

Vergaderjaar 2015–2016

34 419

Burgerinitiatief «Teken tegen kernwapens»

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 februari 2016

Naar aanleiding van uw verzoek van 22 januari 2016 om een reactie op het burgerinitiatief «Teken tegen kernwapens» bericht het kabinet u als volgt.

Ten eerste wil het kabinet PAX bedanken voor dit burgerinitiatief. De samenwerking en dialoog met het maatschappelijk middenveld is een belangrijk onderdeel van het Nederlands beleid op het gebied van nucleaire ontwapening en wapenbeheersing. Het kabinet is het met de indieners eens dat het thema van groot belang is; nucleaire ontwapening is dan ook een belangrijk onderdeel van het buitenlandbeleid.

Met deze brief informeert het kabinet u nader, voorafgaand aan het debat, over de achtergronden bij de discussies over de humanitaire impact van de inzet van nucleaire wapens (HINW) en een kernwapenverbod. Bij het afwegen van de voor- en nadelen van een nationaal verbod op kernwapens is het zaak om een goed beeld te hebben van zowel het internationaal-juridisch kader, de veiligheidsdimensie (ook in het kader van de NAVO), als het internationale politieke krachtenveld.

Deze brief zal eerst kort de meest recente ontwikkelingen in het internationale ontwapeningsdebat schetsen. Daarna wordt er ingegaan op vier aspecten van de discussie over een kernwapenverbod, te weten het bestaande nucleaire ontwapenings- en non-proliferatieregime; de HINW-dialoog; de invloed van een verbod op perspectieven voor ontwapening; en de gevolgen van een verbod voor de NAVO en de Nederlandse rol daarin.

Achtergrond: recente ontwikkelingen

Sinds een aantal jaren is de aandacht van staten en het maatschappelijk middenveld voor de humanitaire gevolgen van de inzet van kernwapens toegenomen. De discussie heeft in deze periode flink aan kracht gewonnen en vormt één van de kernpunten van het nucleaire ontwapeningsdebat. Rondom de HINW-discussie zijn drie internationale conferenties georganiseerd: in Noorwegen (2013), Mexico en Oostenrijk (2014).

Deelnemers waren het eens over het belang van de aandacht voor de gevolgen van kernexplosies; een significante groep landen, waaronder Nederland, tekende daarbij aan dat bij ontwapening ook overwegingen van veiligheid en stabiliteit, mede in bondgenootschappelijk verband, het juiste gewicht dienen te krijgen.

Zoals het kabinet u tijdens het AO van 4 november informeerde nam de Algemene Vergadering van de VN (AVVN) in 2015 twee resoluties aan die voortkwamen uit de HINW-discussie: 1) de «Humanitarian Consequences»-resolutie en 2) de «Humanitarian Pledge». De eerste legt een verband tussen de HINW-discussie en de noodzaak van complete nucleaire ontwapening. De «Humanitarian Pledge» gaat verder en roept staten op grond van deze overwegingen op tot een bepaalde koers van actie, gebaseerd op een unilaterale verklaring die Oostenrijk na afloop van de humanitaire conferentie in Wenen in 2014 aflegde. Een derde, gerelateerde, resolutie stelde een Open-Ended Working Group (OEWG) in. Deze OEWG zal zich in Geneve gaan buigen over nieuwe maatregelen, juridisch of anderszins, op het gebied van nucleaire ontwapening.¹

Volgens een grote groep landen en organisaties zou een internationaal verbod op kernwapens het onmiddellijke doel van de OEWG moeten vormen. Anderen stellen zich terughoudender op, zijn sceptisch of ronduit tegenstander van dit idee. Deze discussie stond centraal tijdens de onderhandelingen in de Eerste Commissie van de AVVN en leidde onder andere tot flinke discussie over het mandaat en de wijze van besluitvorming van de OEWG. Het debat over een verbod zal zich dan ook ongetwijfeld voortzetten in de OEWG zelf. Nederland is van mening dat de timing van een verbod op dit moment niet goed is, maar zal conform de motie Sjoerdsma op constructieve wijze aan de besprekingen in de OEWG deelnemen.

Het nucleaire ontwapenings- en non-proliferatieregime

Bij beschouwing van de internationale context van een kernwapenverbod leidt het geen twijfel dat het nucleaire non-proliferatieverdrag (NPV) de hoeksteen van het mondiale bouwwerk op het gebied van ontwapening en non-proliferatie vormt. Dit is niet alleen herhaaldelijk bij consensus bevestigd door alle staten die partij zijn bij dit verdrag (op dit moment zijn dat er 191), maar ook door bijvoorbeeld VN Secretaris-Generaal Ban Ki-moon. Toch kan het geen kwaad om ook kritisch naar dit verdrag te kijken. Waarom deze centrale rol voor het NPV? Hoe effectief is het verdrag? Welke ontwapeningsgerelateerde verplichtingen kent het?

Om de eerste twee vragen te beantwoorden moeten we terug naar de beginjaren van de Koude Oorlog. In de periode vóór het NPV waren niet alleen de VS en Sovjet-Unie verwickeld in een wapenwedloop, ook andere landen waren begonnen met kernproeven. Weer anderen waren hun nucleaire capaciteiten op dusdanige manier aan het opbouwen dat ook zij de capaciteit hadden een kernwapen te ontwikkelen. Tot het NPV in werking trad in 1970 was er geen enkele rechtsregel, nationaal of internationaal, die dit verbodde. Het NPV is nog steeds het enige wereldwijde verdrag waarin een (gedeeltelijk) verbod op het bezit van kernwapens is neergelegd.

¹ Volgens de oorspronkelijke resolutie stelt de AVVN de OEWG in «to substantively address concrete effective legal measures, legal provisions and norms that will need to be concluded to attain and maintain a world without nuclear weapons», en «substantively address recommendations on other measures that could contribute to taking forward multilateral nuclear disarmament negotiations».

Het NPV is uiterst effectief gebleken. Voorspelde President Kennedy nog dat in de jaren »70 vijftien tot vijftwintig landen kernwapens zouden bezitten, de realiteit is dat ook vijfenveertig jaar na inwerkingtreding van het NPV het aantal landen met kernwapens onder de tien is gebleven. Hoewel India, Israël en Pakistan nooit tot het NPV zijn toegetreden, hebben Zuid-Afrika, Oekraïne en Kazachstan hun kernarsenalen vrijwillig afgeschafte. Waar Noord-Korea kernwapens test, ziet Iran af van de nucleaire optie om als niet-kernwapenstaat NPV-lidstaat te kunnen blijven. Het ziet er dus naar uit dat de sombere voorspelling van Kennedy dankzij het NPV niet bewaarheid zal worden.

Het NPV was nooit bedoeld als een rechtvaardiging voor het eeuwig voortbestaan van kernwapens. De erkenning dat vijf landen deze in 1967 reeds bezaten was simpelweg noodzakelijk om het verdrag tot stand te kunnen laten komen. Artikel VI van het NPV verplicht de verdragspartijen te *onderhandelen over effectieve ontwapeningsmaatregelen*: het doel van deze onderhandelingen is algehele nucleaire ontwapening (*nuclear zero*).

Sinds 1970 zijn verschillende van dergelijke maatregelen genomen. De VS en de Sovjet-Unie maakten afspraken om hun wapenwedloop te beteugelen; na de Koude Oorlog kwamen de VS en Rusland overeen het grootste deel van hun arsenalen te elimineren en werd door de internationale gemeenschap het Alomvattend Kernstofverdrag onderhandeld. Ondanks deze inspanningen is het uiteindelijke doel van het NPV helaas nog niet bereikt.

De vraag is of dat betekent dat er een zogenaamd «juridisch hiaat» bestaat in het internationale recht, waardoor kernwapenstaten onvoldoende zouden zijn gebonden aan juridische verplichtingen tot ontwapening. Het standpunt van de Nederlandse regering, bevriende regeringen en verschillende juridisch experts is dat dit niet het geval is. Immers, het NPV bevat een wereldwijd geaccepteerde verplichting om een kernwapenvrije wereld te bewerkstelligen. Het is aan de NPV-leden om verdere maatregelen te nemen om deze verplichting na te komen, maar het verdrag schrijft niet voor welke vorm deze moeten hebben – slechts dat ze effectief moeten zijn. Nederland deelt de veel verkondigde mening dat de voortgang op dit gebied te wensen overlaat. Dit is echter een kwestie van de implementatie van een bestaande verplichting, niet van een hiaat in het internationale recht.

Humanitarian Impact of Nuclear Weapons

De dialoog over de humanitaire gevolgen van de inzet van kernwapens reflecteert eens te meer hoe groot ons gedeelde belang is als het gaat om de afschaffing van deze arsenalen. Het Nederlandse kernwapenbeleid is gericht op de bevordering van ontwapening en non-proliferatie met als uiteindelijk doel een wereld zonder kernwapens. Het besef dat de gevolgen van een kernwapenexplosie voor mens, natuur en milieu desastreus zijn, is mede de basis voor dit beleid, en de reden dat Nederland actief en constructief heeft deelgenomen aan de drie HINW-conferenties.

De aandacht voor de humanitaire aspecten van de inzet van kernwapens was een welkome nieuwe impuls binnen het ontwapeningsdebat. De conferenties vergrootten begrip en kennis van de korte en lange termijn effecten van nucleaire wapenexplosies op een veelheid van terreinen, waaronder publieke gezondheid, milieu, klimaat, voedselzekerheid, ontwikkeling en infrastructuur, en versterkten zo het gevoel van urgentie voor de afschaffing van kernwapens. Daarnaast schonken zij aandacht aan

de risico's verbonden aan kernwapens en de beperkte mogelijkheden tot risicorepons en -mitigatie.

De humanitaire dimensie van kernwapenbeheersing benadrukt dus het belang van spoedige verdere ontwapening en het voorkomen van scenario's die, opzettelijk of niet, tot de inzet van kernwapens kunnen leiden. De volgende stap is het aangaan van de discussie via welke maatregelen deze doelstellingen bereikt kunnen worden. Op internationaal gebied zal deze dialoog plaatsvinden in het kader van de door de VN ingestelde OEWG te Geneve. Nederland zal dan ook zeker een actieve rol spelen tijdens deze discussies.

Het instellen van een internationaal kernwapenverbod, ter aanvulling op het NPV, is een verklaarde doelstelling van verschillende NGOs en zal ook zeker een van de onderwerpen van gesprek vormen tijdens deze OEWG. De actieve steun voor zo'n verbod onder staten is moeilijker in te schatten. De «Humanitarian Consequences» en «Humanitarian Pledge» resoluties vragen niet expliciet om deze maatregel; zij vormen veeleer de basis voor een brede dialoog over effectieve maatregelen ter bevordering van de implementatie van Artikel VI NPV. De OEWG biedt een mogelijkheid voor zulk een dialoog, mits deelnemers zich bereid tonen en zich constructief opstellen. Aan de andere kant is het wel zeker dat de huidige kernwapenstaten op dit moment fel gekant zijn tegen een kernwapenverbod. Zij zullen naar verwachting merendeels niet aan de OEWG deelnemen omdat zij vrezen dat de discussie te eenzijdig over een verbod zal gaan.

NAVO/Rusland

De NAVO steunt het streven naar een kernwapenvrije wereld. In haar Deterrence and Defence Posture Review (DDPR) wordt hierover gezegd: «*The alliance is resolved to seek a safer world for all and to create the conditions for a world without nuclear weapons*». Zoals eerder aan uw Kamer geschreven, heeft de NAVO tijdens de Chicago-top in 2012 in deze DDPR ook duidelijk gemaakt dat nucleaire wapens een fundamenteel onderdeel zijn van de capaciteiten van de NAVO en dat zolang kernwapens bestaan de NAVO een nucleaire alliantie zal blijven, hoewel de DDPR hierover zegt dat: «*the circumstances in which any use of nuclear weapons might have to be contemplated are extremely remote*». De NAVO-kernwapentaak en de aanwezigheid van Amerikaanse niet-strategische kernwapens in Europa belichamen voor NAVO-bondgenoten de essentiële politieke en symbolische verbondenheid tussen Europa en de Verenigde Staten. Een aantal bondgenoten hecht bovendien onverminderd aan de aanwezigheid van deze wapens als tegenwicht tegen een door hen gepercipieerde Russische dreiging.

Nederland heeft in NAVO-verband een kernwapentaak. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld is met de uitvoering van deze taak één squadron F-16's belast² en zijn deze *dual-capable* jachtvliegtuigen gestationeerd op luchtmachtbasis Volkel³. Een unilateraal Nederlands verbod op het gebruik, het bezit, de ontwikkeling, de productie, de financiering, de stationering en de overdracht van kernwapens zou in strijd zijn met de beginselen van de NAVO en met de verplichtingen van Nederland binnen de NAVO.

De ontwapening van de kernwapenstaten binnen de NAVO (met name de VS) is in grote mate afhankelijk van de voortgang van de ontwapeningsafspraken tussen de VS en Rusland. De toenemende spanning aan de

² Kamerstuk 33 783, nr. 5.

³ Kamerstuk 30 300 X, nr. 30.

oostgrenzen van Europa, mede naar aanleiding van de illegale annexatie van de Krim, de situatie in Oost-Oekraïne, en de Russische nucleaire retoriek, maken dat deze voortgang steeds minder vanzelfsprekend is.

Nederland wil een actieve rol blijven spelen als het gaat om wapenbeheersing en ontwapening; niet alleen binnen de NAVO en andere gremia zoals het NPV, het Non-Proliferation and Disarmament Initiative, het International Partnership for Nuclear Disarmament Verification of de onderhandelingen over een Spleijstofstopverdrag, maar ook in de OEWG conform de motie Sjoerdsma. Hoewel het kabinet zich zal blijven inzetten voor concrete vooruitgang op het gebied van nucleaire ontwapening, zal de stap van verdere reducties en uiteindelijke afschaffing door de kernwapenstaten zelf gezet moeten worden. Het kabinet acht ook hierom onze positie als geloofwaardige NAVO-partner van vitaal belang, en is van mening dat stappen die afbreuk doen aan deze positie moeten worden voorkomen.

Nederlandse visie

Nederland zet zich in voor complete nucleaire ontwapening. Het verbod op het bezit van kernwapens, dat nu geldt voor 186 NPV-landen, zou dus uiteindelijk ook voor de negen huidige kernwapenbezitters moeten gelden. Nederland steunt daarmee het idee van een kernwapenverbod in een kernwapenvrije wereld.

De vraag is echter of deze doelstellingen gebaat zijn bij het op korte termijn instellen van een dergelijk verbod, nationaal of internationaal.

Een kernwapenstaat kan niet worden gedwongen te ontwapenen; overtuiging is de enige weg.

De andere categorieën massavernietigingswapens, chemische en biologische wapens, zijn bij verdrag verboden, hoewel meteen moet worden aangetekend dat niet elk land partij is bij deze verdragen. Ze zijn tot stand gekomen op het punt dat de machtigste bezitters van deze wapens (de VS en Rusland) tot het oordeel kwamen dat afschaffing mogelijk was in de bestaande veiligheidscontext. In het geval van chemische wapens liet dit ongeveer twintig jaar op zich wachten en vond pas plaats na het einde van de Koude Oorlog. Daarmee kwam een einde aan een proces dat al in 1899 begon toen het eerste verbod op het gebruik van gifgassen werd ingesteld.

Nederland is van mening dat een kernwapenverbod daarom pas kans van slagen heeft in een stadium van nucleaire ontwapening, internationale veiligheid en globale stabiliteit dat nu helaas nog niet bestaat. Wel doet het kabinet zijn uiterste best om er te geraken. Naar de mening van het kabinet helpt de isolatie en stigmatisering van kernwapenstaten door te onderhandelen over een kernwapenverbod, zeker gelet hun huidige reacties op zulke voorstellen, hier niet bij.

Conclusie

Het kabinet verwelkomt de aandacht voor nucleaire ontwapening die door het burgerinitiatief wordt gegenereerd. Het kabinet onderschrijft het belang van voortgang in de nucleaire ontwapening en de rol die de

Kamerstuk 33 783 nr. 19.

HINW-discussie daarin kan spelen. Een eenzijdige benadering en het buitensluiten van de kernwapenstaten zullen dit doel niet dichterbij brengen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders