

Vergaderjaar 2016–2017

33 783

Nucleaire ontwapening en non-proliferatie

Nr. 23

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2016

Met deze brief wordt U geïnformeerd over de Nederlandse overwegingen, inspanningen en het krachtenveld met betrekking tot de internationale discussie over een internationaal verbod op kernwapens. De brief voorziet tevens in beantwoording van de Kamervragen van lid Sjoerdsma c.s. over deelname aan onderhandelingen over een dergelijk verbod (Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 246) alsmede van de vragen van het lid Ten Broeke over de Nederlandse positie inzake een AVVN-resolutie over een internationaal verbod op kernwapens (Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 336)(beiden ingezonden op dinsdag 18 oktober).

Het Non-proliferatieverdrag (NPV)

Het internationale Non-proliferatieverdrag (NPV) uit 1970 vormt de hoeksteen van het mondiale bouwwerk op het gebied van nucleaire non-proliferatie en ontwapening en is een essentiële pijler van de naoorlogse wereldwijde collectieve veiligheidsstructuur. Het NPV levert een fundamentele bijdrage aan het internationale systeem voor collectieve veiligheid en het vormt de basis van het Nederlandse non-proliferatie- en nucleaire ontwapeningsbeleid.

Het NPV is effectief gebleken, zoals eerder toegelicht in onder andere de kabinetsreactie op het burgerinitiatief «teken tegen kernwapens» (Kamerstuk 34 419 nr 18). De wapenfeiten van het NPV zijn belangrijk; dankzij dit verdrag hebben we nu niet met tientallen landen met kernwapens te maken. Zonder het NPV zouden er bijvoorbeeld ook geen IAEA-inspecties in Iran hebben plaatsgehad en was er geen Iran-deal gesloten. De ontwapeningsdoelstelling van het NPV heeft sinds de Koude Oorlog geleid tot een reductie met 85 procent van het aantal kernwapens. Het NPV is hiermee van groot belang geweest voor het bewaren van de stabiliteit en de vrede tussen (potentiële) kernwapenstaten.

Het kabinet is tegelijkertijd van mening dat het proces van nucleaire ontwapening langzaam gaat. Artikel VI van het NPV verplicht de verdragspartijen te onderhandelen over effectieve maatregelen om de nucleaire

wapenwedloop te beëindigen en ontwapening te bewerkstelligen. Middelen hiertoe zijn het CTBT, het kernsplijtstofverdrag (FMCT), *New Start* en voorgaande verdragen, en het *Intermediate-Range Nuclear Forces* (INF-)verdrag. Daarnaast verplicht artikel VI tot onderhandelingen over een verdrag voor algehele en complete ontwapening onder strikte en effectieve internationale controle, omdat de opstellers van het verdrag zich goed realiseerden dat er belangrijke dwarsverbanden bestaan tussen conventionele en nucleaire wapenbeheersing.

Tot slot is het NPV het *enige* instrument waarmee de P5 (China, VS, Rusland, Frankrijk, VK) zich verbonden hebben aan het doel van de eliminatie van kernwapens en daarmee van essentieel belang voor elk nieuw initiatief voor ontwapening. De toetsingscyclus van het NPV, waarvan Nederland in 2017 de voorbereidende commissie zal voorzitten, vormt daarnaast het voornaamste internationale forum waarin binnen dit juridische kader de kernwapenstaten aan hun verplichtingen kunnen worden gehouden. Voor Nederland is het essentieel dat de huidige AVVN-resolutie en het proces dat daar mogelijk uit voortkomt, niet ten koste gaan van het NPV-regime, de grondslagen daarvan, of de uit het NPV voortvloeiende overlegstructuur.

De «Open Ended Working Group» over nucleaire ontwapening (OEWG)

Eerder dit jaar heeft Nederland zich, in overeenstemming met de motie-Servaes, actief en constructief ingezet in de Open-Ended Working Group (OEWG) *to develop proposals to take forward multilateral nuclear disarmament negotiations for the achievement and maintenance of a world without nuclear weapons*.

De motie verzocht de regering zich actief in te zetten voor doeltreffende maatregelen, waaronder de start van onderhandelingen over een internationaal verbod op nucleaire wapens, om te komen tot een kernwapenvrije wereld, en om ook andere NAVO-bondgenoten bij deze onderhandelingen te betrekken.

In de reactie op deze motie heeft het Kabinet gesteld dat deze motie wordt uitgevoerd in de context van de chronologische ontwapeningsstappen zoals voorzien in artikel VI van het Nucleaire Non-proliferatieverdrag (NPV). Het NPV roept op tot «onderhandelingen te goeder trouw over effectieve maatregelen voor het einde aan de nucleaire wapenwedloop, nucleaire ontwapening en een verdrag inzake algemene en complete ontwapening».

Nederland heeft zich hard gemaakt voor het bereiken van een consensus-eindrapport van de OEWG, en steunde voorlopige versies van het eindrapport. In deze voorlopige versies werd – mede dankzij Nederlandse inzet – helder uiteengezet dat er sprake was van twee verschillende benaderingen: die van een verbod en die van de stap-voor-stap benadering. Helaas werden in een zeer laat stadium wijzigingen geïntroduceerd waaronder een vertroebeling van de heldere tekst over de verschillende inzichten over het meest effectieve pad naar ontwapening, waardoor Nederland de uiteindelijke versie van het eindrapport niet kon onderschrijven. De OEWG, waarop de motie Servaes betrekking heeft, is na het uitbrengen van het eindrapport geëindigd.

De Nederlandse onthouding op het OEWG eindrapport

Nederland heeft deelgenomen aan de OEWG omdat het wil bijdragen aan alle wegen die kunnen leiden naar implementatie van de ontwapeningsdoelstelling van het NPV. Nederland heeft daartoe in de OEWG ideeën

aangedragen, zoals een voorstel om te kijken naar een verbod op bepaalde soorten wapens en/of overbrengingsmiddelen, het verder beperken van de mogelijke inzet van nucleaire wapens door kernmachten, de mogelijke modaliteiten en timing van een alomvattend of partieel kernwapenverbod, alsook verder onderzoek naar en mogelijke codificatie van veiligheidsgaranties door kernwapenstaten (zie ook Kamerstuk 34 419, nr. 11). Ook heeft Nederland het belang onderstreept van de stap-voor-stap benadering en wat daarin is bereikt (het NPV-acquis) en nog bereikt kan worden. In de slotfase van de discussie over de aanbevelingen in het eindrapport ging dit schuren.

Dit schuren betrof een aantal van de aanbevelingen waaronder paragraaf 67. In de versie van het eindrapport waarover uiteindelijk werd gestemd bevatte paragraaf 67 een verwijzing naar andere paragrafen in het rapport (40 en 41) en stelde dat deze niet door iedereen werden gesteund. De paragrafen (40 en 41) waarnaar werd verwezen bevatten juist genoemd NPV-acquis. Waar de eerdere door Nederland gesteunde tekst van die paragraaf 67 nog duidelijk stelde dat er meerdere inzichten zijn, werd in de uiteindelijke versie gesteld dat er geen overeenstemming was (*«for which there was no agreement»*) voor de benadering waarin instrumenten zoals het Alomvattend Kernstopverdrag (CTBT), resolutie 1540, reductieverdragen als New Start, nucleaire beveiligingsmaatregelen en het kernsplijtstofstopverdrag (FMCT) centraal staan. Tot dan toe kenden deze instrumenten wel brede en expliciete internationale steun *als belangrijke ontwapeningsstappen in de context van art. VI* van het NPV. Het kabinet acht het van groot belang dat deze steun onverminderd blijft bestaan.

Hoewel het CTBT nog niet in werking is getreden, vormt dit verdrag het fundament van de internationaal geaccepteerde norm tegen het uitvoeren van nucleaire wapentestexplosies en biedt het een effectief functionerend verificatieregime. Ook een toekomstig FMCT, waarmee de productie van splijtbaar materiaal voor militair gebruik wordt verboden, is een noodzakelijke stap in het nucleaire ontwapeningsproces. Nederland zet zich bijzonder in, ook nu tijdens de AVVN, om momentum te behouden en voortgang te boeken. In dit langzame en moeizame proces is het vanzelfsprekend cruciaal om druk op de kernwapenstaten te houden.

Naast de hierboven geschetste Nederlandse bezwaren tegen paragraaf 67 kende het rapport ook een aantal onvolkomenheden. De tekst was weliswaar de weerslag van de verschillende inzichten van de deelnemende landen, maar in de aanbevelingen stond dat de «gehele» OEWG opriep tot de start van onderhandelingen over een kernwapenverbod. Dit was een onjuiste constatering. In een eerdere versie concludeerde het rapport dat een «meerderheid» deze mening was toegedaan, een concrete en feitelijke vaststelling waarmee Nederland had kunnen instemmen. Het rapport bevatte nog enkele andere maatregelen waarmee veel landen niet hadden ingestemd en richtte zich bovendien specifiek op «paraplustaten» door verschillende categorieën niet-kernwapenstaten te creëren, hiermee ingaand tegen het NPV. Het protest van paraplustaten hiertegen werd niet weergegeven in het rapport.

Niettemin, en vooral omdat het rapport een aantal constructieve elementen bevatte, heeft Nederland niet tegengestemd maar zich van stemming onthouden, net als drie andere NAVO-landen. De overige aanwezige NAVO-landen stemden tegen het rapport. Kernwapenstaten hebben niet deelgenomen aan de OEWG en de stemming over het rapport.

De conceptresolutie over een verbod op kernwapens

Momenteel vindt in New York in het kader van de AVVN Eerste Commissie een discussie plaats over de conceptresolutie «Taking Forward Nuclear Disarmament Negotiations». Deze resolutie betreft de in 2017 te beginnen onderhandelingen over een verbod op kernwapens. Nederland onderschrijft het doel van een kernwapenvrije wereld, inclusief een alomvattend, afdwingbaar en verifieerbaar kernwapenverbod, en heeft dan ook actief deelgenomen aan de consultaties over deze resolutie. Zo heeft Nederland tekstvoorstellen aangedragen bij de penvoerders, conform de aangenomen motie-Sjoerdsma c.s. (Kamerstuk 33 783, nr. 19) over inhoudelijk deelnemen, zonder daarbij vooruit te lopen op een oordeel over het eindresultaat, aan internationale besprekingen over een dergelijk verdrag.

De Nederlandse inzet is erop gericht om:

- een verband te leggen tussen ontwapening en veiligheid;
- recht te doen aan de centrale positie van het NPV in de internationale ontwapeningsarchitectuur; inclusief de door het Kabinet op 28 april 2016 onderstreepte belang van respectering van de chronologie van Artikel VI van het NPV;
- het belang te onderstrepen van de deelname van kernwapenstaten aan onderhandelingen en de noodzaak van verificatie;
- in overeenstemming met het bredere ontwapeningsbeleid van Nederland en de NAVO.

Alle Nederlandse inspanningen, waaronder besprekingen met penvoerder Oostenrijk, hebben niet geleid tot de gewenste aanpassingen in de resolutietekst. Het kabinet blijft zich maximaal inzetten, ook in deze laatste fase van de onderhandelingen over de resolutie, voor een tekst die recht doet aan de Nederlandse uitgangspunten.

De NAVO en Nederland

De NAVO steunt het streven naar een kernwapenvrije wereld. In de Deterrence and Defence Posture Review (DDPR) die tijdens de NAVO-top in 2012 werd aangenomen, staat: «*The alliance is resolved to seek a safer world for all and to create the conditions for a world without nuclear weapons in accordance with the goals of the Nuclear Non-Proliferation Treaty, in a way that promotes international stability, and is based on the principle of undiminished security for all*».

Het communiqué van de NAVO-top van 8 en 9 juli jl. in Warschau besteedt aandacht aan de rol van kernwapens. Mede dankzij de inzet van Nederland en gelijkgezinde bondgenoten is de NAVO niet overgegaan tot het spiegelen van de Russische retoriek en doctrine op nucleair gebied. De NAVO houdt vast aan de uitgangspunten van de DDPR waaronder de notie dat de NAVO een nucleaire alliantie blijft zolang nucleaire wapens bestaan. Daarbij is het voor Nederland van belang dat de NAVO in Warschau opnieuw heeft bevestigd dat de omstandigheden waaronder de NAVO kernwapens zou moeten inzetten *extremely remote* zijn. Hoewel nucleaire wapens een fundamenteel onderdeel zijn van de capaciteiten van de NAVO, zal het bondgenootschap zich niet laten verleiden tot een nucleaire wedloop. Op aandringen van Nederland is in het communiqué van Warschau voor het eerst verwezen naar artikel VI van het Non-Proliferatie Verdrag (NPV). Daarnaast heeft de NAVO gesteld te blijven streven naar de omstandigheden voor een wereld zonder kernwapens. Volgens de NAVO is het van belang een stapsgewijze en verifieerbare aanpak te volgen die de internationale stabiliteit bevordert en is gebaseerd op onverminderde veiligheid voor iedereen.

Nederland is een betrouwbare partner in de NAVO. Nederland speelt tegelijkertijd op constructieve wijze een aanjagende rol in de internationale discussies ook in het bondgenootschap over ontwapening en niet-strategische nucleaire wapens. Zeker in deze tijden waarin de veiligheidssituatie in Europa onder toenemende druk is komen te staan, moeten de leden van het bondgenootschap op elkaar kunnen vertrouwen. Vanuit dat perspectief is ook van belang hoe bondgenoten zich in dit debat over een internationaal verbod op kernwapens opstellen.

Het kabinet is van mening dat ook onder de huidige, moeilijke internationale omstandigheden het debat over de manier waarop op langere termijn de veiligheid van Europa kan worden gegarandeerd zonder kernwapens, niet moet worden vermeden. Deze boodschap wordt ook binnen het bondgenootschap actief uitgedragen. De toenemende spanning aan de oostgrenzen van Europa, mede naar aanleiding van de illegale annexatie van de Krim door Rusland en de Russische agressie in Oost-Oekraïne, maken dat deze vooruitgang niet vanzelfsprekend is. De toename van de Russische nucleaire retoriek naast concrete handelingen, zoals de recente verplaatsing van *dual capable* Russische Iskander raketssystemen naar Kaliningrad, dragen daartoe bij.

NAVO-bondgenoten wijzen op het spanningsveld van een kernwapenverbod met het NPV en veel NAVO-bondgenoten beschouwen een verbod op kernwapens op dit moment niet als een effectieve stap richting een Global Zero. Zij wijzen er in het bijzonder op dat de NAVO een nucleaire alliantie is die voor haar veiligheid mede afhankelijk is van haar nucleaire afschrikingsbeleid.

Een verbod op kernwapens zal bezit, stationering, transit en transport van kernwapens verbieden, hetgeen op gespannen voet staat met de NAVO nucleaire afschrikking. Een verbod dient ook plaats te vinden in conformiteit met en ter versterking van het NPV en niet als verzwakking.

Conform de motie-Servaes heeft Nederland sinds mei jl. aandacht gevraagd voor de onderhandelingen over een verbodsverdrag in diverse NAVO-fora, tot op het niveau van de Noord Atlantische Raad (sessie van 4 oktober), en daarbij gewezen op de noodzaak dat de kernwapenstaten concreet blijven werken aan ontwapeningsstappen. Ook is het de laatste weken herhaaldelijk onderwerp van gesprek geweest, zowel op ministerieel als op ambtelijk niveau, met sleutelspelers in de NAVO, waaronder de VS, Frankrijk, het VK en Noorwegen alsmede de Secretaris Generaal van NAVO zelf. Nederland is het enige NAVO-land dat in gesprek is met de sponsors van de resolutie en dat voorstellen heeft gedaan ter aanpassing van de huidige tekst.

Conclusie

Nederland is een betrouwbare partner in een militair bondgenootschap dat sinds decennia onze veiligheid garandeert, inclusief de nucleaire afschrikking. Tegelijkertijd is en blijft Nederland gecommitted aan het wereldwijd verbieden en elimineren van nucleaire wapens, waarbij het NPV de basis is voor het Nederlandse non-proliferatie- en nucleaire ontwapeningsbeleid. Nederland wil ook een brug slaan tussen de EU-Lidstaten die lid zijn van de NAVO en zij die dat niet zijn.

Het kabinet laat er geen misverstand over bestaan: Nederland zal inhoudelijk deelnemen aan internationale besprekingen over een verdrag voor een verbod op nucleaire wapens zonder daarbij vooruit te lopen op een oordeel over het eindresultaat, daarmee uitvoering gevend aan de motie-Sjoerdsma c.s. (Kamerstuk 33 783, nr. 19). Nederland zal zich

inzetten voor de verifieerbaarheid van een kernwapenverbod, voor de deelname aan de onderhandelingen door kernwapen-bezittende staten, en erop toezien dat het NPV inclusief Art VI en de inherente chronologie daarin worden gerespecteerd/gewaarborgd.

De exacte modaliteiten waarmee Nederland in maart 2017 aan zulke onderhandelingen zal deelnemen, evenals de voorwaarden voor acceptatie van een eindresultaat, zijn nog onderwerp van beraad.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders