

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2008

Nr. 139

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2008

Graag informeer ik u over het verloop van de tweede voorbereidende bijeenkomst voor de Toetsingsconferentie van het Non-proliferatie Verdrag (NPV) en over de Nederlandse inzet. Deze bijeenkomst vond plaats van 28 april tot en met 9 mei 2008 in Genève.

De Toetsingsconferentie van het NPV vindt iedere vijf jaar 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 mei 2007 vond de eerste voorbereidende bijeenkomst plaats in Wenen. Vorig jaar heb ik u geïnformeerd over het verloop en de Nederlandse inzet daar (Tweede Kamer, kenmerk 30 800 V, nr. 103). Dit jaar markeert een bijzonder jaar voor het NPV, want 40 jaar geleden werd het verdrag voor ondertekening opengesteld. Recente ontwikkelingen laten zien dat het belang van een robuust internationaal non-proliferatie systeem een dominant agendapunt blijft. 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 aan 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 toegang tot nucleaire technologie voor vreedzame doeleinden. Vertegenwoordigers van de groep van Niet-Gebonden Landen meenden dat de erkende kernwapenstaten het streven naar ontwapening onvoldoende serieus namen. Ook zou een te beperkt aantal 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, wezen op de verminderde aantallen kernwapens en onderstreepten het belang van non-proliferatie. Deze uiteenlopende visies en standpunten spelen een belangrijke rol in de aanloop naar de Toetsingsconferentie van 2010.

Het NPV – en daarmee de verdragsmatige aanpak van het tegengaan van de verspreiding van kernwapens – staat al onder druk door de slecht verlopen Toetsingsconferenties van 2000 en 2005. De Noord-Koreaanse kernproef op 9 oktober 2006 en de voortdurende weigering van Iran om te voldoen aan verschillende Veiligheidsraadresoluties dreigen het vertrouwen van verschillende Staten Partijen in de effectiviteit van het NPV negatief te beïnvloeden. Tegelijkertijd wordt het belang van een goed functionerend non-proliferatiestelsel door deze ontwikkelingen benadrukt. Daarnaast is er zorg over de clandestiene nucleaire samenwerking tussen Syrië en Noord-Korea. Het IAEA onderzoekt deze kwestie. Zowel het Iraanse nucleaire programma als de nucleaire samenwerking tussen Syrië en Noord-Korea leidde tot stevige discussies op deze tweede voorbereidende bijeenkomst.

Nederlandse inzet

De voorbereidende bijeenkomst in Genève was de tweede formele gelegenheid na de NPV Toetsingsconferentie van 2005 om met alle partijen bij het NPV van gedachten te wisselen over de stand van zaken. 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-proliferatie, vreedzaam gebruik van kernenergie en nucleaire ontwapening, met inbegrip van de centrale rol die het IAEA daarin speelt. Nederland hecht aan vooruitgang op alle drie pijlers en heeft op ieder van deze drie terreinen een interventie gehouden. In navolging van mijn toespraken van de afgelopen maanden is daarbij met name het accent gelegd op een concrete discussie met betrekking tot ontwapening en het bevorderen van de dialoog rond Artikel VI (nucleaire ontwapening). Nederland heeft zich er tevens voor ingespannen een constructief en open onderhandelingsklimaat te scheppen. Hierbij was het vooral van belang om een op resultaat gerichte deelname van de Niet-Gebonden Landen te bevorderen. Nederland heeft hiertoe op bilaterale basis en in breder verband intensief geconsulteerd met een aantal Niet-Gebonden Landen. Deze contacten worden in de komende periode verder uitgebreid en verdiept.

Nederland heeft voor de conferentie een werkdocument vervaardigd over het belang van het versterken van bestaande kernwapenvrije zones voor vrede en stabiliteit in de wereld. Na bespreking en aanvaarding door de EU partners is dit document door EU voorzitter Slovenië als werkdocument voor de tweede voorbereidende bijeenkomst ingediend.

De ingediende werkdocumenten van alle Staten Partijen zijn openbaar (<http://www.un.org/NPT2010/SecondSession>). Zoals bericht heeft Nederland in 2007 de zogenoemde NAVO-7 samenwerking nieuw leven ingeblazen. Deze groep bestaat naast Nederland uit België, Litouwen, Noorwegen, Polen, Spanje en Turkije. De groep is meerdere malen bijeengekomen om te spreken over het toetsingsproces van het NPV, in te dienen papers en andere bijdragen om het overleg over het NPV zo goed mogelijk te laten verlopen. Ook is uitbreiding van de groep en het voorbereiden van een paper voor de volgende voorbereidende bijeenkomst aan de orde geweest.

Nederland maakt voorts 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 zevental documenten verspreid in Genève, over het Alomvattend Kernstopverdrag, exportcontroles, naleving en toezicht, de nucleaire brandstofcyclus, nucleaire veiligheid, vreedzaam gebruik van kernenergie, fysieke beveiliging van nucleaire installaties en nucleair materiaal. De betreffende documenten bleken uitermate bruikbaar voor het verdere onderhandelingsproces van de voorbereidende bijeenkomst.

In het voorbereidingsproces probeert Nederland 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 resultaatgericht 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 na afloop van de tweede voorbereidende bijeenkomst op het ministerie een bijeenkomst met vertegenwoordigers uit de academische wereld georganiseerd om het verloop van de voorbereidende bijeenkomst toe te lichten en vooruit te blikken op de Toetsingsconferentie van 2010.

Verloop voorbereidende bijeenkomst

Vooruitgang in het begin van de eerste voorbereidende bijeenkomst in 2007 werd belemmerd door uitvoerige debatten over procedurele kwesties zoals het vaststellen van de agenda en het bepalen van de locaties voor de volgende voorbereidende bijeenkomst. Ditmaal kon dankzij de transparante en toegankelijke manier van opereren van de Oekraïense voorzitter van de tweede voorbereidende bijeenkomst, Ambassadeur Yelchenko, spoedig overeenstemming worden bereikt over de procedurele kwesties. Afsproken is dat de derde voorbereidende bijeenkomst in New York zal worden gehouden (26 april–21 mei 2009), met als voorzitter de Zimbabwaanse Ambassadeur Chidyaisiki. De Toetsingsconferentie zelf zal ook in New York gehouden worden. Het tekort aan financiële middelen voor het organiseren van de volgende voorbereidende bijeenkomst en de Toetsingsconferentie van 2010 dreigt een schaduw te werpen over de besluitvorming. Verschillende landen hebben nog niet of te laat aan de contributie voldaan. Om dit probleem voor de volgende voorbereidende bijeenkomst tijdig op te lossen, zijn nu afspraken gemaakt waarin het Secretariaat gemachtigd is een lijst vrij te geven van wanbetalers.

Doordat de procedurele kwesties in een vroeg stadium werden opgelost, was er genoeg tijd en ruimte voor een substantieel debat ter voorbereiding van de Toetsingsconferentie van 2010. De interventies toonden uiteenlopende verschillen in visies en standpunten. Met name de recente Amerikaanse openbaarmaking met betrekking tot de verborgen gehouden Noord-Koreaans – Syrische nucleaire samenwerking leidde tot een fel debat, evenals de discussie omtrent het nucleaire programma van Iran. De kernwapenstaten benadrukten hun inspanningen op ontwapeningsgebied en wezen op de gevaren van verdere verspreiding van kernwapens en (nucleair) terrorisme. Voor het eerst sinds 2000 werd door de permanente leden van de VN Veiligheidsraad een gezamenlijke verklaring uitgegeven. Deze verklaring bevat weinig concrete stappen met betrekking tot nucleaire ontwapening. De P5 leggen de nadruk op non-proliferatie, wijzen op hun voortgang bij ontwapening en vroegen aandacht voor initiatieven met betrekking tot de multilaterale nucleaire brandstofcyclus, waarbij het recht op vreedzaam gebruik is gewaarborgd zonder een risico voor non-proliferatie te zijn. Tevens werd gedurende de voorbereidende bijeenkomst tal van «side events» door NGO's georganiseerd. Nederland heeft

actief deelgenomen aan deze «side events», die een uitstekend middel waren voor verdieping van kennis en het versterken van contacten tussen NGO's en regeringsdelegaties.

Net als bij eerdere NPV-bijeenkomsten was het inhoudelijke debat omtrent het NPV verdeeld in een drietal clusters; «cluster I» (nucleaire ontwapening), «cluster II» (non-proliferatie) en «cluster III» (toegang tot nucleaire technologie voor vreedzame doeleinden). De Niet-Gebonden Landen riepen herhaaldelijk de kernwapenstaten op tot nucleaire ontwapening. Dit verwijt was voornamelijk gericht aan de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Deze landen probeerden, onder andere in de eerdergenoemde «side events», de overige NPV-partijen ervan te overtuigen dat ze wel degelijk nucleair ontwapenen. De delegaties gaven inzicht in aantallen en soorten wapens die vernietigd waren dan wel niet langer operationeel zijn. Rusland en China hielden zich bewust afzijdig. China volstond met de mededeling dat het nimmer had deelgenomen aan een kernwapenwedloop.

Een belangrijk onderwerp was de totstandkoming van een kernwapenvrije zone in het Midden-Oosten. Vanuit de NGL en de Arabische groep werd Israël veroordeeld, terwijl Iran ongemoeid bleef. De interventies van veel Westerse landen vormden hiervan het spiegelbeeld: men veroordeelde het nucleaire programma van Iran en liet Israël ongemoeid. Een uitzondering hierop vormde het Verenigd Koninkrijk, dat Israël opriep – en ook India en Pakistan – als niet-kernwapenstaat toe te treden tot het NPV.

Het debat over het Midden-Oosten kreeg ditmaal een zeer polemisch karakter door het specifiek noemen van Syrië en Iran (door met name de Verenigde Staten en Frankrijk), als factoren die de totstandkoming van een kernwapenvrije zone in het Midden-Oosten onmogelijk maken. De basis van deze discussie is de VN-resolutie uit 1995 over een kernwapenvrije zone in het Midden-Oosten, waartoe ook Israël zou moeten behoren. De Amerikaanse en Franse beschuldigingen over nucleaire programma's in Iran en Syrië zijn beantwoord met felle Iraanse en Syrische interventies over vermeende «illegale Westerse leveranties» van nucleair materiaal aan Israël, waarmee het Westen de implementatie van de resolutie zou blokkeren. Iran en Syrië worden (minder uitgesproken) gesteund door de Niet-Gebonden Landen, de Arabische Groep en China. Het is te verwachten dat non-proliferatiekwesities in het Midden-Oosten, in de aanloop naar en bij de Toetsingsconferentie van het NPV in 2010 een grote rol zullen spelen.

De Niet-Gebonden Landen onderstreepten het belang van het recht op vreedzaam gebruik van nucleaire technologie (Artikel IV). Door de zogenaamde «nucleaire renaissance», – het gegeven dat meer en meer staten interesse tonen in het vreedzaam gebruik van kernenergie als alternatieve energiebron – is deze discussie weer heel actueel. Mede daarom is in april 2008 door Nederland, samen met Urenco-partners Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, een conferentie georganiseerd in Berlijn om hierover een inhoudelijke discussie te voeren. Tijdens de voorbereidende bijeenkomst in Genève onderstreepten de Niet-Gebonden Landen voornamelijk het recht van ontwikkelingslanden op kernenergie, en, daarmee, op toegang tot nucleaire technologie voor vreedzaam gebruik. Veel Westerse landen wezen daarentegen op de non-proliferatie aspecten. Hierbij werd vooropgesteld 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 Waarborgen en het Additioneel Protocol van het IAEA worden uitgevoerd.

In vervolg op eerdere discussie bij de voorbereidende bijeenkomst van 2007, werd de mogelijkheid van uittreding uit het NPV uitvoerig besproken (Artikel X). Voornamelijk Westerse landen zochten naar mogelijkheden om een extra veiligheidsklep in te bouwen; voorkomen moet worden, dat landen profiteren van de toegang tot nucleaire technologie onder Artikel IV, om na opzegging van het verdrag de opgedane kennis en ervaring aan te wenden voor andere, niet door het NPV toegestane doeleinden. Voornamelijk Niet-Gebonden Landen wezen dit probleem van de hand en meenden dat Artikel X en het Weense Verdragenverdrag alle aspecten omtrent uittreding uit het NPV al dekken. Zuid-Korea pleitte ervoor om op de Toetsingsconferentie te komen tot een richtlijn voor de interpretatie van Artikel X, en deed hiervoor constructieve voorstellen. Het land gaf aan dat de verklaring van Noord-Korea uit 2003 om zich terug te trekken uit het NPV, alsmede de Noord-Koreaanse nucleaire test in 2006, aangeven dat het NPV niet de effectieve maatregelen bevat om op dit soort situaties te reageren, waardoor het verdrag zelf bedreigd wordt. Het Zuid-Koreaanse voorstel benadrukt het belang van een strikte interpretatie van Artikel X in het belang van het non-proliferatiestelsel en de internationale veiligheid. Voorts wordt (evenals in het voorstel van de Verenigde Staten) benadrukt dat terugtrekking niet automatisch leidt tot ontheffing van de plicht tot naleving van het verdrag.

Slot

Tijdens de tweede voorbereidende bijeenkomst is bij de Niet-Gebonden Landen het gevoel versterkt dat het vreedzaam gebruik van nucleaire technologie en nucleaire ontwapening door de Westerse landen van minder belang worden geacht. Van Nederlandse zijde is het noodzakelijk te blijven stellen dat alleen met een evenwichtige benadering van het NPV resultaten kunnen worden geboekt op de Toetsingsconferentie in 2010. De Nederlandse interventies tijdens de bijeenkomst gaven blijk van deze evenwichtige benadering.

Tijdens de bijeenkomst in Genève is de norm van non-proliferatie door geen enkele delegatie als zodanig ter discussie gesteld. Door veel delegaties is ook gewezen op het gevaar dat gevoelige nucleaire technologie in handen zou vallen van niet-statelijke groeperingen (nucleair terrorisme). Hier ligt een gemeenschappelijk belang waarop verder kan worden gebouwd in de aanloop naar 2010.

De tweede voorbereidende bijeenkomst toonde bovendien aan dat het Midden-Oosten een dominant agendapunt zal worden bij de derde voorbereidende bijeenkomst in 2009 en bij de Toetsingsconferentie in 2010. Dankzij daadkrachtig optreden van de Oekraïense voorzitter Yelchenko werd er spoedig overeenstemming bereikt over de procedurele kwesties, hetgeen de voortgang tijdens de eerste voorbereidende bijeenkomst vertraging bezorgde. In de procedurele besluitvorming is vastgelegd dat de derde voorbereidende bijeenkomst in New York zal worden gehouden (26 april–21 mei 2009). Tevens zijn er maatregelen genomen die het financieringsproces in NPV kader ten goede moeten komen.

Er is maximale inzet nodig, van alle zijden, om te bevorderen dat de derde voorbereidende bijeenkomst in 2009 werkt naar een consensus, waar op de Toetsingsconferentie in 2010 de vruchten van kunnen worden geplukt. Anders bestaat de kans dat het NPV zelf – het hart van het non-proliferatiestelsel – in de gevarezone komt tijdens de aanstaande Toetsingsconferentie.

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