelijke appreciatie

Het voorliggende verdrag is tot onze spijt niet in lijn met de Nederlandse uitgangspunten.

Verhouding met bestaande verdragen

Nederland heeft zich in New York ingezet om het verbod goed in te passen in het kader van bestaande verdragen, met name het NPV en het Kernstopverdrag (CTBT, Comprehensive Test Ban Treaty). Het verdrag dat op 7 juli ter stemming voorlag stelde nu echter dat het juridisch gesproken voorrang heeft boven alle bestaande én toekomstige instrumenten. De mogelijke gevolgen van deze bepaling zijn niet goed doordacht, zeker wanneer de tekst van het kernwapenverbod haaks staat op die van CTBT en/of NPV. Zo verbiedt het verdrag nucleaire tests, maar hanteert het daarbij een andere definitie dan het CTBT. Dit tast het gezag van het CTBT aan, vermindert de noodzaak tot ratificatie van het CTBT en ondermijnt zo pogingen de inwerkingtreding van het CTBT te bewerkstelligen. Dit is vooral problematisch aangezien het kernwapenverbod geen mogelijkheden heeft om het testverbod te controleren – in tegenstelling tot het CTBT. Een ander voorbeeld betreft de controle van non-proliferatieverplichtingen door het Internationaal Atoomagentschap (IAEA). Hier legt het verbod landen slechts zeer zwakke verplichtingen op, op basis waarvan het IAEA de afwezigheid van illegale nucleaire programma's niet kan controleren. Terwijl landen zich onder het NPV juist hebben gecommitteerd aan het ontwikkelen van betere inspectiemechanismen.

Brede steun, inclusief kernwapenlanden

In het kader van het verwerven van steun van een brede groep VN-landen, inclusief kernwapenbezittende landen, is het positief dat het verdrag voorziet in deelname niet-statenpartijen aan bijeenkomsten van het toetsingsproces van het kernwapenverbod als waarnemer. Daar staat tegenover dat voortrekkers van het verbodsverdrag categorisch weigeren om aan de zorgen van sceptici/niet-deelnemers tegemoet te komen. Dit zal het moeilijker maken voor die landen om het kernwapenverbod op termijn te accepteren. De reikwijdte van de juridische gevolgen van de huidige formuleringen in de tekst, gecombineerd met het ontbreken van enigerlei definities ("kernwapen", "assistentie", "aanmoedigen") is onvoorspelbaar, bijvoorbeeld i.h.k.v. militaire samenwerking met niet-lidstaten of handel met kernwapenbezitters.

Onze Referentie

BZDOC-1235421577-13

Uw Referentie

2017Z09294/2017D19527

Verifieerbaarheid

Het kernwapenverbod is in nagenoeg alle aspecten niet verifieerbaar. De procedures die daartoe in het verdrag zijn opgenomen zijn daarvoor absoluut ontoereikend. Landen worden geacht zelf aan te geven indien zij kernwapens bezitten danwel hebben gehad, of zij kernwapens op hun grondgebied hebben gestationeerd. Als zij niet in een van deze categorieën vallen, hoeven zij geen verklaring af te leggen. Het grote probleem is dat deze informatie vervolgens niet op juistheid gecontroleerd kan worden. Daarnaast doet het verdrag geen serieuze poging te werken aan de ontwikkeling van een effectief verificatiemechanisme voor het geval kernwapenlanden daadwerkelijk ontwapenen. Positief is wel dat het verdrag landen die dit nog niet hebben gedaan oproept om een *Comprehensive Safeguards Agreement* met het IAEA af te sluiten. Daar staat echter weer tegenover dat het kernwapenverbod nadrukkelijk niet erkent dat verdere toekomstige ontwikkelingen op het gebied van non-proliferatie, verificatie en safeguards bouwstenen zijn van een wereld zonder kernwapens. Ook dit is wel reeds vastgesteld in de context van bijvoorbeeld het NPV.

Effectieve stap naar verdere ontwapening

De effectiviteit van een verbod wordt allereerst beperkt doordat de bepalingen in het verdrag niet van toepassing zullen zijn op kernwapenbezittende landen. Zij zijn tegenstander van het verdrag en de uiteindelijke verdragstekst biedt hen geen openingen; toch zijn dit juist de landen die moeten ontwapenen. Daarnaast is gebleken dat ook de opstellers van het kernwapenverbod zichzelf niet willen verbinden aan nadere stappen die nodig zijn voor een kernwapenvrije wereld. Het risico bestaat dus dat het verdrag gericht is op landen die niet meedoen terwijl het deze niet aan zich bindt, terwijl de landen die wel meedoen geen nieuwe verplichtingen op zich nemen. Wel kan het verdrag van een toegevoegde politieke waarde blijken; het kan de druk op kernwapenbezitters verhogen om verdere stappen te zetten op het gebied van ontwapening.

Verenigbaarheid van NAVO-verplichtingen

De bepalingen in de verdragstekst zijn op verschillende manieren onverenigbaar met fundamentele elementen van ons NAVO-lidmaatschap. Het verdrag verbiedt o.a. het gebruik van kernwapens. Dit druist in tegen de NAVO-doctrine, die immers het gebruik van kernwapens in extreme omstandigheden erkent en stelt kernwapens elke dag in gebruik te hebben voor de nucleaire afschrikking. Ook de verboden op opslag, overdracht, en stationering van kernwapens, alsmede op assistentie aan een kernwapengerelateerde activiteiten zijn niet verenigbaar met NAVO-lidmaatschap: dit zijn immers activiteiten waar de NAVO rechtstreeks bij betrokken is. Daarnaast zouden de bepalingen over bezit van kernwapens

problematisch zijn voor landen die weliswaar niet zelf over kernwapens beschikken, maar wel een militair samenwerkingsverband hebben met kernwapenbezittende landen. Nederland heeft een voorstel gedaan om een tijdselement in te voegen, waardoor toepassing van deze verboden uitgesteld zou kunnen worden mits in lijn met de rechten en plichten onder het NPV. Daarmee hadden de verboden acceptabel kunnen zijn voor NPV-kernwapenstaten en paraplustaten (NAVO bondgenoten, Japan, Korea, Australië). Dit amendement is echter verworpen.

Onze Referentie

BZDOC-1235421577-13

Uw Referentie

2017Z09294/2017D19527

Uitkomst onderhandelingen

Het verdrag is op 7 juli jl. aangenomen met 122 stemmen voor, een onthouding (Singapore), en een tegenstem (Nederland). De Secretaris Generaal van de VN, aangewezen als depositaris van het verdrag, benadrukte in een reactie de rol van de VN in ontwapeningsdiscussies, zonder echter het verdrag zelf te verwelkomen.

Het kabinet is niet op het eindresultaat van de onderhandelingen vooruitgelopen, maar heeft op vooraf aangegeven gronden een eigenstandige en inhoudelijke weging gemaakt van de uiteindelijke verdragstekst. Met name vanwege de onverenigbaarheid met ons NAVO-lidmaatschap, een gebrek aan verifieerbaarheid, en het risico op aantasting van bestaande afspraken en standaarden, is na drie weken onderhandelen besloten dat de voorliggende verdragstekst niet door Nederland gesteund kon worden.

Het besluit om tot een tegenstem over te gaan is ingegeven door de noodzaak om helderheid te scheppen over de Nederlandse positie bij zowel voor- als tegenstanders van het verdrag. Nederland is te goeder trouw begonnen aan de onderhandelingen maar heeft ook aangegeven waar de grenzen van een kernwapenverbod zouden moeten liggen. Een tegenstem is het logische vervolg van het overschrijden van deze grenzen. Daarnaast besloot de voorzitter om het verdrag open te stellen voor ondertekening i.p.v. het voor verdere besluitvorming aan de AVVN te sturen.

Hoe verder?

Een duidelijke positie is belangrijk omdat Nederland wil voortbouwen op bovengenoemde positieve aspecten van het kernwapenverbod. Het is daarnaast van groot belang dat de huidige polarisatie tussen voor- en tegenstanders wordt verminderd, wil er kans zijn op reële vooruitgang op ontwapeningsgebied. Een belangrijke rol is daarom weggelegd voor Nederland als betrouwbare bruggenbouwer om een 'modus vivendi' te vinden waarin een kernwapenverbod geen 'spoiler' wordt. Een begin is in dit kader gemaakt met het succesvolle Nederlandse voorzitterschap van de voorbereidende commissie (PrepCom) van het NPV in mei dit jaar. Nederland heeft hier brede steun gekregen voor de nieuwe transparante en inclusieve benadering waarbij nadruk is gelegd op het engageren van de regio's Afrika, Azië en Latijns-Amerika, o.a. op het gebied van nucleaire ontwapening. Dit resulteerde in een positieve wending van de eerste PrepCom na de mislukte toetsingsconferentie van 2015.

Nederland zal het politieke momentum achter het kernwapenverbodsproces willen gebruiken voor andere ontwapeningsinitiatieven: zeker indien het verbod op korte termijn weinig tot geen effect sorteert, zal Nederland zich ook moeten richten op andere initiatieven die gericht zijn op het bereiken van een wereld zonder kernwapens. Daartoe behoren bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden die verificatiemethodes ontwikkelen voor het ontwapeningsproces. Daarnaast blijft Nederland zich inzetten voor het Spleitstofstopverdrag (FMCT), onder andere via de door Nederland, Canada en Duitsland opgerichte VN-expertgroep. Nederland zal ook aandacht blijven vragen voor de risico's van kernwapens, met als doelgroep de kernwapenbezittende landen.

Onze Referentie

BZDOC-1235421577-13

Uw Referentie

2017Z09294/2017D19527

De Minister van Buitenlandse Zaken,

Bert Koenders