

Vergaderjaar 1999–2000

26 800 V

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2000

Nr. 105

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juni 2000

Naar aanleiding van de op 20 mei jl. afgeronde Toetsingsconferentie van het Non-Proliferatieverdrag (NPV) en het Algemeen Overleg dat ik op 12 april jl. met de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van Uw Kamer voerde (26 800-V, nr. 95) heb ik de eer U als volgt te berichten.

De zesde Toetsingsconferentie is tot een succesvol einde gebracht met de algemene aanvaarding van een uitgebreid en inhoudelijk gebalanceerd slotdocument (zie bijlage 1)¹. Gezien de vooraf hooggespannen verwachtingen, die dikwijls gepaard gingen met minder rooskleurige vooruitblikken over de kans van slagen van de Conferentie, is dit een resultaat waarmee Nederland tevreden kan zijn. Vier weken lang is overwegend in goede sfeer door de overgrote meerderheid van de 187 verdragspartijen gediscussieerd over de uiteenlopende aspecten van het Non-Proliferatieverdrag. Hieronder volgt een thematische beschouwing van hetgeen besproken is tijdens de Conferentie, waarna ik een beoordeling geef van de implicaties van het eindresultaat voor de toekomst.

Kernontwapening en non-proliferatie

Zoals verwacht ging de meeste aandacht uit naar kernontwapening en non-proliferatie. Algemeen werd bezorgdheid geuit over de druk waaronder het NPV was komen te staan door de factoren die ik in mijn brief van 27 maart jl. aan uw Kamer reeds uiteen heb gezet. Inmiddels waren echter enkele positieve ontwikkelingen te constateren, zoals de goedkeuring door de Russische Doema van START II en van het Alomvattend Kernstopverdrag (CTBT). In de loop van de eerste conferentieweek bleek daarnaast dat de vijf kernwapenstaten overeenstemming hadden bereikt over een gemeenschappelijke verklaring. Mede daardoor speelde de kwestie van de Amerikaanse plannen voor een raketafweersysteem (National Missile Defense) een minder grote rol in de het verloop van de Conferentie dan aanvankelijk verwacht. De overeengekomen tekst over dit onderwerp, die ook een plaats heeft gevonden in het slotdocument, bevat de strekking dat het Anti-Ballistic Missile-verdrag (ABM) dient te worden

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

geconsolideerd en versterkt als hoeksteen van strategische stabiliteit. Wel is daarbij een zinsnede «in accordance with its provisions» opgenomen, wat in de ogen van de VS de mogelijkheid openlaat dat het verdrag wordt geamendeerd.

Hoofdrospelers op het onderwerp kernontwapening waren allereerst de kernwapenstaten en de landen van de New Agenda Coalition (NAC, bestaande uit Brazilië, Egypte, Ierland, Mexico, Nieuw-Zeeland, Zuid-Afrika en Zweden). Deze laatste groep kwam met tekstvoorstellen die ten opzichte van de resolutie in de Algemene Vergadering van de VN getiteld «de noodzaak van een nieuwe agenda voor kernontwapening» een lichte tegemoetkoming aan de kernwapenstaten vormde, doordat de toonzetting minder alarmistisch was en onderwerpen als een speciale internationale conferentie inzake kernontwapening waren weggelaten. Ook het onderwerp no-first-use maakte geen deel uit van de NAC-voorstellen. Hoewel de kernwapenstaten nog steeds bezwaren hadden tegen sommige elementen uit de NAC-voorstellen, zoals de oproep aan de kernwapenstaten hun nucleair beleid zo aan te passen dat het gebruik van kernwapens daarin zou worden uitgesloten, werd uiteindelijk op basis hiervan gewerkt aan een compromistekst. Tijdens deze onderhandelingen bleken zowel de NAC-landen als de kernwapenstaten (met name VK en VS) bereid water bij de wijn te doen. Alhoewel de uiteindelijke (in chronologische volgorde) Russische, Franse en Chinese instemming met de tekst van het slotdocument enigszins als een verrassing kwam, gezien de opstelling van deze landen voorafgaand aan de eindfase van de conferentie, bleken deze landen uiteindelijk dus ook inschikkelijk.

Daarbij hadden de vijf gelijkgezinde NAVO-landen (België, Duitsland, Italië, Noorwegen en Nederland) een eigen, inhoudelijke inbreng en speelden zij een duidelijke brugfunctie tussen de kernwapenstaten en de NAC. Nederland speelde een voortrekkersrol in het overleg tussen de vijf gelijkgezinden. Bovendien woonden Noorwegen, Nederland en Duitsland op verzoek verschillende informele onderhandelingsrondes tussen de kernwapenstaten en New Agenda Coalitie bij als bemiddelaar. Op basis van u bekende en hoofdzakelijk door Nederland opgestelde voorstellen, dienden zij teksten in over:

- het CTBT;
- de onvoorwaardelijke en onmiddellijke aanvang van onderhandelingen over een verbod op de productie voor splijtstoffen voor kernwapens (FMCT) en een moratorium op die productie zolang er nog geen verdrag is;
- niet-strategische (tactische) kernwapens;
- openheid in nucleaire arsenalen en het afleggen van rekenschap over de reductie daarvan;
- kernontwapening in de Geneefse Ontwapeningsconferentie;
- maatregelen om het probleem van splijtstoffen breder te benaderen; en
- negatieve veiligheidsgaranties (zie bijlage 2)¹.

De EU was in staat in de beginfase van de conferentie een actieve rol te vervullen middels gemeenschappelijke verklaringen, waaronder een door Nederland opgestelde tekst over kernontwapening, en de indiening van werkdocumenten op basis van het vooraf overeengekomen gemeenschappelijke standpunt. Doordat een moeizaam compromis aan de basis van dit standpunt lag, met beperkte flexibiliteit van enerzijds de kernwapenstaten Frankrijk en het VK en anderzijds de New Agenda-landen Ierland en Zweden, speelde de EU na indiening van deze werkdocumenten, ondanks grote inzet van het Portugese voorzitterschap, geen rol van betekenis meer.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

De tekst die uiteindelijk voor alle partijen aanvaardbaar was, bevat terugblikkende (de toetsing van de jaren 1995–2000) en toekomstgerichte elementen (waaronder een actieprogramma voor kernontwapening). In dit laatste gedeelte was politiek van groot belang het element: «an unequivocal undertaking by the nuclear-weapon States to accomplish the total elimination of their nuclear arsenals leading to nuclear disarmament to which all States parties are committed under article VI.» Hiermee zijn de verplichtingen van de kernwapenstaten op het gebied van kernontwapening ondubbelzinnig herbevestigd. Voor de kernwapenstaten was deze zinsnede tijdens de Algemene Vergadering van de VN vorig najaar nog een brug te ver. Het feit dat zij er nu alsnog mee konden instemmen onderstreept het belang dat zij hechten aan de consolidatie en versterking van het wereldwijde non-proliferatie- en kernontwapeningsregime. Doordat er tijdens de conferentie nog geen inhoudelijke resultaten inzake het paragraaf-32-proces in de NAVO waren te melden, heeft dit geen directe rol van betekenis gespeeld in de Conferentie, doch wel meegewogen in de positiebepaling van veel NAVO-landen. Zoals bekend wordt het paragraaf-32 proces eerst in december 2000 afgerond.

Hier volgen kort de belangrijkste punten op het gebied van kernontwapening uit het slotdocument, waarvan een aantal is ontleend aan de voorstellen van de groep van vijf gelijkgezinde NAVO-landen.

- Ondanks Chinees en Frans verzet is het verschaffen van openbare informatie over nucleaire arsenalen thans als beginsel aanvaard, zij het voorshands op vrijwillige basis.
- Rekenschap afleggen over de reductie van nucleaire arsenalen is in de tekst opgenomen als een verplichting voor alle verdragspartijen tot regelmatige rapportage over ontwapening in brede zin. Dit betekent dat het idee van de groep van vijf gelijkgezinde NAVO-landen om de vijf kernwapenstaten een rapportageverplichting over kernontwapening te geven tijdens de onderhandelingen moest worden losgelaten. Dit neemt niet weg dat er nu meer dan in het verleden wordt verwacht dat de kernwapenstaten periodiek inzage geven in hun reductie-inspanningen.
- De erkenning van het belang van de reductie van tactische kernwapens, een onderwerp dat voor Rusland moeilijk te accepteren was, heeft op bevredigende wijze een plaats gekregen in het slotdocument: «the further reduction of non-strategic nuclear weapons, based on unilateral initiatives and as an integral part of the nuclear arms reduction and disarmament process.»
- Overeenstemming over de stelling, die onder andere door de groep van vijf naar voren was gebracht, dat juridisch bindende negatieve veiligheidsgaranties van kernwapenstaten aan de niet-kernwapenstaten binnen het NPV het non-proliferatieregime versterken. In dit kader wordt de commissie die de Toetsingsconferentie van 2005 moet voorbereiden (Prepcom) opgeroepen om hierover aanbevelingen te formuleren. Het is van belang te vermelden dat hiermee de kwestie van negatieve veiligheidsgaranties binnen het NPV wordt gehouden, en niet in een kader waarbij India en Pakistan zich zouden kunnen profileren als kernwapenstaten die negatieve veiligheidsgaranties kunnen verstrekken. Het is immers vanuit non-proliferatie-oogpunt uiterst onwenselijk deze twee landen als «beloning» voor hun kernproeven van mei 1998 de status van kernwapenmogendheid te geven.
- Het voorstel van de groep van vijf gelijkgezinde NAVO-landen om in de Geneefse Ontwapeningsconferentie een werkgroep op te richten om

mogelijkheden voor kernontwapening te bespreken is in urgentere bewoordingen overgenomen dan vooraf haalbaar werd geacht.

- De oproep het CTBT zo snel mogelijk en onvoorwaardelijk te tekenen en te ratificeren teneinde de spoedige inwerkingtreding van het verdrag te bewerkstelligen, alsmede een moratorium op kernproeven zolang het verdrag nog niet in werking is getreden. Overeenstemming over een deadline voor inwerkingtreding bleek niet mogelijk, vanwege weerstand van enkele landen die nog niet hebben geratificeerd en niet onder druk gezet wensten te worden.
- De oproep spoedig onderhandelingen in de Geneefse Ontwapeningsconferentie over het FMCT-verdrag te beginnen en af te ronden. Het bleek niet mogelijk hieraan duidelijke tijdslijmieten te verbinden. Bovendien is de kwestie van FMCT-onderhandelingen nu officieel afhankelijk gemaakt van overeenstemming over andere punten van het werkprogramma van de Geneefse Ontwapeningsconferentie. Dit was in feite reeds het geval, maar is nu officieel bevestigd, hetgeen een overwinning voor China betekent, dat daarmee FMCT kan blokkeren zolang er niet wordt onderhandeld over een verbod op bewapening van de ruimte. (China lijkt dit laatste te gebruiken als middel tegen de Amerikaanse National Missile Defense-plannen). Aan de andere kant mag ook worden verwacht dat de overige kernwapenstaten, door met deze voorwaarde in te stemmen, zich bijzonder zullen inspannen om overeenstemming te bereiken over alle punten van het werkprogramma in Genève.

Waarborgen, exportcontroles en vreedzaam gebruik van kernenergie

Waarborgen, exportcontroles en vreedzaam gebruik van kernenergie Ook op het gebied van waarborgen en exportcontroles zijn indringende discussies gevoerd die de gemoederen tot het allerlaatste moment van de Conferentie bezig hielden. Belangrijkste twistpunten waren zoals verwacht de bevestiging van het belang van aanvullende waarborgen in het non-proliferatieregime en het vermeende discriminatoire karakter van exportcontroles. Op het gebied van vreedzaam gebruik van kernenergie werd als vanouds het punt van de financiering van technische samenwerking hoog opgespeeld door ontwikkelingslanden. Enkele desiderata van Westelijke landen, zoals een expliciete, positieve vermelding van de pogingen meer openheid te verschaffen in exportcontroles, waar ook Nederland zich altijd actief voor inzet, moesten uiteindelijk te elfder ure worden opgeofferd in het belang van consensus over het slotdocument. De voornaamste uitkomsten luiden als volgt:

- Steun voor het waarborgensysteem en de versterking daarvan is onverminderd groot. In het bijzonder worden de maatregelen genoemd die zijn opgenomen in het zgn. «additionele protocol» bij de waarborgensovereenkomst met de IAEA. De toepassing van dit protocol wordt erkend als een doelmatig instrument om het vertrouwen in het waarborgensysteem te vergroten, en de conferentie moedigt de landen aan om het additionele protocol te accepteren en toe te passen. (Nederland heeft het Additionele Protocol al geaccepteerd, evenals 42 andere landen, waaronder alle EU-landen).
- De kernwapenstaten worden opgeroepen (vrijwillig) waarborgen te accepteren voor de vreedzame nucleaire activiteiten op hun grondgebied.
- Hoewel de vermelding van de exportcontroleregimes (Nuclear

Suppliers Group en de Zangger Commissie) op weerstand stuitte, wordt voor het eerst erkend dat landen nationale regels en wetgeving nodig hebben om de uitvoer van nucleaire- en dual-use goederen in overeenstemming met het verdrag te laten plaatsvinden.

- Export-controle regelingen dienen «transparant» te zijn en de ontwikkeling van het toepassing van kernenergie voor vreedzame doeleinden niet in de weg te staan.
- Het belang van effectieve internationale regels en standaarden om landen te beschermen tegen de risico's van het transport van radioactieve materialen wordt onderstreept.
- De landen dienen zich tot het uiterste in te spannen om het IAEA de financiële en andere middelen te verschaffen om haar activiteiten op het gebied van nucleaire technische samenwerking mogelijk te maken.

Versterking van het Toetsingsproces

Een van de uitkomsten van de NPV Toetsings- en Verlengingsconferentie van 1995 was het besluit het toetsingsproces te versterken door in de Prepcom ook inhoudelijke zaken te bespreken. Hoewel dit in de periode 1995–2000 is gebeurd, heeft dit niet tot overeenstemming over inhoudelijke aanbevelingen aan de Toetsingsconferentie geleid. Nederland heeft zich er actief voor ingezet dit onderwerp op de agenda te houden en heeft samen met Canada, Australië en Noorwegen ideeën ontwikkeld om de inhoudelijke, tussentijdse toetsing beter te laten verlopen. Deze ideeën zijn in grote lijnen door de Conferentie aanvaard, en komen er op neer dat in het vervolg tijdens de eerste twee Prepcom-zittingen specifieke onderwerpen worden besproken, in plaats van de moeizaam gebleken praktijk dat tijdens elke zitting het geheel aan onderwerpen de revue passeert. De derde en eventuele vierde zitting zouden zich toeleggen op de formulering van concrete aanbevelingen aan de Toetsingsconferentie. Niet-gouvernementele organisaties zouden de gelegenheid krijgen tijdens de Prepcomsessies en de Toetsingsconferentie hun stem te laten horen.

Universaliteit, regionale kwesties en niet-naleving van het verdrag

Tijdens de conferentie werd een breed scala aan voorstellen gelanceerd die erop waren gericht de vier staten die nog buiten het verdrag vallen (Cuba, India, Israël en Pakistan) toe te laten treden als niet-kernwapenstaat. Deze voorstellen liepen uiteen van acties gericht op universaliteit te ondernemen door alle partijen afzonderlijk, via de aanstelling van een speciale gezant die consultaties in Cuba, India, Israël en Islamabad zou moeten voeren, tot de instelling van een permanente commissie die zich voor universaliteit zou moeten beijveren. De vijf gelijkgezinde NAVO-landen, aangevuld met enkele andere Europese landen, stelden voor de voorzitters van de Prepcomsessies en de Toetsingsconferentie informele consultaties te laten voeren met niet-verdragspartijen en daarover verslag te laten doen aan de verdragspartijen. Voor Frankrijk en de VS, die traditioneel tegen institutionalisering van nieuwe NPV-activiteiten zijn, was dit echter niet aanvaardbaar. De formulering die uiteindelijk voor alle partijen acceptabel was, luidt «The Conference requests the President of the Conference to convey formally the views of States parties on this issue to all non-parties and to report their responses to the parties. Such efforts should contribute to enhancing the universality of the Treaty and the adherence of non-parties to it.»

Kernwapenvrije zones, waaraan de kernwapenstaten negatieve veiligheidsgaranties afgeven, werden als algemeen, veiligheidsbevorderend beginsel toegejuicht. Voorstellen voor kernwapenvrije zones in regio's die dergelijke afspraken niet kenden, zoals Zuid-Azië, werden ondersteund. De staten in Centraal-Azië, die wederom lieten blijken de intentie te hebben zich als een kernwapenvrije zone uit te roepen, werd steun toegezegd bij de realisatie van dat doel.

Zoals ik ook reeds in mijn brief van 27 maart jl. uiteen heb gezet, speelt de kwestie van non-proliferatie in het Midden-Oosten een belangrijke rol in het NPV. Tijdens de Toetsingsconferentie werd een apart overleg-orgaan opgericht waarin non-proliferatie in het Midden-Oosten samen met andere regionale kwesties zoals Zuid-Azië werd behandeld. De kernproeven van India en Pakistan werden betreurd en beide landen werd te verstaan gegeven dat zij geen enkele status aan die kernproeven konden ontlenen. Zij werden in scherpe bewoordingen opgeroepen als niet-kernwapenstaten toe te treden tot het NPV en hun toezeggingen het CTBT te tekenen en te ratificeren waar te maken. Ook werden zij opgeroepen een moratorium op de productie van splijtstoffen voor kernproeven in acht te nemen totdat het FMCT-verdrag zou zijn uitonderhandeld.

De wijze waarop uiteindelijk Israël werd opgeroepen tot het NPV toe te treden kon naar tevredenheid worden geregeld in bilaterale onderhandelingen tussen de VS en Egypte. Israël wordt nu met naam genoemd in een feitelijk gestelde passage: «The Conference (...) reaffirms the importance of Israel's accession to the NPT and the placement of all its nuclear facilities under comprehensive IAEA safeguards (...).» De Arabische landen, aangevoerd door Egypte en gesteund door een aantal andere niet-gebonden landen, hielden lang vast aan een zwaardere veroordeling van Israël. Een van de bezwaren die veel landen, waaronder Nederland, daartegen hadden was dat daarmee de balans met de passages over India en Pakistan zou worden verstoord. Het zou immers vreemd zijn twee landen die in het recente verleden kernproeven hadden uitgevoerd minder zwaar te veroordelen dan een land dat in 1996 het CTBT ondertekende. De bovengenoemde Israel-passage was voor de VS alleen aanvaardbaar indien ook de kwestie van niet-naleving van het NPV door Irak in duidelijke bewoordingen zou worden bekritiseerd. Dit laatste was voor Irak moeilijk verteerbaar, hetgeen uiteindelijk bijna een breekpunt vormde. Met de aantekening dat het een andere mening was toegedaan, kon Irak uiteindelijk akkoord gaan met het eindprodukt, waarin het belang van Iraakse samenwerking met het IAEA werd onderstreept en waarin werd gesteld dat het IAEA niet in staat is enige zekerheid te bieden over Iraks naleving van zijn verplichtingen zoals geformuleerd in Veiligheidsraads-resolutie 687. In die resolutie wordt zoals bekend het VN-inspectieregime gecreëerd dat moet leiden tot de gecontroleerde, volledige en definitieve ontmanteling van Irak capaciteiten op het gebied van massavernietigingswapens.

Implicaties voor de toekomst

Het feit dat de 187 verdragspartijen van het Non-Proliferatieverdrag overeenstemming hebben bereikt over een slotdocument waarin alle aspecten van het NPV op een inhoudelijke en gebalanceerde manier aan bod komen, betekent dat het wereldwijde non-proliferatieregime een nieuwe dynamiek heeft gekregen. Gezien de omstandigheden waaronder de Conferentie plaatsvond en de vaak pessimistische voorbeschouwingen, kan dit succesvolle resultaat als een belangrijke impuls voor het streven naar non-proliferatie en kernontwapening worden gezien. Nederland was in staat een constructieve en bemiddelende rol te spelen door zijn positie als niet-nucleair NAVO-land. De gedegen voorbereidingen van veel

landen, de gedreven onderhandelingsinstelling van de Nieuwe Agenda Coalitie en de flexibiliteit van de kernwapenstaten in de eindfase hebben een centrale rol gespeeld bij het bereiken van het eindresultaat. Verder hebben niet-gouvernementele organisaties een rol van betekenis kunnen spelen door op goed georganiseerde wijze aandacht te vragen voor uiteenlopende onderwerpen.

Een van de belangrijkste uitkomsten van de Conferentie is dat de kernwapenstaten beseffen dat er ernst moet worden gemaakt met verdere kernontwapening. De conferentie heeft tevens duidelijk gemaakt dat bijvoorbeeld het belangrijke onderwerp van de verdediging tegen ballistische raketten (NMD) en het behoud van het op zich bilaterale Anti-Ballistic Missile-verdrag een zaak is die ook de andere landen raakt, omdat het duidelijke invloed kan hebben op kernontwapening, non-prolifерatie en internationale veiligheid en stabiliteit.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen