

Vergaderjaar 1999–2000

26 949

Verlenging van de werkingsduur van het Sanciebesluit Irak 1997

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 april 2000

Naar aanleiding van het verslag inzake «Verlenging van de werkingsduur van het Sanctiebesluit Irak 1997» (Kamerstuk 26 949, nr. 4) waarin door de fracties van respectievelijk de VVD, D66, Groen Links, de SP en de SGP vragen zijn gesteld inzake Irak kan ik u als volgt informeren.

– Sanctieregime

Na de Iraakse inval in Koeweit in 1990 heeft de Veiligheidsraad door middel van Resolutie 661 economische sancties opgelegd aan Irak. Voor humanitaire goederen werd van meet af aan een uitzondering gemaakt. Voorts stelde de Raad een regime in voor de ontmanteling van Iraakse massavernietigingswapens en raketten met een bereik groter dan 150 kilometer, en voor de daaropvolgende controle dat Irak niet weer dergelijke wapens zou verwerven.

Het sanctieregime dat tegen Irak is ingesteld is bedoeld om druk op de regering van Irak uit te oefenen om dit land te bewegen uitvoering te geven aan de relevante Veiligheidsraadresoluties en om ervoor te zorgen dat Bagdad in de tussentijd niet financieel de gelegenheid krijgt om het Iraakse militaire apparaat weer op te bouwen of massavernietigingswapens te verwerven. Ontwapening van Irak wordt door alle leden van de Veiligheidsraad noodzakelijk geacht. Aangezien reeds meer dan een jaar geen effectieve wapeninspecties hebben plaatsgevonden in Irak, vormt het sanctieregime op dit moment de enige waarborg tegen hernieuwde opbouw van het Iraakse militaire arsenaal.

De Veiligheidsraad heeft in 1999 de opheffing van de sancties afhankelijk gesteld van de uitvoering door Irak van zijn ontwapeningsverplichtingen. De aanvankelijke verwachting dat Bagdad zou meewerken en het sanctieregime niet veel langer dan een half jaar in stand zou hoeven te blijven, werd echter snel gelogenstraft door het Iraakse beleid van desinformatie, geheimhouding en obstructie. Sinds vijftien maanden weigert Bagdad zelfs de wapeninspecteurs toegang tot Irak te verlenen. Irak heeft dus nog steeds niet aan de eisen van de VR-resoluties voldaan. De regering is het dan ook eens met de leden van de fracties van de VVD en D66 dat opheffing van de sancties pas aan de orde is wanneer Irak heeft voldaan aan zijn verplichtingen voortvloeiend uit de relevante VR-resoluties, maar

meent tevens dat al het mogelijke gedaan moet worden om de humanitaire effecten van de sancties zoveel mogelijk te verzachten. Zouden de sancties zonder meer worden opgeheven dan betekent dit dat het zo noodzakelijke ontwapeningsprogramma van Irak nimmer zal worden voltooid. Hierbij zij opgemerkt dat het verleden heeft aangetoond dat Saddam Hoessein bereid is massavernietigingswapens daadwerkelijk in te zetten.

– Humanitaire situatie

Sinds de instelling van het sanctieregime heeft in de Veiligheidsraad immer zeer grote aandacht bestaan voor de humanitaire effecten van dit regime op de bevolking van Irak. Derhalve werd een jaar na inwerkingtreding van de sancties een eerste versie van het Olie-voor-Voedselprogramma voorgesteld, hetgeen door de regering van Irak evenwel werd verworpen. In 1995 aanvaardde de Veiligheidsraad unaniem Resolutie 986, die de basis vormt van het huidige Olie-voor-Voedselprogramma. Ook dit programma werd aanvankelijk door de Iraakse regering afgewezen, waardoor het pas op 1 januari 1997 daadwerkelijk van start kon gaan.

Het Olie-voor-Voedselprogramma is een humanitair programma dat, op door de VN gecontroleerde wijze, Irak een mechanisme biedt om met de verkregen olie-opbrengsten de negatieve effecten van de sancties voor de Iraakse bevolking te verzachten. Sinds de implementatie van dit programma is het enkele malen door de Veiligheidsraad aangepast en uitgebreid.

De Secretaris-Generaal concludeert in zijn recent gepubliceerde evaluatierapport van de humanitaire situatie in Irak (S/2000/208) dat het Olie-voor-Voedselprogramma de meest negatieve gevolgen van het sanctieregime heeft weggenomen. Niettemin blijft de humanitaire situatie in Irak zorgwekkend en deze heeft dan ook mijn continue aandacht. Derhalve heeft Nederland zich als lid van de Veiligheidsraad en als Voorzitter van het Sanctiecomité, samen met andere VR-leden, zeer ingespannen om – bij afwezigheid van Iraakse medewerking aan uitvoering van alle ontwapeningsverplichtingen voortvloeiend uit de relevante Veiligheidsraad-resoluties – er alles aan te doen de humanitaire situatie voor de Iraakse bevolking verder te verbeteren.

In dit licht dient ook de nieuwe omnibusresolutie 1284 te worden gezien die enerzijds hervatting van de wapeninspecties in Irak mogelijk zou moeten maken en anderzijds vergaande voorstellen bevat ter verbetering van de humanitaire situatie.

Dienovereenkomstig wordt in deze resolutie uitdrukking gegeven aan de wens van de leden van de Veiligheidsraad tot samenhang tussen het inspectieregime, het sanctieregime en de verbetering van de humanitaire situatie in Irak.

Het merendeel van de humanitaire voorstellen wordt uitgevoerd zelfs nu Irak de resolutie heeft afgewezen (zie ook mijn brief DAM/GO-449/99 d.d. 23 december 1999). Zo is ondermeer de beperking op de hoeveelheid olie die Irak mag uitvoeren om gelden te genereren voor het humanitaire Olie-voor-Voedselprogramma reeds opgeheven. Met de huidige olie-prijzen kunnen deze gelden oplopen tot 17 miljard US\$ per jaar.

Zoals de leden van de fracties van de VVD en de SGP terecht stellen, blijft Bagdad echter verantwoordelijk voor het afsluiten van humanitaire contracten en de distributie van goederen onder het Olie-voor-Voedselprogramma. De Iraakse regering kwijt zich niet adequaat van deze verantwoordelijkheden. In het reeds eerder aangehaalde rapport van de SGVN wordt echter aangegeven dat het regime in Bagdad wel enige verbeteringen heeft aangebracht in de mate van medewerking bij de implementatie van het humanitaire programma, hetgeen onder andere moge blijken

uit de toegenomen bereidheid contracten af te sluiten voor *targeted nutrition* (t.b.v. kinderen en moeders) in de voedselsector en de regelmatigere aanlevering van medicijnen over het gehele land. Niettemin blijft de Secretaris-Generaal van mening dat de Iraakse regering tekort blijft schieten bij met name de distributie van goederen, inclusief medicijnen. In het UNICEF-rapport van 12 augustus 1999, waarin, zoals D66 terecht opmerkt, een zeer verontrustend beeld wordt geschetst van de situatie van kinderen in Irak, wordt de constatering van de SGVN onderschreven. Uit het rapport blijkt namelijk dat in die gebieden waar de Iraakse regering niet verantwoordelijk is voor de uitvoering van het humanitaire programma (i.c. Noord-Irak), de cijfers gunstiger afsteken bij de cijfers voor de rest van Irak. Recent heeft Uitvoerend Directeur van UNICEF, mevrouw Bellamy, hier aan toegevoegd dat behalve de sancties, de twee door Irak gevoerde oorlogen en het gebrek aan investeringen zijdens Irak in de gezondheidszorg en andere sociale sectoren in hoge mate hebben bijgedragen aan het gestegen sterftecijfer onder kinderen in Centraal- en Zuid-Irak.

In de nieuwe omnibusresolutie worden tevens voorstellen gedaan – waarvan een belangrijk deel reeds is geïmplementeerd – teneinde de goedkeuringsprocedures in het Sanctiecomité verder te stroomlijnen. Voorts kan de recente aanbeveling van de Secretaris-Generaal tot verhoging van de financiële middelen (van 300 naar 600 miljoen US\$ per fase) voor de aanschaf van reserve-onderdelen ten behoeve van de Iraakse olie-industrie op algemene steun binnen de Veiligheidsraad rekenen. Problematisch blijven evenwel de grote aantallen *holds* die met name door de Verenigde Staten worden geplaatst op contracten die betrekking hebben op infrastructurele projecten. Dit baart de Nederlandse regering grote zorgen, aangezien de vele *holds* een voorspoedige implementatie van het humanitaire programma belemmeren. Ambassadeur van Walsum heeft in zijn hoedanigheid van Voorzitter van het Sanctiecomité de Verenigde Staten erop gewezen dat, hoewel Nederland een serieuze evaluatie van contracten op *dual-use* ondersteunt, het huidige niveau van *holds* onduidelijk hoog is. Van Walsum heeft er dan ook bij de Verenigde Staten op aangedrongen de goedkeuringsprocedures te verbeteren en de aantallen *holds* naar beneden te brengen.

– Ontwapeningsaspecten van Veiligheidsraadresolutie 1284

De leden van de VVD-fractie alsmede de leden van de fractie van de SGP hebben vragen gesteld over de implementatie van de ontwapeningsparagraaf van Veiligheidsraadresolutie 1284.

De Uitvoerend Voorzitter van de *United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission* (UNMOVIC), Hans Blix, is op 1 maart jl. formeel aangetreden. Op dit moment concentreren zijn werkzaamheden zich op het opstellen van een organisatieplan. Dit plan dient uiterlijk op 15 april a.s. ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de Veiligheidsraad. De Resolutie schrijft voor dat, na afronding van dit proces, UNMOVIC en IAEA binnen zestig dagen na aanvang van hun werkzaamheden in Irak werkplannen dienen op te stellen. Effectieve aanwezigheid in Irak is hierbij van essentieel belang, aangezien alleen op deze wijze inzicht kan worden verkregen in de stand van zaken met betrekking tot het Iraakse arsenaal aan massavernietigingswapens. Inzake de door de VVD-fractie aangehaalde persberichten waarin melding wordt gemaakt van hernieuwde opbouw van het Iraakse arsenaal aan massavernietigingswapens, kan ik derhalve momenteel niet aangeven of deze berichtgeving op waarheid berust.

Uitvoerend Voorzitter Blix heeft verklaard niet naar Irak af te zullen reizen zolang Bagdad Veiligheidsraadresolutie 1284 blijft afwijzen. Ik acht de kans niet groot dat Irak binnen afzienbare termijn zal instemmen met deze

resolutie. Onderhandelingen met Irak over de modaliteiten van hervatting van de wapeninspecties zijn evenwel niet aan de orde.

In het werkplan van UNMOVIC dient onder meer invulling te worden gegeven aan de zogenaamde *unresolved disarmament issues*. Hieronder worden al die ontwapeningskwesaties verstaan die voortvloeien uit Resolutie 687 en andere relevante Veiligheidsraadresoluties. UNSCOM heeft namelijk nimmer definitief uitsluitel kunnen geven over de vraag in hoeverre Irak heeft voldaan aan zijn ontwapeningsverplichtingen.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie inzake de precieze betekenis van de woorden *as necessary* in de zinsnede «UNMOVIC, will identify, as necessary in accordance with its mandate, additional sites in Iraq to be covered by the reinforced system of ongoing monitoring and verification», kan ik antwoorden dat het hier de vaststelling betreft dat indien UNMOVIC dat nodig acht zij ter uitvoering van haar mandaat additioneel te inspecteren locaties kan identificeren.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie of de Regering bevreesd is voor interpretatieverschillen binnen de Raad met betrekking tot de implementatie van de ontwapeningsparagraaf van Veiligheidsraadresolutie 1284, die immers een na lange onderhandelingen bereikt compromis vormt, kan ik antwoorden dat de tekst van Resolutie 1284 inderdaad op onderdelen ambigu is. Nederland zal zich er evenwel voor inspannen dat het nieuwe inspectieregime in Irak effectief en geloofwaardig zal zijn in het licht van de doelstellingen van de relevante VR-resoluties inzake Irak. Met betrekking tot de vraag van de leden van de VVD-fractie inzake de betekenis van de door de Verenigde Staten gestelde *red lines* kan ik opmerken dat Washington heeft verklaard tot militaire actie jegens Irak over te gaan indien er harde bewijzen zijn dat dit land bezig is met de hernieuwde opbouw van zijn arsenaal aan massavernietigingswapens of Irak een directe bedreiging vormt voor de veiligheid van zijn burens (inclusief de Koerden in Noord-Irak).

– Sanctiebesluit Irak

Door de leden van de fractie van GroenLinks wordt verzocht aan te geven welke procedure dient te worden gevolgd in geval een lidstaat zich wenst te distantiëren en wat de mogelijke consequenties daarvan zijn.

Een lidstaat van de Europese Unie kan zich niet eenzijdig onttrekken aan de verplichtingen van de op 27 december 1996 in werking getreden Verordening (EG) nr. 2465/96 van de Raad van de Europese Unie van 17 december 1996.

De verordening zelf geeft ook geen mogelijkheid voor een eenzijdige afwijking, dan wel distantiëring door een lidstaat van de in deze verordening opgenomen verplichtingen.

Voorts wordt de vraag gesteld waarom artikel 1 bepaalt dat de werkingsduur van het Sanctiebesluit Irak 1997 voor «onbepaalde tijd» wordt verlengd en of de zinsnede «onbepaalde tijd» niet strijdig is met artikel 6, vierde lid, van de Sanctiewet 1977. Ook de leden van de SP-fractie informeerden hiernaar.

Het Sanctiebesluit Irak 1997 wordt voor onbepaalde tijd verlengd omdat de werkingsduur van de eerdergenoemde verordening onbepaald is. Een verlenging voor onbepaalde tijd heeft als voordeel dat nimmer een vacuüm ontstaat; een verlenging voor bepaalde duur brengt mee dat na het verstrijken van de termijn het voornoemde besluit automatisch, van rechtswege vervalst. In geval dit op een moment plaatsvindt waarop de verordening nog geldt, is Nederland in gebreke bij de uitvoering van Europeesrechtelijke verplichtingen.

Van strijdigheid met artikel 6, vierde lid, van de Sanctiewet 1977 is overigens geen sprake. Artikel 6, vierde lid, van de Sanctiewet 1977 bepaalt weliswaar dat «een sanctiebesluit vervalst, behoudens eerdere intrekking, drie jaren na het in werking treden», maar voegt daar de volgende

zinsnede aan toe: «tenzij bij nadere wet anders wordt bepaald». Het onderhavige wetsvoorstel is een dergelijke «nadere wet» die anders bepaalt.

De leden van de SP-fractie vragen zich af welke beleidsvrijheid Nederland heeft bij het uitvoeren van Verordening (EG) 2465/96. Nederland heeft, evenals andere Europese lidstaten, geen beleidsvrijheid bij de uitvoering van een Europese verordening aangezien een dergelijke verordening direct werkend is, in alle lidstaten. De lidstaten dienen de Europese verordening uit te voeren op het eigen grondgebied. De rol van de lidstaten bij de uitvoering van een verordening als de onderhavige is beperkt tot de handhaving ervan. Wat de regelgeving aangaat, is dat beperkt tot strafbaarstelling van overtreding van de verordening. De lidstaten hebben een zekere beleidsvrijheid bij het vaststellen van de hoogte van de strafsancties, mits deze voldoende effectief zijn. Voor het antwoord op de vraag van deze leden naar de «onbepaalde werkingsduur» van de verlenging wordt verwezen naar het hiervoor gegeven antwoord op eenzelfde vraag.

– Rol van de Europese Unie

Op de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks over de rol van de Europese Unie diene dat binnen de EU de situatie in Irak regelmatig ter sprake komt in het kader van het zogenaamde Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid. Binnen de EU bestaat geen verschil van mening over het feit dat Irak aan zijn verplichtingen in het kader van de Veiligheidsraadresoluties heeft te voldoen en over de wenselijkheid de levensomstandigheden van de Iraakse bevolking te verbeteren. Op dit gebied kan en speelt de EU een additionele rol door middel van het ECHO-programma.

Het sanctieregime van de EU jegens Irak is overigens niet zozeer tot stand gekomen op basis van een interne politieke afweging doch is veeleer een afgeleide van de betreffende Veiligheidsraadresoluties waaraan ook de EU-lidstaten, als lid van de VN, zijn gebonden.

Bij de opstelling van de VR-resolutie heeft, zoals ik u eerder berichtte, intensief contact plaatsgehad tussen de drie EU-lidstaten die tevens lid zijn van de Veiligheidsraad.

– Ontduiking handelsembargo

Nadat de Veiligheidsraad in 1990 door middel van Resolutie 661 economische sancties afkondigde tegen Irak werd in datzelfde jaar Resolutie 665 aangenomen. Hierin worden lidstaten die marine in de regio hebben varen, opgeroepen om de scheepvaart van en naar Irak te inspecteren op verboden goederen (i.c. olie). Deze controle wordt uitgevoerd door de *Multinational Interception Force* (MIF), waaraan Nederland sinds 1996 jaarlijks een bijdrage levert.

De MIF is deels succesvol gebleken. Smokkelpogingen via de westelijke kusten van de Golf, langs Koeweit, Saoedi-Arabië, Qatar en de VAE zijn na diplomatieke druk, uiteindelijk door de landen zelf onderdrukt en komen op dit moment nagenoeg niet meer voor. De olie-smokkel via de oostelijke kust langs Iran is echter aanmerkelijk en de laatste maanden, aldus de commandant van de MIF, enorm toegenomen. Ook via Turkije en Syrië vindt illegale export van olie plaats. Op dit moment beraadt het Sanctiecomité zich over diplomatieke stappen jegens betrokken landen teneinde hen te bewegen een einde te maken aan deze smokkel.

Zoals ik heb aangegeven tijdens het AO Veiligheidsraad van 17 februari jl. beschikt de Nederlandse regering niet over een gedetailleerd overzicht van alle overtredingen van het handelsembargo. Ik kan u echter wel informeren dat sinds 1990 28 duizend schepen zijn aangehouden, waarvan er 700 zijn opgebracht. Navraag bij State Department in Washington leerde

dat in 1999 inderdaad 19 schepen zijn aangehouden in verband met de smokkel van olie. Als blijkt dat de schepen Iraakse (en dus verboden) olie vervoeren wordt deze geconfisceerd.

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