

Vergaderjaar 2006–2007

30 800 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2007

Nr. 103

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2007

Iedere vijf jaar vindt een Toetsingsconferentie van het Non-proliferatie Verdrag (NPV) plaats. Tijdens deze conferenties wordt de werking van het verdrag getoetst en wordt beoordeeld of de doelstellingen van het verdrag worden verwezenlijkt. De laatste Toetsingsconferentie vond plaats in 2005. De Toetsingsconferentie wordt voorafgegaan door voorbereidende bijeenkomsten. In de aanloop naar de Toetsingsconferentie van 2010 vond, van 30 april tot en met 11 mei 2007, de eerste voorbereidende bijeenkomst plaats. Vanwege het 50-jarig bestaan van het Internationaal Atoom Energie Agentschap (IAEA) was Wenen als lokatie gekozen.

Graag informeer ik u over het verloop van deze eerste voorbereidende bijeenkomst en over de Nederlandse inzet. Voor een algemeen overzicht van het Nederlandse beleid wordt verwezen naar «Het Nederlands Non-Proliferatie Beleid», een reactie op het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken «Het nucleaire non-proliferatieregime», dat op 29 augustus 2006 naar het parlement is gestuurd (Tweede Kamer, kenmerk 30 300 V, nr. 147).

Stand van zaken

Zoals bekend slaagden de partijen bij het NPV in 2005 er niet in om de Toetsingsconferentie af te sluiten met algemeen aanvaarde conclusies of met een verklaring van de voorzitter. De oorzaak hiervan lag in de perceptie van een reeks landen dat er sprake zou zijn van onevenwichtigheden in de naleving van de drie pijlers van het NPV: non-proliferatie, ontwapening en het vreedzame gebruik van kernenergie. Vertegenwoordigers van de groep van Niet-Gebonden Landen meenden dat de erkende kernwapenstaten het streven naar ontwapening onvoldoende serieus namen. Ook zouden onvoldoende landen toegang krijgen tot nucleaire technologie voor vreedzaam gebruik. De vertegenwoordigers van de kernwapenstaten benadrukten van hun kant dat zij hun ontwapeningsverplichtingen wel degelijk nakwamen en wezen op de verminderde aantallen kernwapens en onderstreepten het belang van non-proliferatie.

Deze uiteenlopende uitgangspunten spelen ook een rol in de aanloop naar de Toetsingsconferentie van 2010.

Het NPV – en daarmee de verdragsmatige aanpak van het tegengaan van de verspreiding van kernwapens – stond al onder druk door de slecht verlopen Toetsingsconferenties van 2000 en 2005. Door de Noord-Koreaanse kernproef op 9 oktober 2006 en de voortdurende weigering van Iran om te voldoen aan verschillende Veiligheidsraadresoluties brokkelt het vertrouwen van verschillende Staten Partijen in de effectiviteit van het NPV verder af. Van een andere orde is de overeenkomst tussen de VS en India over civiele nucleaire samenwerking. Deze heeft tot een internationale discussie geleid over de wijze waarop India – geen partij bij het NPV en wel in het bezit van kernwapens – zoveel mogelijk bij het non-prolifera-tiestelsel kan worden betrokken zonder het stelsel te verzwakken.

Nederlandse inzet

De voorbereidende bijeenkomst in Wenen was de eerste formele gelegenheid na 2005 om met alle partijen bij het NPV van gedachten te wisselen over de stand van zaken rondom het NPV. De Nederlandse inzet in de aanloop naar de Toetsingsconferentie in 2010 blijft er onverminderd op gericht overeenstemming te bereiken, c.q. te herstellen over het belang van het NPV als hoeksteen van het mondiale stelsel voor non-prolifera-tie, vreedzaam gebruik van kernenergie en nucleaire ontwapening, met inbe-grip van de centrale rol die het IAEA daarin speelt. De Nederlandse dele-gatie heeft zich ervoor ingespannen een constructief en open onderhan-delingsklimaat te scheppen. Hierbij was het vooral van belang om een op resultaat gerichte deelname van Niet-Gebonden Landen te bevorderen. Nederland heeft hiertoe op bilaterale basis en in breder verband intensief geconsulteerd met een groot aantal Niet-Gebonden Landen. Deze contacten worden in de komende periode verder uitgebreid en verdiept.

Gedurende de bijeenkomst in Wenen heeft Nederland overwegend in EU-kader geopereerd. Onder voorzitterschap van Duitsland is een substantieel aantal werkdocumenten ingediend. Deze gingen over verifi-catie en waarborgen, nucleaire veiligheid, artikel X van het NPV («uittre-ding»), exportcontrole, multilateralisering van de nucleaire brandstof-cyclus en een document waarin partijen worden opgeroepen het belang te onderschrijven van een verdrag inzake een verbod op de productie van splijtstoffen voor ontploffingsdoeleinden (Fissile Material Cut-off Treaty – FMCT). De ingediende werkdocumenten van alle Staten Partijen, inclusief de EU documenten zijn openbaar (www.un.org/NPT2010).

Zoals aangekondigd tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken in de Tweede Kamer op 18 en 19 oktober 2006 heeft Nederland de zogenoemde NAVO-7 samenwerking nieuw leven ingeblazen. Deze groep bestaat naast Nederland uit België, Litouwen, Noorwegen, Polen, Spanje en Turkije. Op 14 en 15 februari zijn vertegenwoordigers van deze landen in Den Haag bijeen geweest teneinde de bijeenkomst in Wenen te helpen voorbereiden. De samenwer-king heeft vrucht afgeworpen in die zin dat standpunten zijn verduidelijkt en afspraken zijn gemaakt over benadering van en contacten met Niet-Gebonden Landen. Ook in Wenen is de groep twee maal bijeen geweest. De komende periode zal deze samenwerking worden voortgezet.

Verder maakt Nederland deel uit van de zogenoemde Groep van 10 («G-10»), die naast Nederland bestaat uit Australië, Oostenrijk, Canada, Denemarken, Hongarije, Ierland, Nieuw Zeeland, Noorwegen en Zweden. Met deze groep is een achttal documenten verspreid in Wenen, onder andere over het IAEA, de splijtstofcyclus, het Alomvattend Kernstop-

verdrag, naleving en toezicht, vreedzaam gebruik van kernenergie, nucleaire veiligheid, exportcontroles en fysieke beveiliging van nucleaire installaties en nucleair materiaal.

Nederland probeert zoveel mogelijk bruggen te slaan tussen de verschillende standpunten, deze standpunten te verduidelijken en over en weer begrip te kweken voor elkaars zienswijzen. Op die wijze draagt Nederland er aan bij een grondslag te leggen voor een op resultaat gericht verloop van de Toetsingsconferentie in 2010.

Nederland hecht aan een nauwe betrokkenheid en inhoudelijke inbreng van het maatschappelijk middenveld in de discussie over het NPV. In dit kader is in samenwerking met Instituut Clingendael een bijeenkomst met vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties, het bedrijfsleven en de academische wereld georganiseerd ter voorbereiding op de bijeenkomst in Wenen.

Verloop voorbereidende bijeenkomst

De voorzitter van de bijeenkomst in Wenen, de Japanse ambassadeur en vertegenwoordiger bij de VN te Wenen Yukiya Amano, had, onder andere vanwege het mislukken van de Toetsingsconferentie 2005, zoveel mogelijk Staten Partijen van tevoren geconsulteerd. Een belangrijk thema van deze consultaties was de agenda die hij had ontworpen voor de bijeenkomst. Dit om te voorkomen dat er lange procedurele debatten zouden ontstaan. Ondanks deze inspanningen van de voorzitter bleek aan het einde van de eerste vergaderdag dat Iran niet kon instemmen met de voorgestelde agenda. Iran vreesde kritische interventies over niet-naleving van het NPV. Tot halverwege de tweede week verkeerde de bijeenkomst hierdoor in een patstelling, omdat Iran niet wilde spreken op basis van de voorgestelde agenda en een aantal andere Niet-Gebonden Landen niet zónder agenda wilden vergaderen. Na langdurige stagnatie kon op voorstel van Zuid-Afrika in de agenda een voetnoot worden geplaatst. Hierin werd aangegeven dat het agendapunt «volledige naleving» betrekking had op alle artikelen van het NPV. Iran kon hiermee instemmen omdat met deze uitleg expliciet werd gemaakt dat alle aspecten ten aanzien van de naleving van het verdrag behandeld konden worden, en niet alleen de niet-naleving van het verdrag door Iran aan de orde zou worden gesteld. Na goed anderhalve week was de agenda hiermee aanvaard.

Parallel aan de besprekingen over de agenda vond het algemeen debat plaats, waarin open en transparant over het NPV is gesproken. Hier bleek een grote verscheidenheid aan inzichten en opvattingen. Zo benadrukten de kernwapenstaten hun inspanningen op ontwapeningsgebied en wezen zij op de gevaren van verdere verspreiding van kernwapens en (nucleair) terrorisme. Onder meer door de Niet-Gebonden Landen werd het belang onderstreept van het recht op vreedzaam gebruik van nucleaire technologie. De toon was veelal gematigd. Zo stelde Egypte zich constructief en compromisbereid op. Dat gold ook voor andere Niet-Gebonden landen als Zuid-Afrika, Argentinië, Brazilië en Mexico. Constructief was ook de interventie van de «*New Agenda Coalition*», een samenwerkingsverband van Ierland, Zweden, Brazilië, Mexico, Zuid-Afrika, Egypte en Nieuw-Zeeland. In hun interventie werd benadrukt dat nucleaire ontwapening en non-proliferatie elkaar wederzijds versterkende processen zijn. Veel landen hielden de kaarten nog aan de borst. De Toetsingsconferentie is immers niet eerder dan in 2010 en er volgen nog tenminste twee voorbereidende bijeenkomsten (in 2008 en 2009).

Na aanvaarding van de agenda restten nog drie dagen voor bespreking van de eerder overeengekomen clusters: «cluster I» (nucleaire ontwapen-

ning), «cluster II» (non-proliferatie en waarborgovereenkomsten) en «cluster III» (vreedzaam gebruik).

Een groot aantal landen onderstreepte het belang van transparantie, onomkeerbaarheid en verificatie op het gebied van nucleaire ontwapening. De Verenigde Staten, Rusland en het Verenigd Koninkrijk gaven inzicht in hun recente inspanningen te komen tot nucleaire ontwapening en vermindering van de aantallen kernwapens. De Verenigde Staten en de Russische Federatie legden nadrukkelijk het verband tussen de ontwikkeling van de internationale omstandigheden, in het bijzonder op het gebied van veiligheid, en de (on)mogelijkheden te komen tot nucleaire ontwapening. Frankrijk ging hier nadrukkelijk niet op in terwijl China zich in Wenen niet uitsprak over ontwapening. De EU onderstreepte het belang van verdere reducties en verwelkomde de verrichte inspanningen. Ook moedigde de EU de VS en Rusland aan om een vervolg op het «Strategic Arms Reduction Treaty» (START) tot stand te brengen. De EU riep verder op tot een spoedige inwerkingtreding van het Alomvattend Kernstopverdrag (CTBT) en tot onderhandelingen in de Ontwapeningsconferentie in Genève over een FMCT.

De onderlinge samenhang van de artikelen van het NPV werd algemeen onderschreven. Daarbinnen werden wel verschillende accenten gelegd. De VS onderstreepte de artikelen over non-proliferatie en stelde zich op het standpunt – in het geval van leveranties – dat het belang van non-proliferatie zou moeten prevaleren boven het mogelijke recht op vreedzaam gebruik van nucleaire technologie. De EU nam het standpunt in dat het recht op vreedzaam gebruik niet zou mogen worden uitgehold als gevolg van niet-naleving door enkele landen. In dit verband werd Iran expliciet opgeroepen te voldoen aan de Veiligheidsraadresoluties en werd zorg uitgesproken over de ontwikkelingen in Noord-Korea. Voor versterking van het mandaat van het IAEA om niet-naleving te verifiëren bestond algemene steun. Hetzelfde gold voor de veel gedane oproep dat zoveel mogelijk landen de Alomvattende Waarborgovereenkomst en het Additioneel Protocol van het IAEA moeten aanvaarden en uitvoeren. De EU, de VS en andere landen benadrukten bovendien dat een rol voor de VN Veiligheidsraad is weggelegd indien niet-naleving van het NPV wordt vastgesteld.

Voor de Niet-Gebonden Landen onderstreepten het recht van ontwikkelingslanden op kernenergie en, daarmee, op toegang tot nucleaire technologie voor vreedzaam gebruik. De vrees werd uitgesproken dat overwegingen van non-proliferatie hieraan af zullen doen. Van de zijde van de EU is gesteld dat het recht op toegang voor vreedzaam gebruik onverkort van kracht blijft, mits verplichtingen op het gebied van non-proliferatie in acht worden genomen en de Alomvattende Waarborg en het Additioneel Protocol van het IAEA worden uitgevoerd. De centrale rol van het IAEA werd door alle delegaties onderstreept: niet alleen vanwege het technische samenwerkingsfonds, maar ook in de discussie over voorstellen voor verzekerde leveranties van nucleaire brandstof.

Ook uittreding uit het NPV is besproken (artikel X). Veel landen stelden zich op het standpunt dat terugtrekking uit het NPV niet zonder consequenties mag blijven. Dit vooral naar aanleiding van de uittreding van Noord-Korea, waarbij moet worden aangetekend dat het de vraag is óf Noord-Korea daadwerkelijk het NPV heeft opgezegd, omdat het de procedures niet in acht heeft genomen. Hoe dat ook zij, Noord-Korea was in Wenen niet aanwezig. In gevallen van uittreding uit het NPV betwijfelden Niet-Gebonden Landen of de Veiligheidsraad hierbij diende te worden betrokken. Andere delegaties, waaronder die van de EU-landen, meenden dat hier zeker een rol ligt voor de Veiligheidsraad. Bovendien heeft de EU

het standpunt verwoord dat een land ook na opzegging politiek en juridisch aangesproken moet kunnen worden op eventuele verdragsschendingen.

Vanwege de korte tijd die restte, is het thema kernwapenvrije zone in het Midden-Oosten niet meer dan aangestipt. De verwachting is dat dit thema een belangrijke rol zal spelen tijdens (de voorbereidingen voor) de NPV Toetsingsconferentie in 2010. Hetzelfde geldt voor negatieve veiligheids-garanties (de garantie dat kernwapenstaten andere staten niet met kernwapens zullen bedreigen of aanvallen).

Slot

Na uitvoerige consultaties van voorzitter Amano is op 11 mei overeenstemming bereikt over het procedurele slotdocument van de eerste voorbereidende commissie voor de NPV Toetsingsconferentie in 2010. Dit bestaat in hoofdzaak uit een overzicht van de feitelijke gang van zaken gedurende de bijeenkomst. Als bijlagen zijn het verslag van de voorzitter en de werkdocumenten toegevoegd. In het slotdocument is afgesproken de tweede voorbereidende commissie te houden in Genève, van 28 april tot en met 9 mei 2008.

Hoewel niet anders kan worden gesteld dan dat de bijeenkomst in Wenen moeizaam is verlopen door Iraanse bezwaren over de agenda, kan per saldo worden gesproken over een toch nog goed verlopen bijeenkomst, waar een eerste inhoudelijke grondslag is gelegd voor verdere besprekingen. De gematigde opstelling van veel landen heeft hieraan bijgedragen. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat de tijd nog niet rijp was en er niet de gelegenheid was om verschillen van inzicht rond het NPV – die er wel degelijk zijn – uit te spreken. Ook staat er nog een groot aantal procedurele punten open (data, plaats en agenda's van de bijeenkomsten ná 2008). Het zal daarom nog een maximale inspanning vergen en een resultaatgerichte benadering – niet alleen van Nederland – om toe te werken naar een succesvol verloop van de Toetsingsconferentie van het NPV in 2010.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen