

**HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIEREGIME**  
**HET BELANG VAN EEN GEÏNTEGREERDE**  
**EN MULTILATERALE AANPAK**

No. 47, Januari 2006

## **Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken**

**Voorzitter** Mr. F. Korthals Altes  
**Vice-voorzitter** Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen

**Leden** Dhr. A.L. ter Beek  
Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh  
Mw. drs. A.C. van Es  
Prof. dr. W.J.M. van Genugten  
Drs. H. Kruijssen  
Prof. dr. A. de Ruijter  
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

**Secretaris** Mr. P.J.A.M. Peters

Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060  
fax 070 - 348 6256  
e-mail [aiv@minbuza.nl](mailto:aiv@minbuza.nl)  
[www.AIV-Advies.nl](http://www.AIV-Advies.nl)

## **Leden commissie non-proliferatie**

**Voorzitter** Dhr. A.L. ter Beek

**Vice-Voorzitter** Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh

**Leden**  
Dr. A. Bloed  
Dr. Ph.P. Everts  
Prof. mr. F.J.M. Feldbrugge  
Lt-gen. b.d. G.J. Folmer  
Mw. mr. B.T. van Ginkel  
Dr. P. van Ham  
Mr. A.P.R. Jacobovits de Szeged  
Prof. dr. K. Koch  
Sbn. b.d. R.M. Lutje Schipholt  
Mw. dr. C.M. Megens  
Lt-gen. b.d. H.W.M. Satter  
Prof. dr. B.A.G.M. Tromp  
Gen. b.d. A.K. van der Vlis  
Drs. E.P. Wellenstein

**Secretaris** Drs. J.M.D. van Leeuwe

# Inhoudsopgave

## Woord vooraf

<b>I</b>	<b>Het nucleaire non-proliferatieregime: een overzicht</b>	<b>7</b>
<b>I.1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>I.2</b>	<b>Het verdragstelsel</b>	<b>7</b>
	<i>I.2.1 Het Non-proliferatieverdrag</i>	<i>7</i>
	<i>I.2.2 Het Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty</i>	<i>9</i>
	<i>I.2.3 De impasse inzake een Fissile Material Cut-off Treaty</i>	<i>10</i>
<b>I.3</b>	<b>Andere belangrijke instrumenten van het non-proliferatieregime</b>	<b>11</b>
	<i>I.3.1 Het Amerikaanse Nunn-Lugar initiatief</i>	<i>11</i>
	<i>I.3.2 Het Proliferation Security Initiative</i>	<i>12</i>
	<i>I.3.3 VNVR-resolutie 1540</i>	<i>13</i>
<b>II</b>	<b>De toestand van het non-proliferatieregime</b>	<b>14</b>
<b>II.1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>14</b>
<b>II.2</b>	<b>Zwakke punten van het Non-proliferatieverdrag</b>	<b>14</b>
<b>II.3</b>	<b>Multilateral Nuclear Approaches</b>	<b>15</b>
<b>II.4</b>	<b>De opkomst van niet-statelijke actoren</b>	<b>16</b>
<b>II.5</b>	<b>De grenzen van multilaterale samenwerking</b>	<b>16</b>
<b>II.6</b>	<b>Ter illustratie: de posities van de Verenigde Staten en van Iran</b>	<b>18</b>
	<i>II.6.1 De Verenigde Staten</i>	<i>18</i>
	<i>II.6.2 Iran</i>	<i>20</i>
<b>III</b>	<b>Nucleaire non-proliferatie en vrede en veiligheid</b>	<b>23</b>
<b>III.1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>23</b>
<b>III.2</b>	<b>Dreigingsappreciatie (regeringsvraag 1)</b>	<b>23</b>
<b>III.3</b>	<b>Versterking van het nucleaire non-proliferatieregime (regeringsvraag 2)</b>	<b>26</b>
	<i>III.3.1 Vermindering van de vraag naar nucleaire wapens</i>	<i>27</i>
	<i>III.3.2 Vermindering van het aanbod van nucleaire wapens</i>	<i>31</i>
	<i>III.3.3 Versterking van de handhaving capaciteit</i>	<i>34</i>
	<i>III.3.4 Verdediging tegen de gevolgen van NBCR-aanslagen</i>	<i>35</i>
<b>III.4</b>	<b>Beleidsimplicaties voor de EU en voor de Navo (regeringsvraag 3)</b>	<b>36</b>
	<i>III.4.1 De rol van de Europese Unie</i>	<i>36</i>
	<i>III.4.2 De rol van de Navo</i>	<i>38</i>
<b>IV</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>39</b>
<b>IV.1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>39</b>
<b>IV.2</b>	<b>De Nederlandse bijdrage (regeringsvraag 4)</b>	<b>39</b>

<b>Bijlage I</b>	Adviesaanvraag
<b>Bijlage II</b>	Gebruikte afkortingen
<b>Bijlage III</b>	Het Non-proliferatieverdrag
<b>Bijlage IV</b>	De nucleaire brandstofcyclus en een toelichting op veelgebruikte begrippen
<b>Bijlage V</b>	De dertien concrete ontwapeningsstappen van de NPV-toetsingsconferentie uit 2000
<b>Bijlage VI</b>	De staten die in staat worden geacht om in korte tijd een rudimentair kernwapen te ontwikkelen
<b>Bijlage VII</b>	Council Common Position relating to the 2005 Review Conference, 25 april 2005

## Woord vooraf

Op 28 februari 2005 vroeg de regering de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) haar te adviseren over een strategie tegen de verspreiding van nucleaire middelen (zie bijlage I). De regering acht de voortgaande verspreiding van nucleaire, biologische en chemische wapens alsmede van rakettechnologie een belangrijke bedreiging voor onze veiligheid. Te meer als dergelijke wapens in handen komen van risicolanden of van terroristische groeperingen.

In het bijzonder vroeg de regering antwoord op de volgende vier vragen:

1. hoe bedreigend acht de Adviesraad de verspreiding van nucleaire wapens en technologie voor de internationale vrede en veiligheid en voor de Nederlandse samenleving?
2. uit welke elementen zou een omvattende strategie tegen de verspreiding van nucleaire middelen volgens de Adviesraad moeten bestaan om effect te sorteren?
3. welke gevolgen vloeien volgens de Adviesraad uit de verspreiding van nucleaire middelen voort voor het huidige Nederlandse veiligheidsbeleid en dat van de Navo en de EU? en;
4. welke bijdrage zou Nederland in nationaal en internationaal verband kunnen leveren om de verspreiding van nucleaire wapens tegen te gaan?

Eerdere rapporten van de AIV, vooral “De Amerikaanse plannen voor raketverdediging nader bekeken” (advies nr. 28) en “Preëemptief Optreden” (advies nr. 36), gingen deels al in op de dreiging die uitgaat van de verspreiding van massavernietigingswapens en de noodzaak om het non-proliferatieregime te versterken. Het voorliggende advies bouwt hierop voort en komt met nieuwe aanbevelingen om dit regime te versterken.

Dit advies is als volgt ingedeeld: hoofdstuk I biedt een overzicht van het nucleaire non-proliferatieregime. Hoofdstuk II gaat in op de actuele toestand van dit regime. Hoofdstuk III geeft antwoord op de eerste drie regeringsvragen uit de adviesaanvraag. Hoofdstuk IV zet alle aanbevelingen nog eens onder elkaar en vormt zo het antwoord op regeringsvraag 4.

Bij het opstellen van zijn advies heeft de raad zich overeenkomstig de vraagstelling beperkt tot nucleaire (non-)proliferatie. De regering merkt in haar aanvraag op dat er ook een dreiging uitgaat van biologische en chemische wapens. Omdat de proliferatie daarvan vaak in één adem met de verspreiding van nucleaire middelen wordt genoemd, hoewel niet terecht gezien de grote verschillen tussen de betrokken wapens, wordt er in dit advies waar nodig naar verwezen zonder dat daar echter dieper op in wordt gegaan.

Het advies is opgesteld door de commissie Vrede en Veiligheid van de AIV bestaande uit dhr. A.L. ter Beek (voorzitter), prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh (vice-voorzitter), dr. A. Bloed, dr. Ph.P. Everts, prof. mr. F.J.M. Feldbrugge, lt-gen. b.d. G.J. Folmer, mw. mr. B.T. van Ginkel, dr. P. van Ham, mr. A.P.R. Jacobovits de Szeged, prof. dr. K. Koch, sbn. b.d. R.M. Lutje Schipholt, mw. dr. C.M. Megens, lt-gen. b.d. H.W.M. Satter, prof. dr. B.A.G.M. Tromp, gen. b.d. A.K. van der Vlis en drs. E.P. Wellenstein. De commissie werd bijgestaan door de ambtelijke contactpersonen drs. P.W.J. Wilke namens het ministerie van Buitenlandse Zaken en Itz1. D.M. van Weel namens het ministerie van Defensie. Het secretariaat werd gevoerd door

drs. J.M.D. van Leeuwe met hulp van dhr. J.D. Kamphuis en de stagiaires mw. S.F. van den Driest en mw. A.S. Narain.

In het kader van het advies hebben leden van de commissie in oktober 2005 een bezoek gebracht aan het "International Atomic Energy Agency" (IAEA) en de "Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT) Organisation", beide gevestigd te Wenen. Daarnaast verzorgde de plaatsvervangend Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de VN (PVVN) in Wenen, mw. drs. G.Chr. Coppoolse, een briefing over de "Nuclear Suppliers Group". Ook is in juni 2005 het Navo-hoofdkwartier in Brussel bezocht. Er zijn verder gesprekken gevoerd met de staf van de Persoonlijke Vertegenwoordiger voor non-proliferatie van massavernietigingswapens van de EU-Hoge Vertegenwoordiger. Ten slotte zijn er briefings verzorgd door voormalig ambassadeur ir. A.J. Meerburg, recent betrokken bij het opstellen van het rapport over "Multilateral Nuclear Approaches" (MNA's), voormalig ambassadeur drs. J. Ramaker, thans Speciale Vertegenwoordiger van de landen die het CTBT hebben geratificeerd, mr. D.J. Kop, tot voor kort werkzaam op de PVVN te Wenen en door de AIVD en de MIVD.

De AIV is de geraadpleegde personen en instanties alsmede de personen die de bezoeken organisatorisch hebben ondersteund, dankbaar voor hun inbreng.

Het advies is vastgesteld tijdens de vergadering van de AIV op 13 januari 2006.

*The very existence of nuclear weapons gives rise to the pursuit of them. They are seen as a source of global influence, and are valued for their perceived deterrent effect. And as long as some countries possess them (or are protected by them in alliances) and others do not, this asymmetry breeds chronic global insecurity.<sup>1</sup>*

*Mohamed ElBaradei, winnaar van de Nobelprijs voor de Vrede 2005*

# **I Het nucleaire non-proliferatieregime: een overzicht**

## **I.1 Inleiding**

Het nucleaire non-proliferatieregime bestaat uit een stelsel van verdragen, afspraken, gedragspraktijken, organisaties en normen. Los van elkaar kunnen ze proliferatie niet voorkomen. Maar als alle elementen in één samenhangende non-proliferatiestrategie samenkomen, wordt nucleaire proliferatie op zijn minst een stuk moeilijker. Het regime is dynamisch: de betekenis van verdragen verandert in de loop der jaren, nieuwe regels, instituties en gedragingen worden gevormd en normen kunnen vervagen. Ook kunnen staten zich afkeren van bepaalde onderdelen van het regime zonder dat daarmee het bestaan (recht) van het regime als zodanig komt te vervallen, maar waardoor het wel kan verzwakken.

Dit hoofdstuk biedt in vogelvlucht een overzicht van de bestanddelen van het non-proliferatieregime. Daarvoor wordt in paragraaf 1.2 eerst ingegaan op de drie verdragen die door Nederland ook wel als de drie pilaren van het multilaterale nucleaire verdragsstelsel worden beschouwd. Het eerste verdrag dat aan de orde komt, is het Non-proliferatieverdrag (NPV), dat als de hoeksteen van het non-proliferatieregime kan worden beschouwd. In het kader van het NPV wordt ook stilgestaan bij de bijbehorende Safeguards van de “International Atomic Energy Agency” (IAEA), dat toeziet op naleving van het NPV, en de “Nuclear Suppliers Group” (NSG), een groep landen die nucleaire materialen en technologie levert. Het tweede en het derde multilaterale verdrag zijn respectievelijk het “Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty” (CTBT ofwel het Alomvattend Kernstopverdrag) en het, nog op te stellen, “Fissile Material Cut-off Treaty” (FMCT ofwel Verdrag over een Totaalverbod op Splitsbaar Materiaal). Daarna worden onder paragraaf 1.3 kort een aantal andere instrumenten van het non-proliferatieregime toegelicht, zoals het Nunn-Lugar initiatief, het “Proliferation Security Initiative” (PSI) en resolutie 1540 van de VN-Veiligheidsraad.

## **I.2 Het verdragstelsel**

### *1.2.1 Het Non-proliferatieverdrag*

Het NPV (zie bijlage III) werd mogelijk door de les van de Cuba-crisis uit 1962 dat het escalatierisico moest worden beperkt. In 1968 kon het Verdrag worden vastgesteld, waarna het in 1970 van kracht werd. Het NPV steunt op drie uitgangspunten: non-proliferatie, het recht op toegang tot civiele nucleaire technologie, en nucleaire ontwapening. In feite is het Verdrag een afspraak tussen de niet-kernwapenstaten (*have not's*) en de vijf kernwapenstaten (*have's*): de *have not's* streven geen nucleaire wapens na in ruil voor technische bijstand bij de opbouw van hun civiele nucleaire industrie en de

1 Mohamed ElBaradei, ‘Towards a safer world’, *The Economist*, 16 oktober 2003.



belofte van de kernwapenstaten dat zij zullen ontwapenen. Voor veel niet-westerse staten was het recht op ongeclausuleerd vreedzaam gebruik van nucleaire technologie, waaronder de assistentie daarbij door technologisch ontwikkelde staten, een belangrijke reden om destijds tot het NPV toe te treden.

Het Verdrag erkent vijf kernwapenstaten: China, Frankrijk, Rusland (opvolgerstaat van de Sovjet-Unie), het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Behoudens de drie overige staten die over kernwapens beschikken – India, Pakistan en waarschijnlijk Israël – hebben alle landen het NPV in de loop der jaren ondertekend en geratificeerd. Als enige land heeft Noord-Korea dit Verdrag in 2003 eenzijdig opgezegd; begin 2005 stelde het over enkele kernwapens te beschikken.

Sinds de inwerkingtreding van het NPV geldt dit Verdrag bij uitstek als het normatieve kader van het internationale nucleaire non-proliferatiebeleid. Het gepercipieerde belang daarvan is zo sterk dat het wel en wee van dit Verdrag uitstralingseffecten heeft naar het totale non-proliferatieregime. Staat het NPV onder druk – zoals thans het geval is – dan is men al snel geneigd te oordelen dat daarmee het hele regime ter discussie staat.

Tot op heden is het NPV overwegend succesvol geweest. Dat was in 1970 bepaald niet vanzelfsprekend. Voorspellingen over het aantal kernwapenstaten rond de millenniumwisseling liepen destijds uiteen van vijftien tot enkele tientallen. Maar in 2000 bleek het aantal kernwapenstaten tot acht beperkt gebleven. Argentinië, Brazilië, Zuid-Afrika hadden hun nucleaire wapens of wapenprogramma's opgegeven en waren tot het NPV toegetreden. Ook enkele nieuwe staten uit de voormalige Sovje-Unie lieten de kernwapens van hun grondgebied verwijderen en ratificeerden het NPV. In 2003 heeft ook Libië zijn – geheime – kernwapenprogramma opgegeven. Dit was een succes voor de internationale gemeenschap, zij het ook dat het Libische kernwapenprogramma een onaangename verrassing bleek. De redenen waarom deze landen van hun wapenprogramma's afzagen lopen uiteen, maar werden in elk geval mede beïnvloed door het sterk normatieve karakter dat van het non-proliferatieregime uitgaat en door de internationale druk om zich daaraan te conformeren.

#### *Het IAEA en het Additioneel Protocol*

Het IAEA controleert de naleving van het NPV.<sup>2</sup> Dit VN-agentschap, dat in 1957 werd opgericht, is een direct gevolg van het *Atoms for Peace*-programma van president Eisenhower. Behalve dat het toezicht houdt, assisteert het IAEA bij de vreedzame toepassing van nucleaire technologie. Het IAEA is, in zijn rol als hoeder van het NPV, in het bijzonder geïnteresseerd in nucleair materiaal dat geschikt is voor de productie van kernwapens (zie bijlage IV).

Sinds de inwerkingtreding van het NPV in 1970 is het IAEA belast met de verificatie ervan. In 1971 werd hiervoor het algemene "Comprehensive Safeguards" systeem ingesteld.<sup>3</sup> Deze Safeguards gaan uit van goede wil; inspecties zijn afhankelijk van wat de staten zelf declareren. Maar na afloop van de Tweede Golfoorlog trof men in Irak in 1991 een omvangrijk geheim nucleair wapenprogramma aan, dat Irak jarenlang met succes buiten de IAEA-Safeguards had weten te houden. Dat vormde aanleiding om in de jaren daarna aanvullende maatregelen te treffen.

2 Op 10 december 2005 ontvingen het IAEA en zijn Directeur-generaal ElBaradei de Nobelprijs voor de Vrede.

3 INFCIRC/153, te raadplegen op <<http://www.iaea.org>>.

In 1997 bereikten de NPV-lidstaten overeenstemming over een Additioneel Protocol, dat in aanvulling op de bestaande Safeguards door iedere staat afzonderlijk met het IAEA moet worden vastgelegd.<sup>4</sup> Onder het Additioneel Protocol verplicht een staat zich er toe om gegevens te verstrekken over en inspecteurs toe te laten tot alle onderdelen van de brandstofcyclus en alle andere locaties waar zich nucleair materiaal kan bevinden. Verder stemt een staat in met inspecties op “alle relevante plaatsen” die slechts 24 uur van te voren hoeven te worden aangekondigd. Omgevingsmonsters mogen ook rondom de gedeclareerde locaties worden verzameld. Volgens het IAEA biedt het Additioneel Protocol daarmee – althans in theorie – een sluitend controlesysteem. Probleem hierbij is dat, zoals hierboven al werd opgemerkt, nog lang niet alle staten dit protocol hebben geratificeerd. Weliswaar hebben inmiddels 113 landen het Additioneel Protocol getekend, maar het is maar bij 69 landen in werking getreden, waaronder overigens ook de kernwapenstaten China, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, doch niet bij Rusland en de Verenigde Staten.<sup>5</sup>

#### *De Nuclear Suppliers Group en exportcontroles*

Binnen de kaders van het NPV en de IAEA-Safeguards voorziet de “Nuclear Suppliers Group” (NSG) in exportcontroles op de levering van nucleaire en nucleair gerelateerde (“dual use”) goederen aan niet-kernwapenstaten. De NSG bestaat uit 45 landen, waaronder ook Nederland, en is in 1974 opgericht in reactie op de eerste kernproef van India in datzelfde jaar. Als een NSG-lid besluit voor een bepaalde levering aan een land geen exportvergunning te verstrekken, worden alle NSG-landen daarvan in kennis gesteld. Afgesproken is dat deze daarvoor dan, althans in beginsel, eveneens geen exportvergunning verstrekken. Een voorwaarde voor levering is dat het ontvangende land de IAEA-Safeguards naleeft. In de NSG wordt thans de mogelijkheid besproken om als extra eis te laten gelden dat ook het IAEA Additioneel Protocol moet zijn geratificeerd.

Bij dit mechanisme van exportvergunningen bestaat altijd een zekere mate van spanning tussen het veiligheids- en het economische belang. Daarbij kunnen de deelnemende landen de leveringscriteria verschillend interpreteren; er bestaat een verschil tussen de rekkelijken en de preciezen. Nederland bevindt zich in het kamp van de preciezen, zonder daarbij overigens het economische belang uit het oog te verliezen.

#### *1.2.2 Het Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*

Het tweede verdrag dat naast het NPV een belangrijke rol in het multilaterale non-proliferatieregime speelt, is het “Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty” (CTBT) waarvan de onderhandelingen in 1996 werden voltooid.<sup>6</sup> De voormalige voorzitter van de Joint Chiefs of Staff, generaal b.d. John Shalikashvili, rapporteerde hierover dat “The main technical constraints that the test Ban Treaty places on nuclear weapon development involve the vertical progression from first-generation fission designs and more advanced fission weapons; to second generation thermonuclear designs with increasingly sophisticated yield-to-weight ratios; to exotic ‘third generation’ technologies, such as

4 INFCIRC/540, te raadplegen op <<http://www.iaea.org>>.

5 Stand op 13 oktober 2005. Zie <<http://www.iaea.org>>.

6 Jaap Ramaker e.a., *The Final Test. A History of the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Negotiations*, Austria: Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organisation, 2003.

nuclear explosion-pumped x-ray lasers and enhanced radiation weapons”.<sup>7</sup> Landen met de daarvoor noodzakelijke kennis, materialen en middelen moeten weliswaar in staat worden geacht een rudimentair (“crude”), eerste-generatiekernwapen, te construeren en er ook zonder te testen redelijk zeker van te kunnen zijn dat deze werkt, maar “It would be extremely hard, if not impossible, for additional countries to develop a thermonuclear weapon, especially a sophisticated one that could be delivered easily over intercontinental distances”.<sup>8</sup> Hoewel het CTBT dus geen definitieve oplossing tegen de ontwikkeling van kernwapens biedt, levert het een belangrijk aandeel aan een geïntegreerd multilateraal non-proliferatieregime van elkaar versterkende maatregelen.

Het CTBT is tot heden niet in werking getreden, doordat hiervoor eerst ratificatie is vereist door de 44 staten die in Annex II van het Verdrag zijn vastgelegd. Elf van deze staten hebben dat nog niet gedaan: China, Colombia, Noord-Korea, Egypte, India, Indonesië, Iran, Israël, Pakistan, de Verenigde Staten en Vietnam. Noord-Korea, India en Pakistan hebben het Verdrag tot op heden niet getekend. De kernwapenstaten Frankrijk, Groot-Brittannië en Rusland hebben zowel getekend als geratificeerd. In totaal hebben thans 176 landen het CTBT getekend waarvan 127,<sup>9</sup> waaronder alle EU-lidstaten, het Verdrag ook hebben geratificeerd.

Door het grote aantal landen dat het CTBT heeft ondertekend is er, ook al is het nog niet van kracht, wel een internationale norm ontstaan die kernproeven veroordeelt. Als een land in deze situatie toch tot een kernproef zou besluiten, kan dat alleen ten koste van een politieke prijs. Dit gegeven verstevigt het non-proliferatieregime en daarbinnen het moratorium op kernproeven dat thans van kracht is.

In afwachting van de inwerkingtreding van het CTBT wordt door de CTBT-Organisatie een wereldwijd controlesysteem (“International Monitoring System”, IMS) gebouwd dat deels al operationeel is. Mogelijke kernproeven worden gesignaleerd door, in de definitieve configuratie, 321 over de hele wereld verspreide stations, bestaande uit seismologische meetapparatuur, hydroakoestische boeien, stations die radioactiviteit in de lucht vaststellen en stations die geluidsgolven met een lage frequentie opsporen. Indien op basis van de beschikbare gegevens een vermoeden van een kernexplosie ontstaat, wordt ter plaatse een inspectie uitgevoerd. Effectieve controle op naleving van het dit Verdrag lijkt zo verzekerd.<sup>10</sup>

### 1.2.3 De impasse inzake een Fissile Material Cut-off Treaty

Het derde verdrag dat het multilaterale non-proliferatiekader zou moeten versterken, is het nog op te stellen “Fissile Material Cut-off Treaty” (FMCT). Dit Verdrag, waartoe de Algemene Vergadering van de VN al in 1993 in een resolutie oprise, beoogt een verbod

7 John M. Shalikashvili, *Report on the Findings and Recommendations Concerning the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty*, Washington D.C., januari 2001.

8 Ibid.

9 Stand eind december 2005.

10 Dit was ook de conclusie van het Amerikaanse National Academy of Sciences dat hierover en over de vraag of de VS hun bestaande kernwapens zonder te testen up to date kunnen houden, op verzoek van Shalikashvili (zie noot 7) in 2002 rapport uitbracht: National Academy of Sciences, *Technical issues related to the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty*, Washington D.C., 2002.

op de productie van wapengeslacht uranium (zie bijlage IV voor een schematisch overzicht van de nucleaire brandstofcyclus en een toelichting op de meest gebruikte begrippen).<sup>11</sup> In afwachting hiervan hebben Frankrijk, Rusland, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk een moratorium op de productie daarvan afgekondigd. China, India en Pakistan hebben dat nog niet gedaan.

Tot op heden is de Ontwapeningsconferentie in Genève echter zelfs niet in staat gebleken met de onderhandelingen hierover te beginnen: over het werkprogramma van de Conferentie als zodanig kan geen overeenstemming worden bereikt.<sup>12</sup> Het grote probleem is verificatie. Technisch is dit uitvoerbaar, maar politiek ligt het moeilijk. Hiervoor is namelijk ook openheid over de militaire nucleaire faciliteiten van de kernwapenstaten nodig. Deze zijn tot op heden van IAEA-inspecties uitgesloten.<sup>13</sup> In 2004 kondigden de Verenigde Staten aan dat zij een verifieerbaar FMCT niet langer realistisch achtten. De vooruitzichten dat dit Verdrag op afzienbare termijn kan worden voltooid, zijn niet gunstig. Overigens beschikken de grote kernwapenstaten over dermate grote hoeveelheden wapengeslachtte splijtstoffen dat zij daarmee, ondanks een FMCT, nog steeds nieuwe bommen zouden kunnen fabriceren.

### **1.3      Andere belangrijke instrumenten van het non-proliferatieregime**

Naast bovenstaande verdragenstructuur bestaat het nucleaire non-proliferatieregime uit andere elementen die samen tot doel hebben proliferatie te verhinderen. In deze paragraaf wordt een aantal daarvan nader toegelicht.<sup>14</sup>

#### *1.3.1    Het Amerikaanse Nunn-Lugar initiatief*

Na de ineenstorting van de Sovjet-Unie werd snel duidelijk dat de nucleaire (en biologische en chemische) erfenis van dat land een zeer groot proliferatierisico vormt. In reactie hierop ontwikkelden de Verenigde Staten in 1991 het "Cooperative Threat Reduction Program"<sup>15</sup>, ook wel Nunn-Lugar programma genoemd, naar de twee Amerikaanse senatoren die initiatiefnemers van deze wetgeving waren. Dit programma heeft tot doel de staten van de voormalige Sovjet-Unie te helpen met het controleren, bewaken en vernietigen van massavernietigingswapens en de splijtstoffen uranium en plutonium. Daarnaast zijn de Verenigde Staten de grootste sponsor van de "International Science and Technology Centers" – ook de EU betaalt daaraan mee – waar ongeveer 58.000

11 Resolutie A/RES/48/75[L], 16 december 1993.

12 De Ontwapeningsconferentie bevindt zich op het gebied van ontwapening en non-proliferatie al ruim acht jaar in een impasse door een patstelling tussen de deelnemers. In toenemende mate wordt aan de relevantie van de Conferentie getwijfeld.

13 Volgens artikel 3 van het NPV zijn de kernwapenstaten vrijgesteld van IAEA-Safeguards. Later hebben de vijf erkende wapenstaten op basis van vrijwilligheid hun civiele installaties voor IAEA-inspecties aangeboden.

14 Dit advies beperkt zich tot het nucleaire non-proliferatieregime. Dit maakt vanzelfsprekend deel uit van een breder streven om de proliferatie van alle massavernietigingswapens te verhinderen. De VS stellen bijvoorbeeld in hun 'Nuclear Posture Review' uit december 2001 dat zij de mogelijkheid nadrukkelijk openhouden om aanvallen met massavernietigingswapens, dus ook biologische en chemische, met kernbommen te vergelijken. Dit onderstreept alleen maar de noodzaak van non-proliferatie voor alle massavernietigingswapens.

15 Dit initiatief stond tot 1993 bekend als 'The Soviet Nuclear Threat Reduction Act'.

voormalige wapenspecialisten voor civiele programma's werken.<sup>16</sup>

In aanvulling hierop ontwikkelden de G8 in 2002 het "Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction". Ook dit programma richt zich op het opruimen van gevaarlijke voorraden van nucleaire en chemische wapens en stoffen in de voormalige Sovjet-Unie. De G8 hebben in hun actieplan voor non-proliferatie uit 2004 toegezegd hiervoor tot 2012 US \$ 20 miljard te zullen vrijmaken.<sup>17</sup> Hoewel dit streven op de recente G8-bijeenkomst begin juli 2005 in Gleneagles is bevestigd, bleek tijdens deze bijeenkomst toch ook dat dit fonds nog steeds een tekort van US \$ 3 miljard vertoont.

Vergeleken met de jaren negentig, wordt het bovendien steeds moeilijker om in dit kader alle noodzakelijk geachte programma's uit te voeren, onder andere door problemen in Rusland zelf. Het mede door de toenemende vraag naar Russische energie steeds zelfbewuster wordende Rusland, wenst in deze kwestie niet langer als junior partner te worden behandeld.<sup>18</sup> Zo is er sprake van een verminderde Russische bereidheid toegang te verlenen tot de wapenfabrieken waar met nucleair materiaal wordt gewerkt, om ter plekke de vernietiging van nucleair afval te controleren.

### *1.3.2 Het Proliferation Security Initiative*

Het "Proliferation Security Initiative" (PSI) werd in mei 2003 door president Bush aangekondigd als een praktische aanvulling op bestaande instrumenten om proliferatie tegen te gaan. Het Amerikaanse initiatief beoogt illegale transporten van proliferatiegevoelig materiaal te onderscheppen en richt zich op een betere benutting van bestaande (inter)nationale instrumenten (exportcontrole, verdragen, wetgeving) en een verbetering van de internationale samenwerking bij opsporing. Het begon met maritieme controles en wordt thans uitgebreid naar de luchtvaartsector. Op termijn moet het ook op vervoer over land van toepassing worden.

In totaal zijn ongeveer zestig staten op vrijwillige basis bij het PSI aangesloten, waaronder alle EU-lidstaten.<sup>19</sup> De grote lijnen van het PSI worden in een kerngroep van zeventien landen besproken, waartoe ook Nederland behoort. Over de intercepties zelf is weinig bekend. Zo is het onduidelijk hoeveel er sinds 2003 hebben plaatsgehad, of deze wel of niet succesvol zijn geweest, en wat daarbij precies is aangetroffen. De Amerikanen zijn daarover erg terughoudend, ook tegenover hun PSI-partners, om (naar eigen zeggen) toekomstige activiteiten in dit kader niet te compromitteren.

Het PSI is niet wereldomvattend en is hierdoor normatief minder sterk. Zo nemen landen als China, India en Zuid-Korea er geen deel aan. Mogelijke intercepties in hun

<sup>16</sup> Richard G. Lugar, *Nunn-Lugar Report*, augustus 2005, te raadplegen op <<http://www.lugar.senate.gov>>.

<sup>17</sup> De G8 bestaan uit de 7 rijkste industrielanden Canada, Duitsland, Frankrijk, Italië, Japan, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten plus Rusland. Zie bijvoorbeeld de slotverklaring van de G8 uit Gleneagles, juli 2005.

<sup>18</sup> Zie bijvoorbeeld Carla Anne Robbins & Alan Cullison, 'Closed Doors: In Russia, Securing its Nuclear Arsenal is an Uphill Battle', *The Wall Street Journal*, 26 September 2005.

<sup>19</sup> Council of the EU, *Non-Proliferation Support of the Proliferation Security Initiative (PSI)*, Brussels, 1 June 2004, 10052/04 (Presse 189).

“invloedsferen” worden hierdoor bemoeilijkt.<sup>20</sup> Maar wat de Amerikanen in het PSI aanspreekt, is dat zij, afwijkend van het NPV, niet zijn gebonden aan multilaterale kaders. *The Wall Street Journal* vat dit treffend samen met “There’s no headquarters, no secretary-general, no talkfests – and perhaps most important of all, no French or Russian veto”.<sup>21</sup> Gevolg hiervan is wel dat binnen deze coalitie uiteenlopende interpretaties kunnen bestaan over de toepassing van het internationaal recht, bijvoorbeeld over wat wel of niet op volle zee is geoorloofd.<sup>22</sup>

### 1.3.3 VNVR-resolutie 1540

Resolutie 1540 van de VN-Veiligheidsraad (VNVR) vormt een reactie op de groeiende dreiging van niet-statelijke actoren op het gebied van proliferatie. Deze resolutie uit 2004 verbiedt staten om niet-statelijke actoren te helpen bij het verkrijgen van NBC-wapens en overbrengingstechnologie en middelen. Staten worden verder verplicht het verbod op dergelijke proliferatie wettelijk vast te leggen en maatregelen te treffen die proliferatie voorkomen.<sup>23</sup> Omdat resolutie 1540 er nadrukkelijk op is gericht om NBC-wapens en technologie uit handen van niet-statelijke actoren als terroristen te houden, vormt het een aanvulling op het bestaande non-proliferatieregime. Het is tevens de eerste keer dat het non-proliferatieregime door middel van een resolutie van de VN-Veiligheidsraad wordt versterkt en niet door langdurige onderhandelingen waarbij alle VN-lidstaten worden betrokken. Mede hierdoor is resolutie 1540 overigens niet onomstreden. Pas na verloop van tijd zal blijken hoe krachtig dit instrument werkelijk is.

20 Andrew C. Winner, ‘The Proliferation Security Initiative: The New Face of Interdiction’, *The Washington Quarterly*, Spring 2005.

21 The new multilateralism, *The Wall Street Journal*, 8 januari 2004.

22 Overigens wordt gepoogd de internationaal-rechtelijke kaders voor PSI te verruimen door relevante verdragen als de “Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation” (SUA-Verdrag) aan te passen en daar ‘echte’ antiterrorisme-instrumenten van te maken. Aanpassingen op dit SUA-Verdrag liggen sinds oktober 2005 ter ratificatie voor. Maar de vooruitzichten dat landen als India en Pakistan, maar ook Brazilië en Zuid-Afrika deze wijzigingen op korte termijn zullen ratificeren, zijn niet positief. Voorstellen voor soortgelijke wijzigingen als bij de SUA-verdragen kunnen ook worden verwacht voor verdragen op het gebied van de luchtvaart.

23 Resolutie S/RES/1540, 28 april 2004.

## II De toestand van het non-proliferatieregime

### II.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is kort een aantal belangrijke elementen van het non-proliferatieregime geschetst. Dit hoofdstuk gaat in op de actuele toestand van dit regime. Eerst wordt in paragraaf II.2 een aantal zwakke plekken van het NPV aangestipt. Daarna gaat paragraaf II.3 in op de mogelijkheden van “Multilateral Nuclear Approaches” (MNA’s) voor de splijtstofcyclus. Paragraaf II.4 behandelt de opkomst van niet-statelijke actoren op het gebied van proliferatie. Paragraaf II.5 richt zich op recente ontwikkelingen, zoals de mislukte NPV-toetsingsconferentie van mei 2005 en de, op het gebied van non-proliferatie, mislukte VN-top voor regeringsleiders in september 2005. De toestand van het non-proliferatieregime wordt ten slotte in paragraaf II.6 geïllustreerd aan de hand van de posities van de Verenigde Staten en van Iran.

### II.2 Zwakke punten van het Non-proliferatieverdrag

Vanaf het moment dat het NPV werd opgesteld, kent het zwakke punten. Sommige daarvan waren al vanaf het begin duidelijk, andere kwamen pas in de loop van de tijd aan het licht. Vrijwel alle aanpassingen van het non-proliferatieregime sinds 1970, toen het NPV van kracht werd, kunnen worden gezien als pogingen om de onvolkomenheden van het NPV het hoofd te bieden. In een artikel in *The Economist* zette Mohamed ElBaradei, Directeur-generaal van het IAEA, de belangrijkste beperkingen van het NPV nog eens uiteen:<sup>24</sup>

- het Verdrag, dat in 1968 werd opgesteld, legitimeert de bestaande kernmachten: “the early bird gets the nuke”. Andere staten wordt volgens het Verdrag het bezit van kernwapens ontzegd;
- het Verdrag is naar zijn aard dus asymmetrisch. Maar het was destijds nooit bedoeld permanent te zijn. Zo hebben de kernmachten in het NPV vastgelegd naar volledige ontwapening te zullen streven. Een tijdschema hiervoor ontbreekt echter;
- het Verdrag verbiedt landen kernwapens te ontwikkelen, maar kent geen strategie om landen die weigeren te tekenen, over te halen. Dit vormt een gat in de regelgeving waarvan India, Pakistan en Israël gebruik hebben gemaakt;
- het Verdrag vertrouwt op de belofte van de lidstaten om nucleair materiaal alleen voor vreedzame doelen aan te wenden. Het houdt er geen rekening mee dat het recht op de ontwikkeling van een civiele nucleaire industrie kan worden misbruikt om een eigen kernwapen te ontwikkelen. Zo is uraniumverrijking volgens het NPV op zich niet verboden. Dit geldt ook voor het opwerken (“reprocessing”) van plutonium als bijproduct van het gebruik van kerncentrales (zie bijlage IV). Als gevolg hiervan is het op zich niet illegaal als staten over voorraden splijtstoffen beschikken die ook of bij uitstek geschikt zijn voor kernwapengebruik;
- nog lang niet alle niet-kernwapenstaten hebben het Additioneel Protocol uit 1997, waarmee het IAEA ruimere controlerende bevoegdheden krijgt, geratificeerd;
- het Verdrag en de bijbehorende Safeguards zijn opgesteld aan de hand van het kennisniveau van eind jaren zestig. Maar in de tussentijd heeft de techniek niet stilgestaan: veel van de benodigde hard-ware om een kernbom te construeren wordt

24 Mohamed ElBaradei, ‘Towards a safer world’, *The Economist*, 16 oktober 2003.

bijvoorbeeld ook in de olie-industrie of in de medische wereld gebruikt (“dual use”). Exportcontroles worden hierdoor bemoeilijkt.

Een mogelijkheid die ElBaradei in dit artikel niet noemde, maar die wel van belang is, is dat het Verdrag de mogelijkheid openlaat om met een opzeggingstermijn van drie maanden uit het NPV te treden, hetgeen relevant is voor het zogeheten “break-out”-scenario.<sup>25</sup> Noord-Korea heeft hiervan in 2003 gebruik gemaakt en lijkt, althans in dit opzicht, dus legaal te handelen.

### II.3 Multilateral Nuclear Approaches

Om de kans te verkleinen dat vreedzaam gebruik van kernenergie tot een dergelijk “break-out”-scenario leidt, is recentelijk de mogelijkheid van een multilaterale benadering (“Multilateral Nuclear Approaches”, MNA’s) van de proliferatiegevoelige delen van de splijtstofcyclus weer meer in de belangstelling gekomen. Het multinationale Urenco, waarvan de Nederlandse vestiging in Almelo staat, is een bescheiden voorbeeld van een MNA.<sup>26</sup> Begin 2005 heeft een groep specialisten op verzoek van de IAEA een rapport over MNA’s uitgebracht en vijf mogelijke benaderingen gesuggereerd, uiteenlopend van de versterking van bestaande marktmechanismen op het gebied van splijtstoffen, tot de ontwikkeling van een splijtstofcyclus die uitgaat van sterkere multilaterale verbanden.<sup>27</sup> Cruciaal daarbij is het vraagstuk van de *gegarandeerde* leveringen van nucleaire brandstof. In zijn Nobel-lezing in december 2005 zette ElBaradei zijn plan op dit punt nog eens uiteen: “My plan is to begin by setting up a reserve fuel bank, under IAEA control, so that every country will be assured that it will get the fuel needed for its bona fide peaceful nuclear activities. This assurance of supply will remove the incentive – and the justification – for each country to develop its own fuel cycle. We should then be able to agree on a moratorium on new national facilities, and to begin work on multinational arrangements for enrichment, fuel production, waste disposal and reprocessing”.<sup>28</sup>

Maar hoewel westerse landen deze op zich wenselijke multinationale aanpak lijken te omarmen, beschouwen staten van de “Non Aligned Movement” (NAM), waaronder Brazilië, Egypte en Zuid-Afrika, dergelijke maatregelen thans als een onaanvaardbare inbreuk op hun recht op het zelf ontwikkelen van vreedzaam gebruik van nucleaire technologie.<sup>29</sup> Zij blokkeren voorlopig alle pogingen om hierover in internationaal verband afspraken te maken.

25 In een “break-out” scenario verwerft een staat een kernwapencapaciteit binnen het NPV en stapt vervolgens uit het Verdrag.

26 Urenco is een Duits, Nederlands en Brits samenwerkingsverband dat zich vooral op de gezamenlijke verkoop van verrijkt materiaal richt.

27 INF/CIRC/640, *Multilateral Approaches to the Nuclear Fuel Cycle: Expert Group Report submitted to the Director General of the International Atomic Energy Agency*, 22 februari 2005, te raadplegen op <<http://www.iaea.org>>.

28 Mohamed ElBaradei, *The Nobel Lecture*, Oslo, 10 december 2005.

29 Maar ook niet alle westerse landen bevinden zich al op één lijn ten aanzien van MNA's. Zo zijn er landen, zoals Zweden, die over een eigen verrijgingsindustrie beschikken (en over de economische voordelen daarvan) en die nog gereserveerd staan tegenover het idee van MNA's.



## II.4 De opkomst van niet-statelijke actoren

Een substantieel deel van de benodigde hardware om een kernbom te construeren is tegenwoordig dual use. Bovendien is de illegale handel in verboden en/of dual use goederen door de voortschrijdende globalisering, die onder meer wordt gekenmerkt door de sterk verbeterde communicatiemogelijkheden, eenvoudiger geworden. De opkomst van een steeds groter wordende zwarte markt in nucleaire materialen en goederen is één van de belangrijkste kenmerken van het veranderende landschap op het gebied van non-proliferatie en ontwapening, aldus ElBaradei tijdens zijn Nobel-lezing. Proliferatie is niet langer voorbehouden aan staten, maar in toenemende mate spelen individuele tussenpersonen een bemiddelende rol (brokering) in de handel in strategische goederen en technologie.<sup>30</sup>

Brokering houdt in dat tussenpersonen vaak onder valse voorwendsels proliferatiegevoelige goederen via particuliere kanalen naar het “doeland” sturen, mogelijk via derde landen. Zo bleek de Pakistaanse atoomgeleerde A.Q. Khan via zijn netwerk van tussenpersonen lange tijd gevoelige nucleaire (wapen)technologie te hebben geëxporteerd naar landen als Iran, Libië en Noord-Korea.<sup>31</sup> Khan lijkt daarbij overigens alleen op het eerste gezicht als niet-statelijke actor te hebben gehandeld. Het is immers onwaarschijnlijk dat de Pakistaanse overheid van niets wist en hierbij geen enkele (passieve) hulp heeft verleend. Khan’s kennis van de technische aspecten, maar vooral ook van de wijze waarop, en bij wie de noodzakelijke componenten kunnen worden verkregen, laat zien hoe proliferatienetwerken grootschalig kunnen opereren.<sup>32</sup>

Niet-statelijke actoren kunnen niet alleen medeverantwoordelijk zijn voor de verdere proliferatie van nucleaire kennis, materialen en technologie. In een andere gedaante vormen zij tevens een nieuwe – en volgens velen de belangrijkste – dreiging. Sinds de aanslagen van 11 september 2001 is de wereld doordrongen van het risico dat terroristen massavernietigingswapens bemachtigen en inzetten. Zie hiervoor ook paragraaf III.2.

## II.5 De grenzen van multilaterale samenwerking

Non-proliferatie heeft de meeste kans van slagen als zoveel mogelijk landen zich daarbij aansluiten. Door de steeds duidelijker aan de oppervlakte tredende belangentegenstellingen tussen verschillende staten ten aanzien van nucleaire non-proliferatie en ontwapening, staat de gewenste multilaterale aanpak echter onder druk.

Dat werd in mei 2005 evident toen de zevende NPV-toetsingsconferentie mislukte. De tegenstellingen tussen een aantal staten bleken zo groot, dat er zelfs geen gemeenschappelijke slotverklaring kon worden opgesteld.<sup>33</sup> Zelfs het minste waarop werd

30 Gedoeld wordt op militaire, nucleaire, biologische en chemische goederen en technologie.

31 Zie bijvoorbeeld Jaco Alberts e.a., ‘Zakenman wilde delen kernbom leveren’, *NRC-Handelsblad*, 4 juli 2005.

32 Michael Laufer, ‘A.Q. Khan Nuclear Chronology’, *Carnegie Endowment for International Peace Issue Brief, Non-proliferation*, No. 8, 7 september 2005.

33 Als enige voordeel hiervan zou kunnen worden gezien dat er voor een slottekst geen compromissen zijn gesloten die afbreuk doen aan de resultaten van de eerdere toetsingsconferenties uit 1995 en 2000. Overigens was dit niet de eerste keer dat er geen slotverklaring kon worden vastgesteld, dit was namelijk ook het geval in 1980 en in 1990.

gehoopt, namelijk een bevestiging van de afspraken van de vorige twee toetsingsconferenties uit 1995 en 2000, waaronder de verwijzing naar de dertien concrete ontwapeningsvoorstellen uit 2000 (o.a. het CTBT en het FMCT, zie bijlage V), bleek vooral door de opstelling van de Verenigde Staten niet haalbaar.

Een bijkomend probleem is dat het beeld van een NPV in crisis lang blijft hangen. Omdat de volgende toetsingsconferentie pas over vijf jaar wordt gehouden en de eerste voorbereidende bijeenkomst niet voor 2007 zal zijn, moet de wereld het tot die tijd doen met een verzwakt NPV met het risico dat het normatieve karakter daarvan verder afkalft.<sup>34</sup>

Dit beeld werd in september 2005 bevestigd doordat de VN-top van regeringsleiders op het gebied van non-proliferatie en ontwapening op een fiasco uitliep. Aanvankelijk bestond de hoop dat tijdens deze top een voorzichtig begin met de reparatie van de mislukte NPV-toetsingsconferentie kon worden gemaakt. Maar uiteindelijk is het onderwerp non-proliferatie twee dagen voor aanvang van de top volledig uit het conceptslotdocument geschrapt, omdat er geen enkel uitzicht op overeenstemming was.<sup>35</sup> In reactie hierop stelde de Secretaris-generaal van de VN (SGVN) Annan in zijn toespraak op de VN-top terecht, zij het ondiplomatiek, dat de wereld “va-banque” speelt met de groeiende dreiging van massavernietigingswapens. Volgens Annan is de wereldwijde consensus over het NPV ernstig verzwakt.<sup>36</sup>

In het kort speelden bij de toetsingsconferentie en bij de VN-top de volgende tegenstellingen een rol:

- Ontwapening: de Verenigde Staten weigerden in de slotverklaring een verwijzing op te nemen naar ontwapeningsafspraken uit de twee laatste toetsingsconferenties uit 1995 en 2000. Verder verlangden de Arabische landen, met name Egypte, dat Israël het NPV tekent en ratificeert en afstand van zijn kernwapens doet;
- (Non-)proliferatie: het bleek niet mogelijk in de slotverklaring een uitspraak op te nemen dat Iran de IAEA-Waarborgovereenkomst niet heeft nageleefd. Iran wist deze westerse eis te blokkeren met verwijzing naar de lopende onderhandelingen met Europa over zijn nucleaire programma. Verder konden de lidstaten, vooral door de opstelling van China, het niet eens worden over een krachtige veroordeling van Noord-Korea, dat zich aan het NPV heeft onttrokken en verklaart over kernwapens te beschikken;
- Het recht op civiele nucleaire technologie: westerse landen willen proliferatiegevoelige technologieën, zoals uraniumverrijking, meer reguleren. Zij proberen in dit kader bijvoorbeeld MNA's bespreekbaar te maken. NAM-staten stellen onder verwijzing naar het NPV daarentegen dat dit een onrechtmatige inperking zou zijn van hun recht om

34 Burkard Schmitt, 'NPT breakdown', *EU Institute for Security Studies Newsletter*, No. 15, juli 2005.

35 In het slotdocument spreken de lidstaten enkel nog hun steun uit voor pogingen om de “International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism” spoedig in werking te laten treden. Maar dit was niet nieuw; de tekst van deze conventie was eerder op 13 april 2005 al door de Algemene Vergadering van de VN vastgesteld (A/59/PV.91).

36 Kofi Annan, *Statement to the 60th Session of the General Assembly*, New York, 17 september 2005.

een civiele nucleaire industrie op te bouwen. Zolang de kernwapenstaten op het gebied van ontwapening geen beterschap tonen, weigeren NAM-landen om MNA's te bespreken of aanvullende verplichtingen als het Additioneel Protocol op zich te nemen.

## **II.6 Ter illustratie: de posities van de Verenigde Staten en van Iran**

Ter illustratie van bovenstaande problematiek wordt hier apart aandacht besteed aan de posities van de Verenigde Staten en van Iran, die op het gebied van non-proliferatie lijnrecht tegenover elkaar staan.

### *II.6.1 De Verenigde Staten*

De huidige positie van de Verenigde Staten, de politiek belangrijkste kernwapenstaat, ten aanzien van het non-proliferatieregime wordt vooral bepaald door de onvrede van de regering-Bush met bestaande multilaterale kaders en de behoefte aan een "onafhankelijke", op direct resultaat gerichte, benadering van veiligheidspolitiek.<sup>37</sup> Deze ontwikkeling werd versterkt door de terroristische aanslagen op 11 september 2001. Vanaf dat moment beschouwt Amerika zichzelf als een land in oorlog waarbij de mogelijke combinatie van internationaal terrorisme met een massavernietigingswapen als belangrijkste dreiging wordt gezien.<sup>38</sup>

De Verenigde Staten belijden weliswaar steun aan het NPV en aan de norm die daarvan uitgaat, maar nationale (veiligheids)belangen gaan voor. Zo is Washington sinds 2000 teruggekomen op eerdere nucleaire ontwapeningstoezeggingen.<sup>39</sup> Dit kwam tot uiting in de Amerikaanse weigering om zich bij de laatste NPV-toetsingsconferentie in mei 2005 opnieuw te committeren aan de dertien bij de toetsingsconferentie uit 2000 aanvaarde ontwapeningsstappen, waaronder de snelle ratificatie van het CTBT. In 2002 hadden de Verenigde Staten al aan die afspraken getornd door eenzijdig het "Anti-Ballistic Missile" Verdrag op te zeggen, in 2004 gevolgd door een verklaring dat een verifieerbaar FMCT niet mogelijk is en dus geen zin heeft. Met dat laatste kwamen de Verenigde Staten terug op een sinds midden jaren negentig algemeen gedeelde visie dat een (verifieerbaar) FMCT zowel wenselijk als mogelijk was.

37 Zie ook het advies van de AIV/CAVV, *Preëemptief Optreden*, advies nummer 36, Den Haag, juli 2004.

38 In zijn speech van 1 juni 2002 wees president Bush op deze dreiging: "The gravest danger to freedom lies at the crossroads of radicalism and technology [of weapons of mass destruction]". Zie George W. Bush, *Graduation Speech to West Point, United States Military Academy*, New York, 1 juni 2002.

39 Het is de vraag in hoeverre de VS zich hiermee aan de strekking van het ontwapeningsartikel, artikel VI, uit het NPV houden. De letterlijke tekst van dit artikel luidt: "Each of the Parties to the Treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control". Maar zoals ElBaradei in zijn artikel uit 2003 al opmerkt, het feit dat een tijdschema ontbreekt, is een zwak punt. Toch bestaat er wel degelijk een internationale norm die stelt dat de kernwapenstaten meer moeten doen dan alleen onderhandelen; de onderhandelingen moeten namelijk ook tot resultaat leiden. Zo oordeelde het Internationaal Gerechtshof in Den Haag in 1996 unaniem dat: "The legal import of that obligation goes beyond that of a mere obligation of conduct; the obligation involved here is an obligation to achieve a precise result – nuclear disarmament in all its aspects – by adoption a particular course of conduct, namely, the pursuit of negotiations on the matter in good faith". Zie, ook voor een onderbouwing van dit oordeel: International Court of Justice, *Legality of the Threat or use of Nuclear Weapons*, 8 juli 1996, <<http://www.icj-cij.org>>.

Een ander recent voorbeeld van Amerikaans unilateraal handelen is het voornemen van president Bush om India, hoewel geen NPV-lid, te helpen met de opbouw van een civiele nucleaire industrie.<sup>40</sup> Als de Amerikaanse Senaat met de hiervoor benodigde wetswijzigingen akkoord gaat (die overigens weer afhangen van de onderhandelingen die hierover nog met India moeten worden gevoerd), betekent dit een radicale koerswijziging ten opzichte van het beleid om India op nucleair gebied te isoleren, omdat het zich niet bij het NPV wil aansluiten.<sup>41</sup> Duidelijk is dat India niet op één lijn met bijvoorbeeld Iran of Noord-Korea kan worden geplaatst. India is het grootste democratische land ter wereld en behoort zeker niet tot de categorie “staten van zorg”. Maar zolang voor de casus-India geen bevredigende oplossing is gevonden, ondermijnt dit Amerikaanse initiatief het gezag van het NPV en kan niet meer dezelfde politieke druk worden uitgeoefend om landen aan de regels daarvan te binden.

De Verenigde Staten gebruiken het NPV “à la carte”, waarbij zij bepalen wie goed of fout zijn. Niet-NPV lid India wordt “beloond”, terwijl Washington van landen als Iran en Noord-Korea verlangt dat ze zich aan de letter van het NPV en de IAEA-Safeguards houden en hun beperkingen opleggen die verder gaan dan het NPV vereist. Voldoen zij daaraan niet, dan wordt met sancties van de Veiligheidsraad gedreigd. Enerzijds onttrekken de Verenigde Staten zichzelf, en in relatie met een bevriende mogendheid (India), aan de implicaties van het NPV, anderzijds vinden zij dat het multinationale NPV niet effectief genoeg is.

De Verenigde Staten zien het non-proliferatieregime, dat steunt op verdragen en internationale afspraken, als ontoereikend en willen door middel van contra-proliferatiemaatregelen als het “Threat Reduction Program”, het PSI en VNVR-resolutie 1540 de gaten in het regime vullen. De vraag is of dit mogelijk is als het regime tegelijkertijd wordt ondergraven, zoals ten aanzien van India dreigt.<sup>42</sup> Wel is het zo, dat de Verenigde Staten de jaarlijks ongeveer € 2 miljard aan (nucleaire, biologische en chemische) contra-proliferatiemaatregelen uitgeven, waarvan ongeveer de helft aan Rusland in het kader van het Nunn-Lugar-initiatief en van het G8-actieplan.<sup>43</sup> Vergeleken hierbij hebben alle Europese landen en de EU samen de afgelopen jaren slechts ongeveer een achtste aan

40 Alom overheerst het oordeel dat de VS hiertoe uit geostrategische overwegingen hebben besloten: in de VS is men er niet gerust op dat China zich op langere termijn vreedzaam zal ontwikkelen en men hoopt in dat geval met India een krachtige bondgenoot in de regio te hebben. Overigens is deze deal in India zelf niet onomstreden. Tegenstanders in India zijn bang dat India zich zo tot de ‘schoothond’ van Amerika maakt.

41 India heeft het NPV, dat alleen de kernwapenstaten uit 1967 erkent, altijd als bijzonder onrechtvaardig beschouwd en vanaf het begin gezegd dat het om die reden het NPV nooit zou tekenen.

42 Zie bijvoorbeeld Peter van Ham, WMD Proliferation and Transatlantic Relations: Is a Joint Western Strategy Possible? *The Clingendael Institute*, april 2004. “[...] one of today’s key political questions: Does the gradual shift towards assertive counterproliferation undermine the credibility of the non-proliferation structure in general, and the UN in particular? Or does it offer the necessary (coercive) support to strengthen these norms?”

43 Niet inbegrepen hierbij zijn de vele miljarden dollars die de VS aan Missile Defence uitgeven.

contra-proliferatiemaatregelen besteed: in totaal om en nabij € 240<sup>44</sup> miljoen per jaar. Dit verzwakt de onderhandelingspositie van de EU.

Verder werken de Verenigde Staten en Rusland als gevolg van bilaterale wapenreducties aan het terugbrengen van het aantal strategische kernwapens van meer dan 10.000 in 1991 tot ongeveer 1.700 à 2.000 in 2012. De laatste afspraken dateren uit 2002, toen het Verdrag van Moskou werd getekend.<sup>45</sup> Hiervan is echter geen verificatie mogelijk en ook vallen tactische kernwapens er niet onder. Bovendien hoeven niet-operationele kernwapens volgens deze afspraken niet te worden vernietigd, maar kunnen ze ook worden opgeslagen (wat in feite ook gebeurt) om te zijner tijd weer in dienst te worden gesteld. Dit is uiteraard geen echte nucleaire ontwapening; daarvoor zijn immers concrete, onomkeerbare en verifieerbare stappen nodig.

### II.6.2 Iran

De status van het NPV als wereldwijd normatief kader wordt in toenemende mate bemoeilijkt door het asymmetrische en dus discriminerende karakter ervan. De vijf erkende kernwapenstaten (en de verdragspartners die door hen worden beschermd, waaronder Nederland) worden bevoordeeld ten opzichte van landen die hiertoe niet behoren. Zo erkent de Navo in haar strategie volmondig dat kernwapens een unieke bijdrage aan afschrikking (deterrence) leveren.<sup>46</sup> Ook uraniumverrijking (bijvoorbeeld door Urenco) geldt in deze landen als een aanvaardbare activiteit.

Het NPV vertegenwoordigt evenwel het beste resultaat dat eind jaren zestig kon worden bereikt. Het Verdrag codificeerde de toenmalige situatie met als perspectief een kernwapenvrije wereld. Maar naarmate de tijd voortschrijdt, wordt steeds duidelijker dat de asymmetrie tussen de have's en de have not's niet eindeloos zal duren.<sup>47</sup> India, Pakistan en Israël hadden zich er al aan onttrokken. Noord-Korea claimt reeds de kernwapenstatus en Iran zal mogelijk het volgende kernwapenland zijn.

44 Het getal van € 240 miljoen is gebaseerd op een globaal onderzoek in open bronnen naar uitgaven in het verleden. Over het precieze getal is discussie mogelijk, het is namelijk moeilijk om na te gaan wat de verschillende landen metterdaad aan contra-proliferatie hebben uitgegeven (wat wezenlijk anders is dan hebben toegezegd). Bovendien hanteren alle 25 EU-lidstaten verschillende criteria over wat wel en niet onder contra-proliferatie valt.

45 Amerikaans-Russisch "Strategic Offensive Reductions Treaty", ook wel Verdrag van Moskou genoemd, uit 2002.

46 Ter illustratie: de Navo stelt in haar laatste "Strategic Concept" uit 1999 dat "[...] the Alliance's conventional forces alone cannot ensure credible deterrence. Nuclear weapons make a unique contribution in rendering the risks of aggression against the Alliance incalculable and unacceptable. Thus they remain essential to preserve peace". En "The supreme guarantee of the security of the Allies is provided by the strategic nuclear forces of the Alliance [...]", artikel 46 en 62. Zie ook de doctrine van het Pentagon over de mogelijke inzet van nucleaire wapens: Joint Chiefs of Staff, *Doctrine for Joint Nuclear Operations* (Joint Pub 3-12), 15 maart 2005.

47 Zie 'ElBaradei warns on nuclear weapons', The Press Association 13 december 2005: "Either we continue to rely on nuclear weapons, and face the reality that in the next 10-20 years, 20 or 30 countries will have nuclear weapons, or each country must cease its nuclear weapons programme and destroy existing nuclear arsenals".

Iran heeft de ambitie om een regionale grootmacht te worden. In dit beeld zou de wens om ook een kernwapen te verwerven, goed passen. Staten streven immers over het algemeen naar kernwapens omdat zij zich door hun buurlanden bedreigd voelen, en/of regionale hegemonie nastreven respectievelijk aanspraak willen maken op het prestige van een grote mogendheid.

In het geval van Iran geldt dat het nabij de kernmachten India, Israël en Pakistan ligt. De veiligheid van deze drie niet-NPV landen lijkt beter gegarandeerd dan de veiligheid van Iran, dat wél tot het NPV is toegetreden. Zoals ook de Navo stelt, gaat van een kernwapen een unieke afschrikkende werking uit. Iran zal ongetwijfeld de mening zijn toegedaan, dat de Verenigde Staten Irak niet zouden zijn binnengevallen als Saddam Hoessein over een atoombom zou hebben beschikt.<sup>48</sup>

Zo beschouwd is de vermeende wens van Iran om ook over een kernwapen te beschikken, zeker verklaarbaar. Vermeend, want een zogeheten “smoking gun” is tot op heden niet gevonden. Maar het feit dat Iran jarenlang een geheim nucleair programma had, dat in 2002 alleen bij toeval is ontdekt, wijst wel in die richting. Daarbij komt dat het IAEA er de afgelopen jaren niet in is geslaagd om op alle openstaande vragen afdoende antwoord te krijgen, mede omdat Iran daartoe onvoldoende medewerking heeft verleend.<sup>49</sup>

Als Iran een kernwapen zou ontwikkelen, zou dat een nieuwe slag zijn voor het reeds aangetaste normatieve karakter van het NPV. Zeker als dit vervolgens leidt tot een regionale proliferatiecascade. Een groot aantal staten kan in relatief korte tijd een rudimentair kernwapen fabriceren (zie bijlage VI). Het “High Level Panel on Threats, Challenges and Change” (HLP) oordeelde in zijn rapport uit december 2004 dat de mogelijkheid van een nucleaire cascade “thans zeer reëel” is.<sup>50</sup>

Ten tijde van de vaststelling van dit advies lijkt Iran vastbesloten om op het gebied van civiele nucleaire industrie geheel zelfvoorzienend te worden, inclusief het bezit van een volledige – proliferatiegevoelige – verrijkingcapaciteit (zie bijlage IV). Iran beroept zich daarbij op artikel IV van het NPV dat het vreedzaam gebruik van nucleaire energie zonder meer toestaat. In reactie hierop stellen westerse regeringen dat zij het recht van Iran op een civiel nucleair programma respecteren, maar dat moet worden uitgesloten dat Iran zich tot een kernwapenstaat ontwikkelt. In de ogen van het Westen kan Iran het meermaals geschonden vertrouwen in het vreedzame karakter van zijn nucleaire programma alleen herwinnen door af te zien van een eigen verrijkingcapaciteit. Iraanse pogingen anderzijds stuiten op hevig verzet van de westerse landen die dreigen Iran

48 O.a. Mark Leonard wijst hierop: “The lesson the Iranians drew from the Iraq war is that the only way to be safe from American invasion is to have a nuclear deterrent – and the challenge is to develop it quickly while American troops are still bogged down in Iraq”. Zie Mark Leonard, *Why Europe will run the 21st century*, London: Bloomberg 2005.

49 Zie ook de Kamerbrief van de minister van Buitenlandse Zaken d.d. 20 september 2005 (*Kamerstukken II 2005/06*, 30 300, nr. 3). De minister noemt daarin het IAEA-rapport “verontrustend”.

50 Zie *A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change (A/59/565)*, december 2004. Het HLP werd in november 2003 door SGVN ingesteld om te adviseren over hoe de VN ook in de 21ste eeuw relevant kan blijven. Het eindrapport bevat onder meer een groot aantal aanbevelingen voor de versterking van het non-proliferatieregime.

wegens eerdere schendingen van de IAEA-Waarborgovereenkomst voor de Veiligheidsraad te brengen.<sup>51</sup>

Op 10 januari 2006 werd een nieuwe fase ingeluid toen Iran een abrupt einde maakte aan de drie jaar lopende onderhandelingen met Europa door de IAEA-zegels in de uraniumverrijkingsfabriek in Natanz te verbreken en tegelijkertijd aankondigde het onderzoek naar uraniumverrijking te zullen hervatten.<sup>52</sup> In reactie hierop verklaarden de drie ministers van Buitenlandse Zaken van Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (E3), die het politieke overleg met Iran de afgelopen periode hebben geleid, twee dagen later samen met de Hoge Vertegenwoordiger van de EU Solana (E3/EU) dat nu de tijd is aangebroken om de VN-Veiligheidsraad in te schakelen.<sup>53</sup> Tot op heden is een krachtige veroordeling van Iran uitgebleven, mede omdat de belangen binnen de IAEA-Bestuursraad uiteenlopen en omdat het onzeker is of en welke actie de Veiligheidsraad zou kunnen nemen.<sup>54</sup> Iran lijkt dan ook niet erg onder de indruk van de westerse dreigementen. Op zijn beurt dreigt het zich niet langer aan het Additioneel Protocol te houden en het IAEA de toegang tot zijn nucleaire faciliteiten te ontfemen.<sup>55</sup>

In ieder geval heeft Iran met zijn opstelling bereikt dat het thans een factor is waarmee de wereld rekening houdt. Dit geldt ook voor Noord-Korea, een zelfverklaarde atoommacht. Beide landen worden thans, meer dan voorheen het geval was, in het internationale diplomatieke verkeer serieus genomen. Vanuit het gezichtspunt van beide landen is dit aanzienlijke politieke winst. Dit zal door andere staten met soortgelijke mogelijkheden ongetwijfeld met belangstelling worden gevolgd.

51 Zie bijvoorbeeld de resolutie van de IAEA-Bestuursraad (Board of Governors), 'Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran', (GOV/2005/77), 24 september 2005.

52 Iran Begins Removal of IAEA Seals at Enrichment-related Locations, Press release 2006/02, 10 januari 2006, <[www.iaea.org](http://www.iaea.org)>.

53 Statement by Germany, United Kingdom, France, and the EU High Representative on the Iranian nuclear issue, Berlijn, 12 januari 2006, <[www.ue.eu.int](http://www.ue.eu.int)>.

54 Binnen de IAEA-Bestuursraad ligt consensus over verwijzing van Iran naar de VR door de uiteenlopende posities en belangen van de diverse lidstaten moeilijk. Zo hebben de VS alle diplomatieke relaties met Iran verbroken. Daarentegen heeft Rusland grote economische belangen in Iran en is het bijvoorbeeld betrokken bij de opbouw van de Iraanse nucleaire industrie. Terwijl China niet het risico wil lopen dat de olieafvoer uit Iran wordt afgesneden (Iran heeft dit argument ook metterdaad gebruikt tegen o.a. India). En de NAM-landen stellen uit angst voor een precedentwerking, dat Iran wel degelijk het onvervreembare recht heeft om een eigen verrijkingcapaciteit op te bouwen.

55 Iran heeft het Additioneel Protocol getekend, maar nog niet geratificeerd. In de tussentijd houdt Iran zich aan het Additioneel Protocol (stand op 13 januari 2006).

# III Nucleaire non-proliferatie en vrede en veiligheid

## III.1 Inleiding

Uit de vorige hoofdstukken komt naar voren dat het non-proliferatieregime volop in beweging is. Contra-proliferatie-instrumenten als PSI, VNVR-resolutie 1540 en bilaterale bijstand aan de voormalige Sovjetrepublieken winnen terrein, terwijl het NPV, dat sinds de oprichting onverwacht succesvol was, te maken heeft met tegenstellingen die afbreuk doen aan de norm die daarvan uitgaat.

Dit hoofdstuk gaat in op de gevolgen van nucleaire proliferatie voor vrede en veiligheid. Het is gestructureerd aan de hand van de eerste drie van de vier concrete vragen uit de adviesaanvraag; de laatste vraag komt in het slothoofdstuk aan de orde. Paragraaf III.2 gaat in op de dreigingsappreciatie van nucleaire wapens en technologie voor vrede en veiligheid. Paragraaf III.3 behandelt de versterking van een nucleair non-proliferatieregime. Paragraaf III.4 gaat in op de gevolgen voor het veiligheidsbeleid van de EU en van de Navo.

## III.2 Dreigingsappreciatie (*regeringsvraag 1: Hoe bedreigend acht de Adviesraad de verspreiding van nucleaire wapens en technologie voor de internationale vrede en veiligheid en voor de Nederlandse samenleving?*)

Bij de beantwoording van deze regeringsvraag maakt de AIV een tweedeling in statelijke en niet-statelijke actoren. Daarnaast onderscheidt de AIV nog een andere, afgeleide dreiging, namelijk het mogelijke gebruik van een radiologische- of vuile bom. Als beperking geldt hierbij dat op de vraag *hoe* bedreigend de verspreiding van nucleaire wapens en technologie wordt geacht, geen antwoord in absolute termen kan worden gegeven.

### *Staten en afschrikking*

Tijdens de Koude Oorlog hielden de twee machtsblokken Oost en West elkaar nucleair in evenwicht wat tot uitdrukking kwam in het principe van wederzijdse afschrikking. Beide rivalen leerden hun les tijdens de Cuba-crisis. Betoogd kan worden dat kernwapens ertoe hebben bijgedragen dat de rivaliteit tussen de beide tegenpolen tijdens deze periode nooit tot een grootschalig conflict heeft geleid.<sup>56</sup> Tussen kernwapenstaten is in theorie het principe van afschrikking (“deterrence”) nog altijd van toepassing.<sup>57</sup> De AIV stelde hierover in 2002, dat “Afschrikking [...] in het algemeen ook ten opzichte van risicolanden [zal] werken”.<sup>58</sup> De AIV blijft ook in dit advies bij dat oordeel.

56 J.G. Siccama, *Afschrikking en oorlog*, opgenomen in *Internationale betrekkingen in perspectief*, R.B. Soetendorp en A. van Staden (red.), Zutphen, Aula, 1987.

57 De Britse minister van Defensie John Reid stelde recent nog eens dat zolang andere kernwapenstaten die een potentiële dreiging voor het VK vormen over nucleaire wapens beschikken, ook het VK vasthoudt aan nucleaire afschrikking. Citaat afkomstig uit ‘VK handhaaft nucleaire afschrikking’, *Defensiekrant*, 1 december 2005, te raadplegen op <<http://www.defensie.nl>>.

58 AIV, *De Amerikaanse plannen voor raketverdediging nader bekeken. Voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid*, advies 28, Den Haag, augustus 2002.



Hoe dan ook zijn de veiligheidsrisico's evident als het aantal kernwapenstaten verder toeneemt: van kernwapens gaat – nog steeds – een reëel gevaar uit. Iedere nieuwe kernwapenstaat vergroot immers de kans dat (buur)landen in een desbetreffende regio vervolgens ook het bezit van een dergelijk wapen zullen nastreven (cascade- of domino-effect). Deze mogelijkheid is thans het meest actueel in het instabiele Midden-Oosten, naar aanleiding van de kwestie Iran en in Oost-Azië, waar Noord-Korea heeft verklaard over meerdere kernwapens te beschikken. Bij een groter aantal kernwapenstaten neemt de kans op ongelukken en misverstanden toe. Verder zou hierdoor het aantal mogelijke proliferatiecombinaties ook toenemen en daarmee de risico's dat niet-statelijke actoren, zoals terroristen, de hand op nucleair materiaal weten te leggen. Ten slotte zou toename van het aantal kernwapenstaten er ook toe leiden dat de wereld zich steeds verder verwijderd van één van de hoofddoelstellingen van het NPV, namelijk nucleaire ontwapening.

#### *Nucleair terrorisme*

De Verenigde Naties, de Verenigde Staten, de Europese Unie, de G8 en het HLP stellen sinds 11 september 2001 allemaal dat een mogelijke combinatie van terrorisme en massavernietigingswapens tot de grootste dreigingen van deze tijd hoort. Vooral van het gebruik van een kernwapen gaat een grote dreiging uit vanwege de onvergelijkbaar grote gevolgen die bovendien niet of nauwelijks kunnen worden bestreden. Vóór 2001 hadden terroristische groeperingen al aanslagen met massavernietigingswapens uitgevoerd of pogingen daartoe gedaan. De bekendste is ongetwijfeld de aanslag met het chemische middel Sarin in de metro van Tokio in 1995. Maar de dreiging daarvan was nooit zozeer tot de voorgrond doorgedrongen.

Deze dreiging verschilt van de "klassieke" kernwapendreiging, omdat afschrikking niet lijkt te werken tegen de netwerkachtige structuren van internationale en niet aan een grondgebied gebonden terroristische organisaties, die aanslagen met catastrofale gevolgen als belangrijk wapen gebruiken. Van Al-Qaeda is bekend dat het bezit van massavernietigingswapens wordt nagestreefd om deze metterdaad te gebruiken. Intentie is één van de twee aspecten van dreiging, de andere is capaciteit. Als de intentie dus aanwezig mag worden verondersteld, rest de prangende vraag wat de potentiële nucleaire capaciteiten van het internationaal terrorisme zijn.

Betrouwbare – openbare – inlichtingen over de nucleaire capaciteiten van terreurorganisaties zijn schaars. Dat maakt het moeilijk zich hiervan een goed beeld te vormen. Het wordt echter uitgesloten geacht dat een terroristische organisatie zelf in staat is om de basiselementen voor een nucleair wapen, zoals hoogverrijkt uranium of plutonium, te produceren. Maar ook als de benodigde grondstoffen langs illegale weg kunnen worden verkregen, vereist dit een grote en goed georganiseerde infrastructuur, geen losse organisatie van afzonderlijke cellen die onderling niet of nauwelijks communiceren. Verder zijn er grote investeringen mee gemoeid. Een dergelijk project loopt daardoor eerder kans voortijdig door inlichtingendiensten te worden ontdekt. De meeste experts op het gebied van nucleaire wapens betwijfelen of Al-Qaeda thans al over de noodzakelijke kunde en middelen beschikt om zelf een nucleaire bom te maken.<sup>59</sup>

Vanuit terroristisch perspectief zou het te prefereren zijn om een inzetgereed kernwapen te verwerven. Vooral Rusland lijkt in dit opzicht kwetsbaar. Het is dan ook van groot

59 Paul Wilkinson, *International terrorism: the changing threat and the EU's response*, Chaillot Paper, No. 84, oktober 2005.

belang deze route af te snijden, bijvoorbeeld door het uitvoeren van het “Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction” van de G8. Voorkomen moet worden dat terroristen ooit over een kernwapen kunnen beschikken of geloofwaardig die indruk kunnen wekken.

De constatering uit het AIVD-jaarverslag 2004, dat eigen onderzoek op het terrein van de proliferatie van massavernietigingswapens vanwege capaciteitsproblemen beperkt is gebleven, acht de AIV, gezien het dreigingsbeeld, dan ook niet aanvaardbaar.<sup>60</sup> Het is in dit opzicht een belangrijke verbetering dat de Minister-president, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Defensie in juli 2005 in een convenant hebben vastgelegd dat de beide Nederlandse inlichtingendiensten AIVD en MIVD op de onderzoeksterreinen proliferatie en terrorisme, waar beide diensten hun eigen onderscheiden verantwoordelijkheid hebben, meer gaan samenwerken.<sup>61</sup>

#### *De radiologische of vuile bom*

Strikt genomen valt de radiologische of vuile bom buiten de vraagstelling van de regering, want er is daarbij geen sprake van nucleaire wapens of technologie. Een vuile bom is een (simpel) conventioneel explosief waarop radiologisch materiaal is bevestigd. Dit advies gaat er echter wel op in, omdat het psychologische effect op de samenleving in voorkomend geval groot kan zijn.<sup>62</sup> In publicaties wordt in aanvulling op de bekende NBC (Nucleair, Biologisch, Chemisch) afkorting bijvoorbeeld ook wel gesproken over NBCR-terrorisme waarbij de “R” voor “Radiologisch” staat.

Het feit dat radioactieve stoffen op zich alomtegenwoordig zijn in bijvoorbeeld onderzoekscentra, ziekenhuizen en industrie alsmede de eenvoud waarmee een vuile bom kan worden gemaakt, suggereert volgens het HLP “een hoge mate van waarschijnlijkheid dat een dergelijk wapen metterdaad wordt gebruikt”.<sup>63</sup> Het radioactieve materiaal dat hiervoor nodig is, kan relatief eenvoudig op de zwarte markt worden verkregen.

Gezien eerdere pogingen om terroristische aanslagen met massavernietigingswapens te plegen en gezien de terroristische intenties, moet ervan worden uitgegaan dat terroristen leren van eerdere pogingen en dat nieuwe pogingen steeds beter zullen zijn voorbereid. Ten aanzien van radiologische aanslagen kunnen de volgende uitspraken worden gedaan:

- het is waarschijnlijker dat terroristen een radiologische bom trachten te maken, dan een kernwapen, ook al zou het om een rudimentair kernwapen (“crude device”) gaan;

60 AIVD Jaarverslag 2004, d.d. 28 april 2005.

61 Kamerbrief van de Minister-president, minister van Algemene Zaken en van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van de minister van Defensie d.d. 8 juli 2005 (*Kamerstukken II 2004/05*, 30 070, nr. 6).

62 In plaats van *mass-destruction* spreekt men wel van *mass-disruption*. Zie voor een beschrijving van mogelijke gevolgen bijvoorbeeld *Protecting Against the Spread of Nuclear, Biological, and Chemical Weapons. An Action Agenda for the Global Partnership*, Center for Strategic and International Studies, Volume I: Agenda for Action, januari 2003.

63 Zie bijvoorbeeld ook Fared Zakeria, *The Future of Freedom*. New York: W.W. Norton 2004, “The democratization of technology and information means that most anyone can get his hands on anything. [...] These same open sources [internet and a good search engine] will, unfortunately, soon help someone build a dirty bomb”.

- het is waarschijnlijker dat terroristen bij de inzet van een dergelijk wapen (maar ook van een kernwapen<sup>64</sup>) zullen kiezen voor simpele “overbrengingsmiddelen” die binnen hun bereik liggen zoals containers, (vracht-)auto’s, menselijke dragers e.d., dan voor het gebruik van specifiek aan militairen toegeschreven middelen zoals granaten en raketten;
- het is waarschijnlijk dat terroristen hun eventuele aanslagen zullen (blijven) richten op civiele en dus makkelijke doelen (“soft targets”) ook al valt in Irak een patroon te herkennen van aanslagen op bewaakte en/of beschermde doelen (“hard targets”).<sup>65</sup>

De inlichtingen- en veiligheidsdiensten achten de waarschijnlijkheid van een NBCR-aanslag in Nederland laag, aldus de regering in december 2005.<sup>66</sup> Maar ook al is de feitelijke waarschijnlijkheid wellicht gering, Nederland moet hiermee vanwege de aard en de omvang van de te verwachte gevolgen toch ernstig rekening houden.

### **III.3 Versterking van het nucleaire non-proliferatieregime** *(regeringsvraag 2: Uit welke elementen zou een omvattende strategie tegen de verspreiding van nucleaire middelen volgens de Adviesraad moeten bestaan om effect te sorteren?)*

#### *Integrale benadering*

Om effect te sorteren tegen de verspreiding van nucleaire middelen moet de strategie inderdaad alomvattend ofwel integraal zijn. De kracht van het non-proliferatieregime schuilt in de samenhang van de bestanddelen die los van elkaar proliferatie niet kunnen voorkomen. In dit advies over een strategie tegen de verspreiding van nucleaire middelen sluit de AIV aan bij het non-proliferatiemodel dat het HLP in zijn rapport uit 2004 hanteert.<sup>67</sup> Dit model onderscheidt vier niveaus: vraag, aanbod, handhaving en verdediging.<sup>68</sup> Een dergelijk model onderstreept het belang van een integrale aanpak om (de gevolgen van) proliferatie succesvol te bestrijden en brengt tevens een ordening aan tussen de uiteenlopende instrumenten. Deze paragraaf volgt verder de indeling: vraag (III.3.1), aanbod (III.3.2), handhaving (III.3.3) en verdediging (III.3.4).

64 AIV, *De Amerikaanse plannen voor raketverdediging nader bekeken: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid*, advies nummer 28, Den Haag, augustus 2002.

65 Een *soft target* is een niet beschermd dus makkelijk doelwit met een grote kans op burgerslachtoffers, zoals het openbaar vervoer, winkelcentra en uitgaansgelegenheden. Dit in tegenstelling tot *hard targets* zoals bewaakte personen, gebouwen of installaties, waar het risico op vroegtijdige ontdekking en mislukking veel groter is. De aanslagen in New York, Bali, Madrid en Londen waren gericht op *soft targets*.

66 Kamerbrief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 5 december 2005 (*Kamerstukken II 2005/06*, 29 754, nr. 60). Overigens hanteert deze Kamerbrief de schrijfwijze “CBRN-terrorisme”.

67 Het HLP stelde binnen dit kader ook maatregelen voor om proliferatie tegen te gaan. Om redenen zoals uiteengezet in hoofdstuk II, is tijdens de VN-top in september 2005 met dit deel van het HLP-rapport uiteindelijk niets gedaan.

68 Het Carnegie Endowment for International Peace komt in een recente publicatie tot een soortgelijke indeling, namelijk vraag, aanbod en naleving. Zie G. Perkovich e.a., *Universal Compliance: A Strategy for Nuclear Security*, Washington D.C., maart 2005.

### *III.3.1 Vermindering van de vraag naar nucleaire wapens*

#### *Het NPV en ontwapening*

In het NPV hebben alle deelnemende landen, op de kernwapenstaten na, vastgelegd het bezit van kernwapens niet (langer) na te streven in ruil voor de ontwapening van de kernwapenstaten en het recht op toegang tot civiele nucleaire technologie. Zoals in hoofdstuk II is uiteengezet, staat het normatieve karakter van het NPV thans echter ernstig onder druk.

Om een *geloofwaardig* NPV te behouden zullen beide partijen, de have's en de have not's, constructief en flexibel met de beschikbare instrumenten moeten omgaan, de have's met begrip voor de bezwaren en kritiek van de have not's. De AIV is het eens met het HLP en met de SGVN, Kofi Annan, die stellen dat hier een belangrijke rol is weggelegd voor de kernwapenstaten, die immers over een unieke status en de daarbij behorende verantwoordelijkheid beschikken. Sleutelstaat zijn zonder twijfel de Verenigde Staten.

Onomkeerbare ontwapeningsstappen van de kernwapenstaten zijn een eerste vereiste om de geloofwaardigheid van het non-proliferatiestreven te herstellen. De bilaterale ontwapeningsafspraken tussen de Verenigde Staten en Rusland, zoals uiteengezet in paragraaf II.6.1, voldoen hier niet aan. De 1.700 tot 2.000 operationele kernwapens (nog afgezien van de tactische kernwapens en de niet-operationele kernwapens die immers niet meetellen) die in 2012 overgebleven zullen zijn, zijn nog steeds veel meer dan voor afschrikking nodig is. Bovendien is voor de periode na 2012 niets geregeld. In voorkomend geval kan het aantal strategische kernwapens weer snel worden uitgebreid. Omdat beide staten over verreweg de grootste kernwapenarsenalen beschikken, spelen ze een beslissende rol in de ontwapeningsbesprekingen. Zonder transparante en ondubbelzinnige stappen van deze beide landen zullen de bilaterale afspraken ook geen multilateraal vervolg krijgen. Zo vallen China, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk tot nu toe buiten dit overleg. Ook dat zou moeten veranderen.

Washington erkent echter niet langer de koppeling tussen non-proliferatie en nucleaire ontwapening die in het NPV ligt besloten. Het Amerikaanse beleid om elke verwijzing naar eerder gemaakte ontwapeningsafspraken te blokkeren en tegelijkertijd onverkort op non-proliferatie aan te dringen, kan niet anders worden verklaard. In 2002 stelde de AIV al: "In dit licht [van de successen van het multilaterale non-proliferatieregime] is de in de Verenigde Staten aanwezige tendens om verdragen en internationale afspraken op het vlak van wapenbeheersing af te wijzen die op korte termijn onwelgevallig zijn, reden tot grote zorg".<sup>69</sup> Dit oordeel is in de tussentijd niet gewijzigd, integendeel.

De AIV adviseert om bij alle geschikte gelegenheden, in alle relevante fora en met zoveel mogelijk medestanders, de boodschap aan de Verenigde Staten over te brengen dat een multilaterale aanpak de kern moet blijven vormen van de strategie om succes te boeken bij het bestrijden van proliferatie. Hoeksteen hiervan is een sterk NPV, maar voor de geloofwaardigheid van dit Verdrag moeten de Verenigde Staten en Rusland wel substantiële ontwapeningsinspanningen leveren. Een dergelijk pleidooi hoeft niet tevergeefs te zijn. In Washington zijn immers meer partijen en groepen actief dan thans in de

<sup>69</sup> AIV, *De Amerikaanse plannen voor raketverdediging nader bekeken: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid*, advies nummer 28, Den Haag, augustus 2002.

regering zijn vertegenwoordigd. Het kan zeker niet worden uitgesloten dat een nieuwe Amerikaanse regering, Republikeins of Democratisch, ten aanzien van non-proliferatie weer een meer multilateraal gezinde koers gaat varen.

Hoewel het doel van volledige ontwapening waarschijnlijk een illusie is, behoort een duidelijke, onomkeerbare verkleining van de bestaande arsenalen zeker tot de mogelijkheden. Ook de EU-lidstaten Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zouden hierop indringend door Nederland, zo mogelijk samen met gelijkgezinde landen, moeten worden aangesproken. Van hen zijn echter pas echte stappen te verwachten als de grote twee, de Verenigde Staten en Rusland, met een significante reductie het goede voorbeeld hebben gegeven. Ook op het gebied van de vermindering van de paraatheid van kernwapens ("hair trigger alert") zouden deze beide landen het voortouw moeten nemen door hierover aanvullende bilaterale en controleerbare afspraken te maken, bijvoorbeeld door de kernkoppen en de inzetmiddelen fysiek te scheiden. Dit zou de kans op ongelukken en misverstanden verkleinen.

Voor de drie niet-NPV kernwape­nstaten India, Pakistan en Israël geldt dat de relevantie van het tot nu toe geldend beleid, om bij deze landen op ontwapening aan te dringen waarna ze als niet-kernwape­nstaat tot het NPV zouden kunnen toetreden, onder druk staat als gevolg van het Amerikaanse aanbod aan India om op nucleair gebied samen te werken. Zie voor een nadere uitwerking van het geval India paragraaf III.3.2.

#### *Prioriteit geven aan het CTBT*

Het CTBT vormt eveneens een belangrijk onderdeel van de multilaterale verdragsstructuur. Geconstateerd wordt dat er van het CTBT, hoewel nog niet officieel in werking, al wel een belangrijke internationale norm uitgaat. Voordat het Verdrag van kracht wordt, moeten echter eerst nog elf staten dit Verdrag ratificeren, waaronder de Verenigde Staten. President Clinton heeft in 1999 geprobeerd het Verdrag te laten ratificeren, maar kreeg hiervoor in de Senaat niet de vereiste meerderheid. President Bush, die tegen dit Verdrag is, heeft hiertoe nooit een poging gedaan.

Net als voor het NPV geldt voor het CTBT, dat de Nederlandse regering bij alle partijen en groeperingen in Washington de boodschap moet blijven overbrengen dat het CTBT een zeer belangrijk onderdeel van het non-proliferatieregime vormt. Van de 191 VN-lidstaten hebben al 176 het Verdrag getekend. Als de Verenigde Staten eenmaal hebben geratificeerd, moeten zij vervolgens in staat worden geacht om de laatste nog dwarsliggende landen naar de onderhandelingstafel te brengen.

Wat het FMCT betreft geldt dat de toekomst er minder hoopvol uitziet. Sinds 1993 is er op dit vlak niets gebeurd, behalve dan dat een aantal staten een, niet-verifieerbaar, moratorium op de productie van splijtstoffen heeft afgekondigd. Hoewel het belang van het FMCT op zich onverminderd is, lijkt het raadzaam om de diplomatieke energie eerst en vooral op het CTBT te richten.

#### *Iran*

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven, dreigt er een patstelling te ontstaan tussen de westerse landen en Iran over het omstreden recht van Iran om een eigen verrijkingscapaciteit op te bouwen. Het Westen is bang dat Iran deze mogelijkheid zal aangrijpen om een eigen kernbom te ontwikkelen. Bij deze beoordeling weegt zwaar mee dat Iran Israël nooit als staat heeft erkend. Zo haalde de pas gekozen Iraanse president Ahmadinejad zich eind 2005 de woede van de westerse wereld op de hals door in

korte tijd achter elkaar te verklaren dat Israël van de kaart moet worden geveegd en dat de Holocaust een verzinsel is. Daarbij komt dat Iran staatssponsor van regionale terroristische organisaties is.

Er kan niet worden uitgesloten dat Iran binnen of buiten het kader van het NPV toch zelf nucleair materiaal gaat verrijken. In ieder geval is de aankondiging van Iran op 10 januari 2006, om zijn onderzoeksactiviteiten naar uraniumverrijking in Natanz te zullen hervatten, in dit opzicht geen goed teken. Als Iran metterdaad uranium zou gaan verrijken zijn de gevolgen moeilijk voorspelbaar maar lopen uiteen van: aanvaarding als internationaal "fait accompli"; Verwijzing naar de VN-Veiligheidsraad tot; Preventieve bombardementen door wie dan ook.

Door de ferme uitspraken van de E3/EU – met steun van de Verenigde Staten – van 12 januari 2006 om Iran wegens "Natanz" voor de Veiligheidsraad te brengen is deze mogelijkheid ontegenzeggelijk dichterbij gekomen. Toch zou dit slechts een eerste stap zijn. Een algemene verklaring van de Veiligheidsraad dat Iran in het verleden de IAEA-WaARBorgovereenkomst heeft geschonden, overeenkomstig de eerdere IAEA-resolutie van 24 september 2005, lijkt zeker haalbaar. Maar van een verdergaande veroordeling door de VR is dat nog geenszins het geval. En van mogelijke economische sancties mag helemaal niet teveel worden verwacht. Daarvoor lopen de geopolitieke belangen van de diverse landen te zeer uiteen, vooral op het gebied van energiepolitiek.<sup>70</sup> De enorme olie- en gasreserves bemoeilijken de vorming van consensus over harde, duidelijke maatregelen. Nadat Rusland op nieuwjaarsdag 2006 de gaskraan naar de Oekraïne dichtdraaide, leeft ook in Europa het besef dat Iran over de op een na grootste gasreserve ter wereld beschikt. "Will the Europeans, America, Russia and others call Iran to account, or will they have their own bluff called instead", zo karakteriseerde *The Economist* die week het voornemen om Iran voor de Veiligheidsraad te brengen.<sup>71</sup>

De optie van preventieve bombardementen zou zeer ongewenst zijn, omdat zij tot nieuwe, onoverzienbare politieke gevolgen zou leiden. Bovendien is de mogelijkheid niet uit te sluiten dat een militaire ingreep niet effectief (genoeg) zou zijn en dat Iran de verrijking daarna weer zou hervatten, en wat dan?<sup>72</sup> Een landoorlog is ook gezien de situatie in Irak, nauwelijks een reële optie.

70 Over de energiepolitiek van Nederland heeft de AIV samen met de Energieraad in december 2005 een advies vastgesteld. De belangrijkste aanbeveling daaruit luidt dat de bevordering van energievoorzieningszekerheid een aparte, nieuwe hoofddoelstelling van het Nederlands buitenlands beleid dient te zijn. Algemene Energieraad en AIV, *Energiek buitenlands beleid: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling*, advies 46, december 2005, <[www.aiv-advies.nl](http://www.aiv-advies.nl)>.

71 When the soft talk has to stop, *The Economist*, 14 januari 2006.

72 Zie voor de (militaire) beperkingen van een preventieve aanval op Iraanse nucleaire installaties bijvoorbeeld Henry Sokolski & Patrick Clawson (ed.), *Getting Ready for a Nuclear-Ready Iran*, oktober 2005, te raadplegen op <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil>>. Deel III van deze publicatie, getiteld *Is There a Simple Military or Sanctions Fix?* gaat in hoofdstuk 6, *Is the Begin Doctrine Still a Viable Option for Israel?* door Shlomo Brom (een Israëlische generaal b.d.) en in hoofdstuk 7, *Strategy for a Nuclear Iran*, door Thomas Donnelly (fellow van de (neo)conservatieve denktank American Enterprise Institute, AEI) nader in op deze mogelijkheid. Volgens deze laatste twee auteurs is een eventuele aanval op de nucleaire faciliteiten van Iran onvergelijkbaar met de eerdere Israëlische preventieve aanval op de Iraakse kerncentrale in Osirak in 1981.

Het Nederlandse beleid kan er dan ook slechts op gericht blijven om in breder internationaal verband langs diplomatieke weg oplossingen te vinden voor de tegenstellingen tussen het Westen en Iran. Hoe dit traject er precies zal uitzien, sinds de E3/EU op 12 januari 2006 verklaarden dat “hun” onderhandelingen met Iran “op een dood spoor zijn beland”, moet worden afgewacht. Waarschijnlijk zullen de diplomatieke inspanningen voorlopig met horten en stoten doorgaan, waarbij tekenen van interne verdeeldheid binnen het Iraanse leiderschap de aandacht verdienen. Van mogelijk belang daarbij is dat het Russische voorstel uit november 2005, om uraniumverrijking in Rusland te laten plaatsvinden, nog steeds niet definitief van tafel lijkt, hoewel het al verschillende malen door Iran is verworpen.<sup>73</sup> Met dit voorstel heeft Rusland zich aangesloten bij eerdere voorstellen van de E3/EU met steun van de Verenigde Staten, om Iran een vorm van de eerder besproken multilaterale nucleaire aanpak aan te bieden. ElBaradei heeft in 2005 bij herhaling op de mogelijkheden van MNA's gewezen, niet alleen tijdens zijn Nobel-lezing maar bijvoorbeeld ook tijdens de mislukte NPV-toetsingsconferentie 2005.<sup>74</sup>

Een verdergaand voorstel is bijvoorbeeld afkomstig van Bennet Ramberg, een deskundige die tijdens de regering van de vorige president Bush op het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken werkte. Hij stelt voor om Iran een “proeftijd” te gunnen, waarbij Iran wel een verrijkingcapaciteit mag ontwikkelen, maar alleen onder strenge en strikt beperkende voorwaarden, zoals permanent toezicht ter plaatse. Als Iran zich daaraan niet zou houden, moet dit tot onmiddellijke en duidelijke maatregelen leiden.<sup>75</sup> Met dit voorstel komt Ramberg tegemoet aan het gegeven dat Iran vastbesloten lijkt om een eigen verrijkingcapaciteit te verwerven. Hij hoopt zo te voorkomen dat Iran daarbij zijn eigen weg gaat en het NPV buitenspel zet.

Wellicht zijn er nog andere mogelijkheden, maar wat deze ideeën gemeen hebben is het zoeken naar een diplomatieke uitweg. Alle inspanningen moeten volgens de AIV daarop gericht blijven. Daartoe is zoveel mogelijk gezamenlijke internationale druk op het onvoorspelbare regime in Iran nodig.

Mocht dat slagen, dan zal dat mede van invloed zijn op de casus Noord-Korea. Hoewel de EU zelf niet rechtstreeks aan de zes-landenbesprekingen<sup>76</sup> deelneemt, wordt opgemerkt dat de EU het beleid van de regering Clinton tien jaar geleden financieel steunde.<sup>77</sup> Dat zou, indien dat een oplossing dichterbij zou brengen, opnieuw door de EU moeten worden overwogen. Nederland zou dat moeten bevorderen.

73 Voorstellen hiertoe werden voor het eerst gedaan tijdens een bezoek van de voorzitter van de Russische veiligheidsraad Ivanov aan Teheran begin november 2005. Hij zou hebben voorgesteld om een Russisch-Iraanse joint-venture op het gebied van uraniumverrijking op te richten waarbij de feitelijke verrijking in Rusland zou plaatsvinden.

74 Mohamed ElBaradei, *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, New York, 2 mei 2005, te raadplegen op <<http://www.iaea.org>>.

75 Bennett Ramberg, ‘Put the mullahs on probation’, *International Herald Tribune*, 4 november 2005.

76 Deze zes landen zijn: China, Japan, Noord-Korea, Zuid-Korea, Rusland en de Verenigde Staten.

77 Volgens de afspraken uit de jaren negentig betaalde de EU mee aan de bouw van een lichtwaterreactor in Noord-Korea (Korean Peninsula Energy Development Organization ofwel KEDO). Eind 2005 is besloten het KEDO-programma definitief te beëindigen, nadat de betalingen al waren bevroren sinds het moment dat Noord-Korea in 2003 uit het NPV stapte.

### *Kernwapenvrije zones in zowel het Midden-Oosten als de Golf-regio*

Het verdient voorts aanbeveling om bestaande initiatieven tot het creëren van kernwapenvrije zones in zowel het Midden-Oosten als de Golf-regio te ondersteunen. Grote delen van de wereld worden immers al bestreken door kernwapenvrije zones.<sup>78</sup> Arabische landen dringen aan op een kernwapenvrij Midden-Oosten waarvan (uiteindelijk) uiteraard ook Israël deel zou moeten uitmaken. Het feit dat NPV-lid Iran onder grote internationale druk staat, terwijl niet-NPV-lid en kernwapenstaat Israël met rust wordt gelaten, versterkt de mening dat het Westen met twee maten meet. Dit komt de geloofwaardigheid van het NPV niet ten goede. Te denken valt bijvoorbeeld aan het stimuleren van “second track diplomacy”, die voorbereidend werk kan verrichten om daarmee de mogelijkheid van een politieke doorbraak open te houden.<sup>79</sup>

Waar een kernwapenvrij Midden-Oosten slechts in de verre toekomst een mogelijkheid is, lijken de initiatieven tot een Golf-regio die vrij van massavernietigingswapens (WMD) is, meer kans van slagen te hebben. Een dergelijk initiatief wordt door diverse Golfstaten ondersteund.<sup>80</sup> Aangezien ook Iran en Irak deel van zo'n WMD-vrije Golf zouden uitmaken – terwijl Israël daar niet bij is betrokken – wordt dit initiatief gezien als een mogelijke voorloper van een kernwapenvrij Midden-Oosten. Dit alles is natuurlijk nog theorie. Het is echter belangrijk om te onderkennen dat niet alleen het Westen zich zorgen maakt over verdere proliferatie, maar dat de buurlanden van mogelijke drempellanden zich tevens bedreigd voelen.

Meer in zijn algemeenheid wijst de AIV erop dat het bij het verminderen van de vraag naar kernwapens op de achtergrond ook steeds gaat om het mitigeren en voorkomen van (regionale) spanningen. Zo moet de aandacht voor de door Iran gekozen weg niet het zicht ontnemen op reële spanningen in de regio die politieke en diplomatieke aandacht vragen. Het ondersteunen van serieuze regionale initiatieven is in dit verband des te belangrijker omdat het de indruk van westerse druk en betutteling wegneemt.

### *III.3.2 Vermindering van het aanbod van nucleaire wapens*

#### *Multilateral Nuclear Approaches*

Westerse staten zouden over het algemeen graag zien dat landen die een eigen civiele nucleaire industrie opbouwen afzien van een eigen verrijkingscapaciteit en gebruik gaan maken van MNA's. Dit is een logische gedachte om het risico op “break-out”-scenario's te verkleinen. Mede door de verwickelingen rond Iran zijn de mogelijkheden van MNA's in het middelpunt van de belangstelling komen te staan. Maar terwijl de voordelen op papier onmiskenbaar lijken, is de praktijk weerbarstig. Zo kwam de EU bij de formulering van haar gezamenlijke standpunt voor de NPV-toetsingsconferentie 2005 bijvoorbeeld

78 Waaronder Latijns-Amerika (het Verdrag van Tlatelolco – 1967); het zuidelijke deel van de Stille Oceaan (Verdrag van Rarotonga – 1985); Zuidoost Azië (Verdrag van Bangkok – 1995); en Afrika (Verdrag van Pelindaba – 1996, hetgeen nog niet door alle deelnemende landen is geratificeerd).

79 Bijvoorbeeld via seminars waar academici en overheidsvertegenwoordigers praten over politieke problemen, oplossingen aandragen etc., die dan de basis kunnen vormen voor een meer officieel beleidsproces en onderhandelingen. Dit informeel aftasten, zonder media, is voor het idee van een kernwapenvrije zone erg belangrijk.

80 Zie ‘Gulf leader urges Iran to make region nuclear free’, *Agence France-Press*, 18 december 2005. Desbetreffende leider is Secretaris-generaal van de Gulf Cooperation Council en sprak bij deze gelegenheid op persoonlijke titel.



niet verder dan de volgende zinsnede: “noting the report of the IAEA’s expert group on multinational approaches to the nuclear fuel cycle and promoting an early start to its scrutiny by the IAEA” (zie bijlage VII).

De AIV beveelt dan ook aan dat Nederland zich in de EU inspant voor multilaterale oplossingen voor de proliferatiegevoelige delen van de nucleaire brandstofcyclus.

Maar staten moeten ook zeker weten dat zij er beter van worden als zij afzien van een eigen verrijking capaciteit. Het belang van stimulerende en/of vertrouwenwekkende maatregelen in dezen mag niet worden onderschat; dreigen met sancties volstaat niet. Dit is in lijn met (tot dusver weliswaar mislukte) pogingen van de internationale gemeenschap om Iran en Noord-Korea te laten afzien van hun nucleaire wapenprogramma’s in ruil voor economische voordelen en veiligheidsgaranties.<sup>81</sup>

### *Brokering*

Onder het aanbod van nucleaire wapens wordt ook begrepen het aanbod van nucleaire kennis en technologie. Exportcontroles op deze gebieden worden in toenemende mate ontdoken, onder andere door niet-statelijke tussenpersonen.<sup>82</sup> De vraag is of bestaande multilaterale instellingen in staat zijn om deze nieuwe uitdaging te lijf te gaan. In dit kader vraagt dit advies nadrukkelijk de aandacht voor de rol van brokering van proliferatiegevoelige goederen. Nederland is als doorvoerland, ook op het gebied van proliferatie, kwetsbaar gebleken voor dit verschijnsel. Binnen de EU wordt al over dit onderwerp gesproken.

De AIV adviseert de Nederlandse regering het fenomeen brokering actief te bestrijden en ook binnen de EU maatregelen voor te stellen die dit tegengaan. Daarbij kan ook naar de mogelijkheden en beperkingen van VNVR-resolutie 1540 worden gekeken. Dit is een nieuw instrument waarvan de reikwijdte nog niet geheel duidelijk is. Dat de vijftien leden van de VN-Veiligheidsraad zich in dezen als internationale wetgever hebben opgesteld, is een controversieel punt. Veel NAM-landen zetten daarom vraagtekens bij resolutie 1540; zij rapporteren wel, maar niet van harte.

De AIV vraagt zich daarbij af, of de verantwoordelijkheidsverdeling in Nederland ten aanzien van de exportcontroleregimes, bijvoorbeeld voor brokering, wel duidelijk genoeg is geregeld. Volgens een recente takenanalyse van Economische Zaken onder leiding van prof. mr. Scheltema die de regering op 20 september 2005 naar de Kamer heeft gezonden, is er op dit vlak namelijk een scheve verhouding in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de direct betrokken ministeries ontstaan. Gesteld wordt dat “Buitenlandse Zaken bepaalt, Economische Zaken verantwoordelijk is en dat de douane uitvoert”. De takenanalyse adviseert dan ook om één aanspreekpunt voor het gehele beleid voor exportcontroleregimes in te stellen. Doordat de besluitvorming en verantwoordelijkheid (politiek en in rechte) dan in één hand komen zou tevens de bestuurlijke zuiverheid worden bevorderd, aldus deze analyse.<sup>83</sup> De regering heeft tot op heden nog niet op deze aanbeveling gereageerd.

81 Zie het aanbod van de E3/EU aan Iran van 5 augustus 2005, INFCIRC/651, te raadplegen op <<http://www.iaea.com>>. Zie ook de analyse ‘European Union: Arms policy prefers carrot to stick’, *Oxford Analytica*, 23 november 2005.

82 AIV Jaarverslag 2003, 5 maart 2004.

Gezien het belang van de goede werking van de exportcontroles, adviseert de AIV de regering om op korte termijn met een standpunt te komen over de aanbeveling van de commissie-Scheltema om één aanspreekpunt voor het gehele Nederlandse beleid voor exportcontroleregimes in te stellen.

#### *Proliferation Security Initiative*

Het PSI kan een nuttige aanvulling zijn op de bestaande multilaterale kaders om de exportcontroles te versterken. Het feit dat er zo weinig over de intercepties bekend is, bemoeilijkt een oordeel hierover. Als één van de zeventien kernlanden investeert Nederland in dit initiatief, onder andere door het deelnemen aan en het organiseren van PSI-oefeningen. Maar hoe zinvol of hoe effectief is dit instrument eigenlijk? De AIV merkt op dat de grens van het PSI in zicht komt als daardoor andere verdragen en internationale afspraken in de knel komen.

De AIV beveelt aan om de handelwijze ten aanzien van PSI zoveel mogelijk in EU-verband te coördineren en tot een gemeenschappelijke evaluatie van dit initiatief te komen.

#### *India en de Nuclear Suppliers Group*

Het voornemen van de Amerikaanse regering om India te helpen bij de opbouw van zijn civiele nucleaire industrie, druist in tegen het bestaande non-proliferatieregime. Ook de Nuclear Suppliers Group werd hierdoor volkomen verrast. De NSG is hierbij verdeeld tussen de voorstanders (o.a. Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Rusland en Frankrijk) van zo'n overeenkomst met India en de landen die daar kritisch tegenover staan (o.a. Duitsland en Nederland). Terwijl de Amerikaanse onderminister voor politieke zaken, Nicholas Burns, nog met India onderhandelt over de definitieve afspraken, zijn de hoorzittingen in de Senaat hierover al begonnen. Naar verwachting zal de Senaat hierover in 2006 een besluit nemen.

Nederland dient zich als lid van de NSG ook te mengen in de formulering van de voorwaarden die aan India worden gesteld en met gelijkgezinde landen maximale conformiteit met het non-proliferatieregime te verlangen. Tot de voorwaarden die aan India moeten worden gesteld, behoren:

1. het scheiden van civiele en militaire nucleaire installaties en programma's en daarvan opgave doen bij het IAEA;
2. het onder IAEA-Safeguards plaatsen van de civiele installaties;
3. tekenen en ratificeren van het Additioneel Protocol;
4. tekenen en ratificeren van het CTBT;
5. de instelling van een moratorium op de opwerking van hoogverrijkt, wapengeslacht uranium, in de geest van het op te stellen FMCT, en;
6. samenwerking mag op geen enkele wijze het kernwapenprogramma van India bevorderen.

83 Zie het advies van de visitatiecommissie-Scheltema dat als bijlage is gevoegd bij de eindrapportage van de takenanalyse van het ministerie van Economische Zaken in het kader van het Programma Andere Overheid die door de minister van Economische Zaken naar de Kamer is gezonden, d.d. 20 september 2005 (*Kamerstukken II 2005/06*, 29 362, nr. 55).

De AIV merkt op dat naleving van de eerste drie voorwaarden in feite zou inhouden dat India zich aan het NPV onderwerpt als ware het een erkende kernwapenstaat. Maar dat is ook precies de reden dat lang niet iedereen in India gelukkig is met deze deal. Hoewel dit ongetwijfeld van invloed is op de lopende besprekingen tussen New Delhi en Washington, geldt toch dat hoe strenger de voorwaarden zijn die aan India worden gesteld, hoe kleiner de kans is dat er een precedentwerking van uitgaat, die tot een negatieve spiraal leidt. Zo zou de schade nog kunnen worden beperkt.

### *III.3.3 Versterking van de handhavingscapaciteit*

Het derde niveau in een integrale aanpak betreft de versterking van de handhavingscapaciteit van het non-proliferatieregime. In de eerste plaats kan hierbij worden gedacht aan de bereidheid en de mogelijkheden van de VNVR, de eerstverantwoordelijke voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid, om zijn bevoegdheden te gebruiken en naleving van de IAEA-Safeguards af te dwingen. Maar geconstateerd wordt dat de VNVR daarin niet slaagt. Een recent voorbeeld daarvan is de eerder aangehaalde VN-top uit september 2005, die ten aanzien van non-proliferatie en ontwapening is mislukt mede door de verdeeldheid van de Veiligheidsraad op dit punt. In een eerder advies uit mei 2005 concludeerde de AIV al dat de VN drastisch moeten hervormen om effectief en daadkrachtig te reageren op bedreigingen van deze tijd, omdat zij anders hun geloofwaardigheid verliezen.<sup>84</sup> Onder verwijzing daarnaar gaat dit advies hier verder niet op in.

#### *Tijdige en betrouwbare inlichtingen*

Op deze plaats richt dit advies zich op de grote behoefte aan tijdige en betrouwbare inlichtingen op alle niveaus ter versterking van de handhavingscapaciteit. Zo heeft het IAEA behoefte aan informatie voor de controle op de naleving van het NPV en de Safeguards en de CTBT-organisatie voor haar wereldwijde waarschuwingssysteem. Maar ook de strijd tegen het internationaal terrorisme staat of valt met goede inlichtingen. Bij dat laatste aspect lijkt echter een paradox te bestaan: want waar eerder in dit advies is vastgesteld dat voor een succesvolle non-proliferatiestrategie een multilaterale aanpak noodzakelijk is, blijkt dat inlichtingenverzameling in de kern een aangelegenheid van de nationale inlichtingendiensten is, en ook blijft. Dit laatste is een hardnekkig verschijnsel, waaraan politieke toezeggingen om hierin verbetering aan te brengen, vooralsnog weinig lijken te kunnen veranderen.

De versterking van de Europese inlichtingencapaciteit en samenwerking tussen opsporingsinstanties is één van de strategische doelen uit het EU-actieplan tegen terrorisme, dat in maart 2004 na de terroristische aanslagen in Madrid is vastgesteld.<sup>85</sup> Thans, na de aanslagen in Londen in juli 2005, moet echter worden geconstateerd dat dit Europese actieplan nog steeds niet volledig is uitgevoerd.<sup>86</sup> Over terrorismebestrijding

84 AIV, *De Hervorming van de Verenigde Naties, het rapport Annan nader beschouwd*, advies 41, Den Haag, mei 2005.

85 Raad van de Europese Unie, *Declaration on Combating Terrorism, Annex I: European Union Strategic Objectives to Combat Terrorism*, Brussel, 25 Maart 2004.

86 Paul Wilkinson, *International terrorism, the changing threat and the EU's response*, Chailot Paper, No. 84, oktober 2005. Illustratief is het commentaar in de media na de aanslagen in Londen, dat de EU geen nieuwe anti-terreurmaatregelen moet bedenken, maar eerst de bestaande maatregelen maar eens moet gaan uitvoeren. Zie bijvoorbeeld Mark Kranenburg, 'EU werkt samen tegen terreur, zeker op papier', *NRC-Handelsblad*, 12 juli 2005.

in Europees en internationaal perspectief is thans een AIV-advies in voorbereiding dat in de loop van 2006 zal worden voltooid.<sup>87</sup>

Vooruitlopend op het verschijnen daarvan, adviseert de AIV alvast om er bij alle EU-lidstaten op aan te dringen hun toezeggingen in het kader van het actieplan snel gestand te doen. Een maatregel die nog niet volledig is geïmplementeerd, is bijvoorbeeld het voorstel om verdachte banktransacties “real time” te monitoren. Stuart Levey, Amerikaans onderminister voor terrorisme en financiële inlichtingen, herinnert in een recent artikel nog eens aan het belang van dergelijke maatregelen: “Indeed, the very prospect of such targeted sanctions [financially isolate proliferators of WMD] can serve as strong deterrent to dangerous activity”.<sup>88</sup>

Een andere maatregel waaraan kan worden gedacht, en die eerder al door Solana is voorgesteld, is om voortbouwend op de bestaande inlichtingsamenwerking in het EU Joint Situation Centre (SITCEN), de hoofden van de inlichtingendiensten van de 25 EU-lidstaten regelmatig officieel bijeen te laten komen in het kader van de bestaande EU contra-terreurgroep (CTG). Het werk van de CTG zou voor de inlichtingendiensten een stimulans kunnen zijn om nauwer samen te werken op het gebied van geanalyseerde inlichtingen (dus niet op het gebied van ruwe brondata, wat het domein blijft van de nationale diensten). Dit moet ertoe leiden dat het EU SITCEN inlichtingenanalyses produceert, die de EU beleidsprocessen ondersteunen.<sup>89</sup>

Wat de samenwerking tussen de Nederlandse inlichtingendiensten betreft, adviseert de AIV om (non-)proliferatie van massavernietigingswapens en hun verspreidingsmiddelen gezien de dreiging als een strategisch aandachtsgebied te blijven beschouwen en daaraan voldoende capaciteit toe te wijzen. Speciale aandacht moet daarbij uitgaan naar informatie uit menselijke bronnen (“human intelligence” ofwel humint) en naar voldoende vertaalcapaciteit.

### *III.3.4 Verdediging tegen de gevolgen van NBCR-aanslagen*

In een integrale aanpak voor de bestrijding van proliferatie past ook de verdediging tegen de gevolgen van een eventuele NBCR-aanslag. Want een goed voorbereide maatschappij is beter in staat om de slechtst denkbare scenario's van de gevolgen van een terroristische aanslag het hoofd te bieden. Op dit punt is zeker verbetering mogelijk en ook noodzakelijk, zo stelt de commissie-Brinkman in haar rapport uit september 2005.<sup>90</sup>

In dit opzicht kunnen de afspraken in de Kamerbrief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie van 22 april 2005 over de bijdrage van

87 Zie de Adviesaanvraag van de regering aan de AIV over Terrorismebestrijding in Europa en internationaal perspectief, verzonden door de minister van Buitenlandse Zaken op 15 juli 2005, te raadplegen op <<http://www.aiv-advies.nl>>.

88 Stuart Levey, 'Where it Hurts. Starve WMD Proliferators of Financing', *International Herald Tribune*, 24 november 2005.

89 Javier Solana tijdens de presentatie van zijn rapport over terrorisme- en inlichtingsamenwerking, 8 juni 2004.

90 *Veiligheid: Meer samenhang en slagkracht, betere informatie, minder beleidsdrukte. Tussenrapportage van de gemengde commissie veiligheid en rechtsorde*, Den Haag, 6 september 2005.

Defensie aan nationale veiligheid als een eerste stap worden beschouwd, maar deze gaan naar mening van de AIV nog niet ver genoeg.<sup>91</sup> Beide ministeries overleggen thans over een nadere invulling van de afspraken uit hun brief van april 2005. Daarbij verschuift de rol van Defensie van meer algemene bijstand (vangnetconstructie) naar ondersteuning met specialistische capaciteiten waarover de civiele instanties niet, of niet in voldoende mate, beschikken. Zo zou Defensie een grotere rol bij de bestrijding van de gevolgen van NBC-besmettingen gaan spelen door de NBC-bestrijdingscapaciteit te vergroten en de reactietijden te verkleinen.

De AIV onderschrijft het belang van deze maatregelen en adviseert om, gezien het dreigingsbeeld, de snelle verwezenlijking hiervan met kracht ter hand te nemen.

De AIV beveelt verder aan dat alle betrokken instanties (politie, brandweer, geneeskundige diensten, krijgsmacht) regelmatig gezamenlijk oefenen op het vlak van bescherming tegen de gevolgen van NBC-wapens, zodat de samenwerking wordt gegarandeerd en daarmee niet te wachten tot alle intensiveringsmaatregelen hun beslag hebben gekregen.

#### **III.4 Beleidsimplicaties voor de EU en voor de Navo** (*regeringsvraag 3: Welke gevolgen vloeien volgens de Adviesraad uit de verspreiding van nucleaire middelen voort voor het huidige Nederlandse veiligheidsbeleid en dat van de Navo en de EU?*)

De gevolgen van de verspreiding van nucleaire middelen voor het Nederlandse veiligheidsbeleid zijn hierboven al aan de orde gesteld, in paragraaf III.3. Deze paragraaf concentreert zich op het veiligheidsbeleid van de EU en van de Navo.

Uit slotverklaringen van topontmoetingen tussen regeringsleiders en uit dreigingsanalyses van de EU, de Navo en het HLP kan worden opgemaakt dat het tegengaan van nucleaire proliferatie één van de topprioriteiten van internationaal beleid is. Maar, zoals de SGVN recent treffend constateerde, “[...] on the security side, despite a heightened sense of threat among many we lack even a basic consensus and implementation, where it occurs, is all too often contested”.<sup>92</sup>

Proliferatie van massavernietigingswapens is typisch een onderwerp dat alleen in multilateraal verband goed kan worden bestreden. Voor een klein land als Nederland is dit nog eens extra van belang. Nederland moet zich dan ook in internationale fora sterk blijven maken voor een multilaterale aanpak van het proliferatieprobleem; ons land heeft geen alternatief voor het opereren binnen de EU, de Navo en de VN om internationale uitdagingen het hoofd te bieden.<sup>93</sup>

91 Kamerbrief van 22 april 2005 van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie, ‘Defensie en nationale veiligheid’ (*Kamerstukken II 2005/06*, 29 800 X, nr. 84).

92 Zie Kofi Annan, *Note of the Secretary-General transmitting the report of the High-level Panel on threats, challenges and change*, New York, 2 december 2004 (UN Doc. A/59/565).

93 Zie ook AIV, *Nederland in de veranderende EU, NAVO en VN*, advies nummer 45, juli 2005.

#### III.4.1 De rol van de Europese Unie

De EU heeft in Thessaloniki in december 2003 een Strategie tegen de proliferatie van massavernietigingswapens vastgesteld. De EU stelt daarin dat een effectieve multilaterale aanpak de beste manier is om non-proliferatie te bewerkstelligen.<sup>94</sup> Het secretariaat van de Europese Raad verzendt elk half jaar een voortgangsrapportage aan de EU-lidstaten over de uitvoering van de deze non-proliferatiestrategie.<sup>95</sup>

De AIV beveelt de regering aan dit halfjaarlijkse EU-rapport over non-proliferatie voortaan naar het Nederlandse parlement te sturen.

De AIV adviseert vervolgens de Tweede Kamer om, bijvoorbeeld mede aan de hand van desbetreffende EU-rapportages, regelmatig met de regering over haar (nucleaire) non-proliferatiebeleid van gedachten te wisselen.

De EU steunt onder meer de snelle inwerkingtreding van het CTBT, het Additioneel Protocol van de IAEA en het PSI. Deze initiatieven zijn ook opgenomen in het eerder al gememoreerde gemeenschappelijke standpunt dat de EU-landen op 25 april 2005 voorafgaand aan de NPV-toetsingsconferentie 2005 hadden opgesteld (zie bijlage VII). Dit document stelt de EU in staat om met één stem te spreken en zich als eenheid te profileren, ook ten opzichte van de Verenigde Staten.

De AIV beveelt dan ook aan te bevorderen dat de EU bij de Verenigde Staten vaker en duidelijker aandacht vraagt voor haar non-proliferatiestandpunten, zoals snelle ratificatie van het CTBT. Stille is een verkeerd signaal.

De kracht van de EU, namelijk de multinationale aanpak, stelt de Unie verder in staat als intermediair op te treden tussen de Verenigde Staten en de NAM-landen. Maar haar kracht is tegelijkertijd ook haar zwakte, want de Unie kan over dit onderwerp alleen namens haar lidstaten spreken als alle 25 het daarmee eens zijn. De EU verenigt in zich wijd uiteenlopende nucleaire belangen van kernwapenstaten, niet-kernwapenstaten, Navo-lidstaten en neutrale landen. Wel kunnen individuele lidstaten zoals Nederland, de kernwapenstaten Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk in EU-verband aanspreken op hun medeverantwoordelijkheid voor de nucleaire ontwapeningsstrategie, zoals neergelegd in de dertien concrete ontwapeningsstappen uit 2000.

Gezien de verstrekkende gevolgen van een aanslag met massavernietigingswapens kan het belang van preventie niet genoeg worden benadrukt. Maar er moet ook boter bij de vis. De Verenigde Staten besteden, zoals eerder opgemerkt, jaarlijks € 2 miljard aan NBC contra-proliferatiemaatregelen, terwijl de gehele EU daaraan in totaal nog geen achtste daarvan besteedt.

De AIV beveelt aan dat de EU-lidstaten en/of de EU extra geld vrijmaken om het non-proliferatieregime te versterken, zoals de ondersteuning van het G8-initiatief "Global

94 Zie ook Burkard Schmitt (ed.), *Effective non-proliferation, the European Union and the 2005 NPT Review Conference*, Chaillot Paper, No. 77, april 2005.

95 De Hoge Vertegenwoordiger van de EU, Solana, heeft in zijn staf een Persoonlijke Vertegenwoordiger voor non-proliferatie van massavernietigingswapens, mw. Giannella. Zij is met de uitvoering van de EU non-proliferatiestrategie belast.

Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction”, waarvan recent is vastgesteld dat het zich ook op de landen buiten de voormalige Sovjet-Unie mag richten.

Daar waar de uitvoering van dit initiatief stuit op “bestuurlijke problemen” in de Russische Federatie als gevolg van het weer toenemende zelfbewustzijn van dit grote land, adviseert de AIV dat Nederland zich, zo mogelijk in het kader van de EU, inspant om aan oplossingen hiervoor bij te dragen.

#### *III.4.2 De rol van de Navo*

Meer nog dan de EU heeft de Navo hier te maken met uiteenlopende politieke belangen van haar lidstaten. Zo wordt het gemeenschappelijke EU-standpunt, dat voorafgaand aan de NPV-toetsingsconferentie is vastgesteld, door de Verenigde Staten op diverse punten niet onderschreven. De dreiging van de proliferatie van massavernietigingswapens staat al sinds 1994 op de agenda van de Navo, maar onderlinge tegenstellingen staan een duidelijk antwoord in de weg op de vraag hoe de verdragsorganisatie op politiek en diplomatiek gebied aan non-proliferatie kan bijdragen. Het blijkt onmogelijk een strategische visie voor de Navo op te stellen over preëemptief optreden in geval van een mogelijke dreiging van massavernietigingswapens. Dit deed SG-Navo De Hoop Scheffer verzuchten dat zelfs de beste militaire capaciteiten niet bruikbaar zijn als de politieke wil om deze te gebruiken ontbreekt.<sup>96</sup> Het blijft in dit opzicht vreemd dat de militaire capaciteiten van de Navo wel voortdurend verder transformeren, bijvoorbeeld in de vorm van de oprichting en operationeelstelling van de Nato Response Force, maar dat het strategisch concept uit 1999 ongewijzigd blijft. Idealiter zou, conform artikel 4 van het Noord-Atlantisch Verdrag,<sup>97</sup> (nucleaire) proliferatie als een vast strategisch discussiepunt op de agenda van de Navo-raad dienen te staan. Hoewel dat om velerlei redenen thans niet aan de orde is, blijft dat volgens de AIV wel nastrevenswaardig.

Bij ontstentenis van een politieke en diplomatieke rol op het gebied van proliferatie van massavernietigingswapens, richt de Navo zich vooral op op “Force Protection” om zo goed mogelijk voorbereid te zijn op de gevolgen van een NBCR-aanval. Eén van de onderwerpen die de Navo in dit kader bespreekt is “(Theatre) Missile Defence”.

De AIV constateert dat de samenwerking tussen de EU en de Navo op het gebied van non-proliferatie vrijwel non-existent is vanwege de grote verschillen (van inzicht) tussen beide organisaties en binnen de Navo zelf.<sup>98</sup> Zo beschouwen de Verenigde Staten de Navo niet als meest geëigende organisatie om proliferatie te bestrijden, maar ook Frankrijk ligt dwars. Voorshands bestaat er weinig uitzicht op verandering in deze situatie.

96 Citaat afkomstig van Eric R. Terzuolo, ‘Combating WMD proliferation’, *NATO Review*, herfst 2005.

97 Artikel 4 luidt: “De Partijen zullen onderling overleg plegen telkens wanneer naar de mening van een van haar de territoriale onschendbaarheid, politieke onafhankelijkheid of veiligheid van een der Partijen wordt bedreigd”. Zie voor het Navo-Verdrag <[www.nato.int](http://www.nato.int)>.

98 Aldus ook Jamie P. Shea (Director of Policy Planning van de Navo) tijdens een bijeenkomst getiteld *Towards a more political NATO*, Den Haag, 26 september 2005, waar hij één van de sprekers was.

## IV Aanbevelingen

### IV.1 Inleiding

De voorgaande drie hoofdstukken gingen achtereenvolgens in op het nucleaire non-proliferatieregime (hoofdstuk I), de toestand van dit regime (hoofdstuk II) en op de eerste drie regeringsvragen uit de adviesaanvraag (hoofdstuk III). Dit hoofdstuk plaatst alle aanbevelingen onder elkaar en vormt zo het antwoord op de laatste regeringsvraag.

### IV.2 De Nederlandse bijdrage *(regeringsvraag 4: Welke bijdrage zou Nederland in nationaal en internationaal verband kunnen leveren om de verspreiding van nucleaire wapens tegen te gaan?)*

Proliferatie van massavernietigingswapens is één van de belangrijkste dreigingen voor internationale vrede en veiligheid. Het is van groot belang dat deze dreiging actief wordt bestreden. Terecht besteedt de regering hier apart aandacht aan in haar begroting voor 2006.<sup>99</sup> Ook vroeg de regering de AIV om advies uit te brengen over een strategie tegen de verspreiding van nucleaire middelen.

In dit advies is het nucleaire non-proliferatieregime gedefinieerd als een integraal stelsel van verdragen, afspraken, gedragspraktijken, organisaties en normen, die samen beogen nucleaire proliferatie te voorkomen, of op zijn minst een stuk moeilijker maken. Het regime en het denken daarover, zijn voortdurend in beweging. Staten trachten daarbij hun nationale belangen en zienswijzen zo goed mogelijk te laten doorklinken.

De afgelopen periode is de verdeeldheid over de werking en de interpretatie van de diverse non-proliferatie-instrumenten duidelijk naar voren gekomen. Zo is de NPV-toetsingsconferentie in mei 2005 volledig mislukt net als, op het gebied van non-proliferatie, de VN-top voor regeringsleiders van september 2005. Ook is men er nog steeds niet in geslaagd om blijvende oplossingen voor de gevallen Iran en Noord-Korea te vinden.

De geloofwaardigheid van het nucleaire non-proliferatieregime is hierdoor ernstig in het gedrang gekomen, vooral van het NPV dat als de normatieve hoeksteen hiervan geldt. Maar ondanks het sombere beeld dat hieruit oprijst, bestaat hiervoor geen reëel alternatief. De verspreiding van massavernietigingswapens kan alleen in internationaal verband effectief worden bestreden. Nederland moet zich dan ook in internationale fora sterk blijven maken voor een multilaterale aanpak van dit probleem; Ons land heeft geen alternatief voor het opereren binnen de EU, de Navo en de VN om proliferatie het hoofd te bieden. Gegeven de huidige tegenstellingen, zal de versterking van het non-proliferatieregime voorlopig echter niet anders dan met kleine stapjes gaan.

99 Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2006: beleidsartikel 2 *Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur* en daaruit operationele doelstelling 3 *Bestrijding van proliferatie van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen en bevordering van ontwapening*.



In dit kader adviseert de AIV de regering:

1. om een geïntegreerde en multilaterale aanpak als uitgangspunten van nationaal en internationaal non-proliferatiebeleid te hanteren;
2. om de halfjaarlijkse EU-rapportages over non-proliferatie voortaan naar het Nederlandse parlement te sturen (zie paragraaf III.4.1);
3. om voor het behoud van een geloofwaardig NPV constructief en flexibel met de beschikbare instrumenten om te gaan, met begrip voor de bezwaren en kritiek van de have not's (zie paragraaf III.3.1);
4. om bij alle geschikte gelegenheden, in alle relevante fora en met zoveel mogelijk medestanders, de boodschap aan de Verenigde Staten over te brengen dat een multilaterale aanpak de kern moet blijven vormen van de strategie om succes te boeken bij het bestrijden van proliferatie. Hoeksteen hiervan is een sterk NPV, maar voor de geloofwaardigheid van dit Verdrag moeten de Verenigde Staten en Rusland wel substantiële ontwapeningsinspanningen leveren. Daarna zijn ook de EU-lidstaten Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk op hun ontwapeningsverantwoordelijkheid aan te spreken (zie paragraaf III.3.1);
5. om ter ondersteuning van het CTBT, net als voor het NPV, aan alle partijen en groeperingen in Washington en bij alle geschikte gelegenheden de boodschap over te brengen dat het een belangrijk en integraal onderdeel van het non-proliferatieregime vormt (zie paragraaf III.3.1);
6. om te bevorderen dat de EU bij de Verenigde Staten bij alle geschikte gelegenheden duidelijk aandacht vraagt voor haar non-proliferatie en ontwapeningsstandpunten (zie paragraaf III.4.1);
7. om ten aanzien van de crisis rond Iran in internationaal verband bij te dragen aan het vinden van een diplomatieke uitweg, die is gediend met zoveel mogelijk gezamenlijk uitgeoefende druk op het onvoorspelbare regime in Iran (zie paragraaf III.3.1);
8. om bestaande initiatieven tot het creëren van kernwapenvrije zones in zowel het Midden-Oosten als de Golf-regio te ondersteunen (zie paragraaf III.3.1);
9. om te stimuleren dat de EU, indien dat een oplossing voor Noord-Korea dichterbij zou brengen, (financieel) bijdraagt aan het onderhandelingsresultaat, analoog aan de situatie halverwege de jaren negentig (zie paragraaf III.3.1);
10. om zich in de EU in te spannen voor multilaterale oplossingen voor de proliferatiegevoelige delen van de nucleaire brandstofcyclus (zie paragraaf III.3.2);
11. om het fenomeen brokering actief te bestrijden en ook binnen de EU maatregelen voor te stellen die dit tegengaan (zie paragraaf III.3.2);
12. om te reageren op de eerdere aanbeveling van de commissie-Scheltema om één aanspreekpunt voor het gehele Nederlandse beleid voor exportcontroleregimes in te stellen (zie paragraaf III.3.2);

13. om de handelwijze ten aanzien van PSI zoveel mogelijk in EU-verband te coördineren en tot een gemeenschappelijke evaluatie van dit initiatief te komen (zie paragraaf III.3.2);
14. om zich als lid van de NSG te mengen in de formulering van de voorwaarden die aan India worden gesteld en om met gelijkgezinden landen maximale conformiteit met het non-proliferatieregime te verlangen (zie paragraaf III.3.2);
15. om de EU-lidstaten en/of de EU extra geld vrij te laten maken om het non-proliferatieregime te versterken, zoals de ondersteuning van het G8-initiatief “Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction” dat zich in de eerste plaats richt op het opruimen van gevaarlijke voorraden nucleaire en chemische wapens en stoffen in de voormalige Sovjet-Unie (zie paragraaf III.4.1);
16. om, zo mogelijk in het kader van de EU, aan oplossingen bij te dragen voor de “bestuurlijke problemen” die in Rusland in toenemende mate een rol spelen bij de uitvoering van het G8-initiatief (zie paragraaf III.4.1);
17. om er bij alle EU-lidstaten op aan te dringen hun toezeggingen in het kader van het EU-actieplan tegen terrorisme uit maart 2004 gestand te doen (zie paragraaf III.3.3);
18. om (non-)proliferatie van massavernietigingswapens en hun verspreidingsmiddelen als een strategisch aandachtsgebied van de samenwerkende Nederlandse inlichtingendiensten te blijven beschouwen en daaraan voldoende capaciteit toe te wijzen (zie paragraaf III.3.3);
19. om de voorgenomen uitbreiding van de NBC-bestrijdingscapaciteit van de krijgsmacht met kracht ter hand te nemen (zie paragraaf III.3.4);
20. om alle betrokken instanties regelmatig gezamenlijk te laten oefenen op het vlak van bescherming tegen NBCR-aanslagen, zodat de samenwerking en de kwaliteit daarvan wordt gegarandeerd (zie paragraaf III.3.4);
21. om er naar te blijven streven proliferatie als een vast strategisch discussiepunt op de agenda van de Navo-raad te plaatsen (zie paragraaf III.4.2).

Ten slotte adviseert de AIV de Tweede Kamer:

22. om, bijvoorbeeld mede aan de hand van desbetreffende EU-rapportages (zie aanbeveling 2), regelmatig met de regering over haar (nucleaire) non-proliferatiebeleid van gedachten te wisselen (zie paragraaf III.4.1).



**Ministerie van  
Buitenlandse Zaken**

Postbus 20061  
2500 EB 's-Gravenhage  
Telefoon 070-3486486

**Ministerie van  
Defensie**

Postbus 20701  
2500 ES 's-Gravenhage  
Telefoon 070-3188188

Aan:  
de Voorzitter van de Adviesraad  
Internationale Vraagstukken  
Mr. F. Korthals Altes  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

Uw brief	Uw kenmerk DVB/NN-076/05	Ons nummer	Datum 28 februari 2005
----------	-----------------------------	------------	---------------------------

Onderwerp  
Strategie tegen verspreiding van nucleaire middelen

**Inleiding**

De voortgaande verspreiding van nucleaire, biologische en chemische wapens baart de regering onverminderd zorgen. Ondanks internationale afspraken en internationaal toezicht is de verspreiding van deze wapens en van rakettechnologie uitgegroeid tot een belangrijke bedreiging van onze veiligheid. De regering acht deze verspreiding des te bedreigender als deze wapens in handen komen van risicolanden of terroristische groeperingen.

Op 2 december 2004 bracht het door secretaris-generaal van de Verenigde Naties Kofi Annan ingestelde *High-level Panel on Threats, Challenges and Change* (HLP) een rapport uit met aanbevelingen voor verbetering van het systeem van collectieve veiligheid. In dit rapport verleent het panel prioriteit ("urgent priority") aan het tegengaan van de verspreiding van massavernietigingswapens en doet het hiervoor tal van aanbevelingen. Bijzonder verontrustend is de vaststelling van het panel dat de kans dat terroristen in de toekomst kernexplosies kunnen veroorzaken reëel moet worden geacht. Het panel is voorts ernstig bezorgd over de toekomst van het nucleaire non-proliferatieregime. Het panel bepleit mede tegen deze achtergrond een versterking van de bevoegdheden van het *International Atomic Energy Agency* (IAEA), de totstandkoming van een *Fissile Materials Cut-off-verdrag* en bredere deelneming aan het *Proliferation Security Initiative* (PSI). Belangrijk is ook dat het panel aandringt op een aanzienlijk actievere rol van de Veiligheidsraad bij gebleken of vermeende schendingen van het non-proliferatieregime.

Zo zou de Veiligheidsraad volgens het panel collectieve maatregelen moeten nemen in antwoord op een kernwapenaanval – of de dreiging daarmee – op een niet-kernwapenstaat.

Mede op grond van de aanbevelingen van het HLP zal secretaris-generaal Annan in maart aanbevelingen presenteren ten behoeve van de VN-Top van regeringsleiders van 14 tot en met 16 september 2005. De aanbevelingen zijn tevens van belang met het oog op de in mei a.s. te houden toetsingsconferentie van het nucleair Non-proliferatie Verdrag (NPV).

Ook om andere redenen vraagt de verspreiding van nucleaire wapens de aandacht van de regering. De directeur-generaal van het IAEA, Mohammed El Baradei, vroeg in februari 2004 namelijk eveneens aandacht voor het toenemende gevaar van nucleaire proliferatie. "If the world does not change course, we risk self-destruction," stelde hij. De dreigende verspreiding van nucleaire wapens naar risicolanden is eveneens reden tot bezorgdheid.

### **Vragen**

Tegen deze achtergrond leggen wij de volgende vragen aan de Adviesraad voor:

- 1. Hoe bedreigend acht de Adviesraad de verspreiding van nucleaire wapens en technologie voor de internationale vrede en veiligheid en voor de Nederlandse samenleving?** Het ligt voor de hand dat de Adviesraad in het bijzonder aandacht besteedt aan de kans dat risicolanden en terroristische groeperingen zullen gaan beschikken over nucleaire middelen. Noord-Korea beschikt naar eigen zeggen al over kernwapens en beweert het verdrag te hebben opgezegd. Er bestaat voorts twijfel aan de intenties van Iran, hoewel dit land zijn verrijktingsactiviteiten voorlopig heeft stilgelegd na diplomatiek overleg met het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland. Positief is daarentegen dat Libië zijn aspiraties op het gebied van massavernietigingswapens inmiddels heeft afgezworen (hoewel de nucleaire vorderingen die Libië had gemaakt eveneens te denken geven). Hoe beoordeelt de Adviesraad deze ontwikkelingen?
- 2. uit welke elementen zou een omvattende strategie tegen de verspreiding van nucleaire middelen volgens de Adviesraad moeten bestaan om effect te sorteren?** Daarbij valt zowel te denken aan maatregelen om de verspreiding van nucleaire middelen en kennis tegen te gaan (non-proliferatie) als aan passieve en actieve maatregelen ter bescherming en verdediging van de eigen samenleving, van uitgezonden militaire eenheden en van bevolkingscentra (contraproliferatie). De regering zou in dat verband tevens graag beschikken over het oordeel van de Adviesraad over de aanbevelingen van het HLP op dit gebied en over de uitkomsten van de NPV-toetsingsconferentie van mei a.s..

Het ligt voorts voor de hand dat de Adviesraad stil staat bij de vraag of de strategieën die de Europese Unie en de Verenigde Staten al hebben ontwikkeld om de verspreiding van massavernietigingswapens tegen te gaan toereikend moeten worden geacht. Zijn nieuwe benaderingen ter versterking van het nucleaire non-proliferatieregime in de brede zin van het woord wenselijk? Hoe kunnen risicolanden ervan worden weerhouden kernwapens te ontwikkelen of te verwerven? Welk verband bestaat tussen het streven naar non-proliferatie en maatregelen op het gebied van contraproliferatie? Hoe kan worden voorkomen dat terroristische

organisaties de beschikking krijgen over nucleaire middelen? Is het zinvol de verschillende stadia van nucleaire proliferatie in kaart te brengen en voor ieder stadium diplomatieke, economische, juridische en militaire tegenmaatregelen te ontwikkelen? Welke prioriteiten zouden volgens de Adviesraad in het kader van een omvattende strategie moeten worden gelegd?

**3. welke gevolgen vloeien volgens de Adviesraad uit de verspreiding van nucleaire middelen voort voor het huidige Nederlandse veiligheidsbeleid en dat van de Navo en de EU?** Daarbij valt onder meer te denken aan het nucleaire afschrikingsbeleid van de Navo en aan de vraag hoe het Europese grondgebied kan worden beschermd tegen met kernwapens uitgeruste langeafstandsraketten van risicolanden. Zijn beleidsaanpassingen nodig?

**4. welke bijdrage zou Nederland in nationaal en internationaal verband kunnen leveren om de verspreiding van nucleaire wapens tegen te gaan?**

**Tot slot**

De regering is zich ervan bewust dat de Adviesraad eerder is gevraagd de regering te adviseren over aanverwante onderwerpen. Het gaat daarbij in het bijzonder om “De Amerikaanse plannen voor raketverdediging nader bekeken” (no. 28, augustus 2002) en “Preëemptief optreden” (no. 36, juli 2004). De regering zou het op prijs stellen als de Adviesraad over de bovenstaande vragen zou adviseren in het licht van de genoemde ontwikkelingen en van deze eerdere adviezen.

Wij vragen de Adviesraad zijn advies voor de zomer te presenteren, mede met het oog op de reactie van de regering op de in maart door de secretaris-generaal van de VN te presenteren aanbevelingen voor de VN-Top van september 2005 en de uitkomst van de NPV-toetsingsconferentie in mei.

DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

*(getekend)*

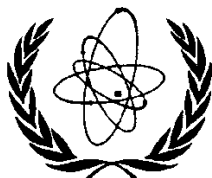
DE MINISTER VAN DEFENSIE

*(getekend)*

## Lijst van gebruikte afkortingen

<b>AIV</b>	Adviesraad Internationale Vraagstukken
<b>AIVD</b>	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
<b>CBRN</b>	Chemisch, Biologisch, Radiologisch en Nucleair
<b>CTBT</b>	Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty
<b>CTG</b>	Contra Terreurgroep
<b>CVV</b>	Commissie Vrede en Veiligheid
<b>E3</b>	Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (EU3)
<b>EU</b>	Europese Unie
<b>FMCT</b>	Fissile Material Cut-off Treaty
<b>G8</b>	De zeven rijkste industrielanden Canada, Duitsland, Frankrijk, Italië, Japan, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten plus Rusland
<b>HLP</b>	High Level Panel
<b>IAEA</b>	International Atomic Energy Agency
<b>IMS</b>	International Monitoring System
<b>KEDO</b>	Korean Peninsula Energy Development Organization
<b>MIVD</b>	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
<b>MNA's</b>	Multilateral Nuclear Approaches
<b>NAM</b>	Non Aligned Movement
<b>NATO</b>	North Atlantic Treaty Organisation
<b>NAVO</b>	Noordatlantische Verdragsorganisatie
<b>NBC</b>	Nucleair, Biologisch en Chemische
<b>NBCR</b>	Nucleair, Biologisch, Chemisch en Radiologisch
<b>NPT</b>	Non Proliferation Treaty
<b>NPV</b>	Non-proliferatieverdrag
<b>NSG</b>	Nuclear Suppliers Group
<b>PSI</b>	Proliferation Security Initiative
<b>PVVN</b>	Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Verenigde Naties
<b>SG</b>	Secretaris-generaal
<b>SGVN</b>	Secretaris-generaal van de Verenigde Naties
<b>SUA</b>	Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation (SUA-Verdrag)
<b>UN</b>	United Nations
<b>VK</b>	Verenigd Koninkrijk
<b>VN</b>	Verenigde Naties
<b>VNVR</b>	Veiligheidsraad van de Verenigde Naties
<b>VR</b>	Veiligheidsraad
<b>VS</b>	Verenigde Staten
<b>WMD</b>	Weapons of Mass Destruction

Het Non-proliferatieverdrag



International Atomic Energy Agency

# INFORMATION CIRCULAR

INFCIRC/140

22 April 1970

GENERAL Distr.

ENGLISH

---

## TREATY ON THE NON-PROLIFERATION OF NUCLEAR WEAPONS

### Notification of the entry into force

1. By letters addressed to the Director General on 5, 6 and 20 March 1970 respectively, the Governments of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics, which are designated as the Depositary Governments in Article IX. 2 of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, informed the Agency that the Treaty had entered into force on 5 March 1970.
2. The text of the Treaty, taken from a certified true copy provided by one of the Depositary Governments, is reproduced below for the convenience of all Members.

---

## TREATY

### ON THE NON-PROLIFERATION OF NUCLEAR WEAPONS

The States concluding this Treaty, hereinafter referred to as the "Parties to the Treaty",

Considering the devastation that would be visited upon all mankind by a nuclear war and the consequent need to make every effort to avert the danger of such a war and to take measures to safeguard the security of peoples,

Believing that the proliferation of nuclear weapons would seriously enhance the danger of nuclear war,

In conformity with resolutions of the United Nations General Assembly calling for the conclusion of an agreement on the prevention of wider dissemination of nuclear weapons,

Undertaking to co-operate in facilitating the application of International Atomic Energy Agency safeguards on peaceful nuclear activities,

Expressing their support for research, development and other efforts to further the application, within the framework of the International Atomic Energy Agency safeguards system, of the principle of safeguarding effectively the flow of source and special fissionable materials by use of instruments and other techniques at certain strategic points,

Affirming the principle that the benefits of peaceful applications of nuclear technology, including any technological by-products which may be derived by nuclear-weapon States from the development of nuclear explosive devices, should be available for peaceful purposes to all Parties to the Treaty, whether nuclear-weapon or non-nuclear-weapon States,

Convinced that, in furtherance of this principle, all Parties to the Treaty are entitled to participate in the fullest possible exchange of scientific information for, and to contribute alone or in co-operation with other States to, the further development of the applications of atomic energy for peaceful purposes,

Declaring their intention to achieve at the earliest possible date the cessation of the nuclear arms race and to undertake effective measures in the direction of nuclear disarmament,

Urging the co-operation of all States in the attainment of this objective,



## INFCIRC/140

Recalling the determination expressed by the Parties to the 1963 Treaty banning nuclear weapon tests in the atmosphere, in outer space and under water in its Preamble to seek to achieve the discontinuance of all test explosions of nuclear weapons for all time and to continue negotiations to this end,

Desiring to further the easing of international tension and the strengthening of trust between States in order to facilitate the cessation of the manufacture of nuclear weapons, the liquidation of all their existing stockpiles, and the elimination from national arsenals of nuclear weapons and the means of their delivery pursuant to a Treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control,

Recalling that, in accordance with the Charter of the United Nations, States must refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations, and that the establishment and maintenance of international peace and security are to be promoted with the least diversion for armaments of the world's human and economic resources,

Have agreed as follows:

### ARTICLE I

Each nuclear-weapon State Party to the Treaty undertakes not to transfer to any recipient whatsoever nuclear weapons or other nuclear explosive devices or control over such weapons or explosive devices directly, or indirectly; and not in any way to assist, encourage, or induce any non-nuclear-weapon State to manufacture or otherwise acquire nuclear weapons or other nuclear explosive devices, or control over such weapons or explosive devices.

### ARTICLE II

Each non-nuclear-weapon State Party to the Treaty undertakes not to receive the transfer from any transferor whatsoever of nuclear weapons or other nuclear explosive devices or of control over such weapons or explosive devices directly, or indirectly; not to manufacture or otherwise acquire nuclear weapons or other nuclear explosive devices; and not to seek or receive any assistance in the manufacture of nuclear weapons or other nuclear explosive devices.

### ARTICLE III

1. Each Non-nuclear-weapon State Party to the Treaty undertakes to accept safeguards, as set forth in an agreement to be negotiated and concluded with the International Atomic Energy Agency in accordance with the Statute of the International Atomic Energy Agency and the Agency's safeguards system, for the exclusive purpose of verification of the fulfilment of its obligations assumed under this Treaty with a view to preventing diversion of nuclear energy from peaceful uses to nuclear weapons or other nuclear explosive devices. Procedures for the safeguards required by this Article shall be followed with respect to source or special fissionable material whether it is being produced, processed or used in any principal nuclear facility or is outside any such facility. The safeguards required by this Article shall be applied on all source or special fissionable material in all peaceful nuclear activities within the territory of such State, under its jurisdiction, or carried out under its control anywhere.

## INFCIRC/140

2. Each State Party to the Treaty undertakes not to provide: (a) source or special fissionable material, or (b) equipment or material especially designed or prepared for the processing, use or production of special fissionable material, to any non-nuclear-weapon State for peaceful purposes, unless the source or special fissionable material shall be subject to the safeguards required by this Article.

3. The safeguards required by this Article shall be implemented in a manner designed to comply with Article IV of this Treaty, and to avoid hampering the economic or technological development of the Parties or international co-operation in the field of peaceful nuclear activities, including the international exchange of nuclear material and equipment for the processing, use or production of nuclear material for peaceful purposes in accordance with the provisions of this Article and the principle of safeguarding set forth in the Preamble of the Treaty.

4. Non-nuclear-weapon States Party to the Treaty shall conclude agreements with the International Atomic Energy Agency to meet the requirements of this Article either individually or together with other States in accordance with the Statute of the International Atomic Energy Agency. Negotiation of such agreements shall commence within 180 days from the original entry into force of this Treaty. For States depositing their instruments of ratification or accession after the 180-day period, negotiation of such agreements shall commence not later than the date of such deposit. Such agreements shall enter into force not later than eighteen months after the date of initiation of negotiations.

### ARTICLE IV

1. Nothing in this Treaty shall be interpreted as affecting the inalienable right of all the Parties to the Treaty to develop research, production and use of nuclear energy for peaceful purposes without discrimination and in conformity with Articles I and II of this Treaty.

2. All the Parties to the Treaty undertake to facilitate, and have the right to participate in, the fullest possible exchange of equipment, materials and scientific and technological information for the peaceful uses of nuclear energy. Parties to the Treaty in a position to do so shall also cooperate in contributing alone or together with other States or international organizations to the further development of the applications of nuclear energy for peaceful purposes, especially in the territories of non-nuclear-weapon States Party to the Treaty, with due consideration for the needs of the developing areas of the world.

### ARTICLE V

Each Party to the Treaty undertakes to take appropriate measures to ensure that, in accordance with this Treaty, under appropriate international observation and through appropriate international procedures, potential benefits from any peaceful applications of nuclear explosions will be made available to non-nuclear-weapon States Party to the Treaty on a non-discriminatory basis and that the charge to such Parties for the explosive devices used will be as low as possible and exclude any charge for research and development. Non-nuclear-weapon States Party to the Treaty shall be able to obtain such benefits, pursuant to a special international agreement or agreements, through an appropriate international body with adequate representation of non-nuclear-weapon States. Negotiations on this subject shall commence as soon as possible after the Treaty enters into force. Non-nuclear-weapon States Party to the Treaty so desiring may also obtain such benefits pursuant to bilateral agreements.

## INFCIRC/140

### ARTICLE VI

Each of the Parties to the Treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control.

### ARTICLE VII

Nothing in this Treaty affects the right of any group of States to conclude regional treaties in order to assure the total absence of nuclear weapons in their respective territories.

### ARTICLE VIII

1. Any Party to the Treaty may propose amendments to this Treaty. The text of any proposed amendment shall be submitted to the Depositary Governments which shall circulate it to all Parties to the Treaty. Thereupon, if requested to do so by one-third or more of the Parties to the Treaty, the Depositary Governments shall convene a conference, to which they shall invite all the Parties to the Treaty, to consider such an amendment.

2. Any amendment to this Treaty must be approved by a majority of the votes of all the Parties to the Treaty, including the votes of all nuclear-weapon States Party to the Treaty and all other Parties which, on the date the amendment is circulated, are members of the Board of Governors of the International Atomic Energy Agency. The amendment shall enter into force for each Party that deposits its instrument of ratification of the amendment upon the deposit of such instruments of ratification by a majority of all the Parties, including the instruments of ratification of all nuclear-weapon States Party to the Treaty and all other Parties which, on the date the amendment is circulated, are members of the Board of Governors of the International Atomic Energy Agency. Thereafter, it shall enter into force for any other Party upon the deposit of its instrument of ratification of the amendment.

3. Five years after the entry into force of this Treaty, a conference of Parties to the Treaty shall be held in Geneva, Switzerland, in order to review the operation of this Treaty with a view to assuring that the purposes of the Preamble and the provisions of the Treaty are being realised. At intervals of five years thereafter, a majority of the Parties to the Treaty may obtain, by submitting a proposal to this effect to the Depositary Governments, the convening of further conferences with the same objective of reviewing the operation of the Treaty.

### ARTICLE IX

1. This Treaty shall be open to all States for signature. Any State which does not sign the Treaty before its entry into force in accordance with paragraph 3 of this Article may accede to it at any time.

2. This Treaty shall be subject to ratification by signatory States. Instruments of ratification and instruments of accession shall be deposited with the Governments of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the Union of Soviet Socialist Republics and the United States of America, which are hereby designated the Depositary Governments.

3. This Treaty shall enter into force after its ratification by the States, the Governments of which are designated Depositaries of the Treaty, and forty other States signatory to this Treaty and the deposit of their instruments of ratification. For the purposes of this Treaty, a nuclear-weapon State is one which has manufactured and exploded a nuclear weapon or other nuclear explosive device prior to 1 January, 1967.

## INFCIRC/140

4. For States whose instruments of ratification or accession are deposited subsequent to the entry into force of this Treaty, it shall enter into force on the date of the deposit of their instruments of ratification or accession.

5. The Depositary Governments shall promptly inform all signatory and acceding States of the date of each signature, the date of deposit of each instrument of ratification or of accession, the date of the entry into force of this Treaty, and the date of receipt of any requests for convening a conference or other notices.

6. This Treaty shall be registered by the Depositary Governments pursuant to Article 102 of the Charter of the United Nations.

### ARTICLE X

1. Each Party shall in exercising its national sovereignty have the right to withdraw from the Treaty if it decides that extraordinary events, related to the subject matter of this Treaty, have jeopardized the supreme interests of its country. It shall give notice of such withdrawal to all other Parties to the Treaty and to the United Nations Security Council three months in advance. Such notice shall include a statement of the extraordinary events it regards as having jeopardized its supreme interests.

2. Twenty-five years after the entry into force of the Treaty, a conference shall be convened to decide whether the Treaty shall continue in force indefinitely, or shall be extended for an additional fixed period or periods. This decision shall be taken by a majority of the Parties to the Treaty.

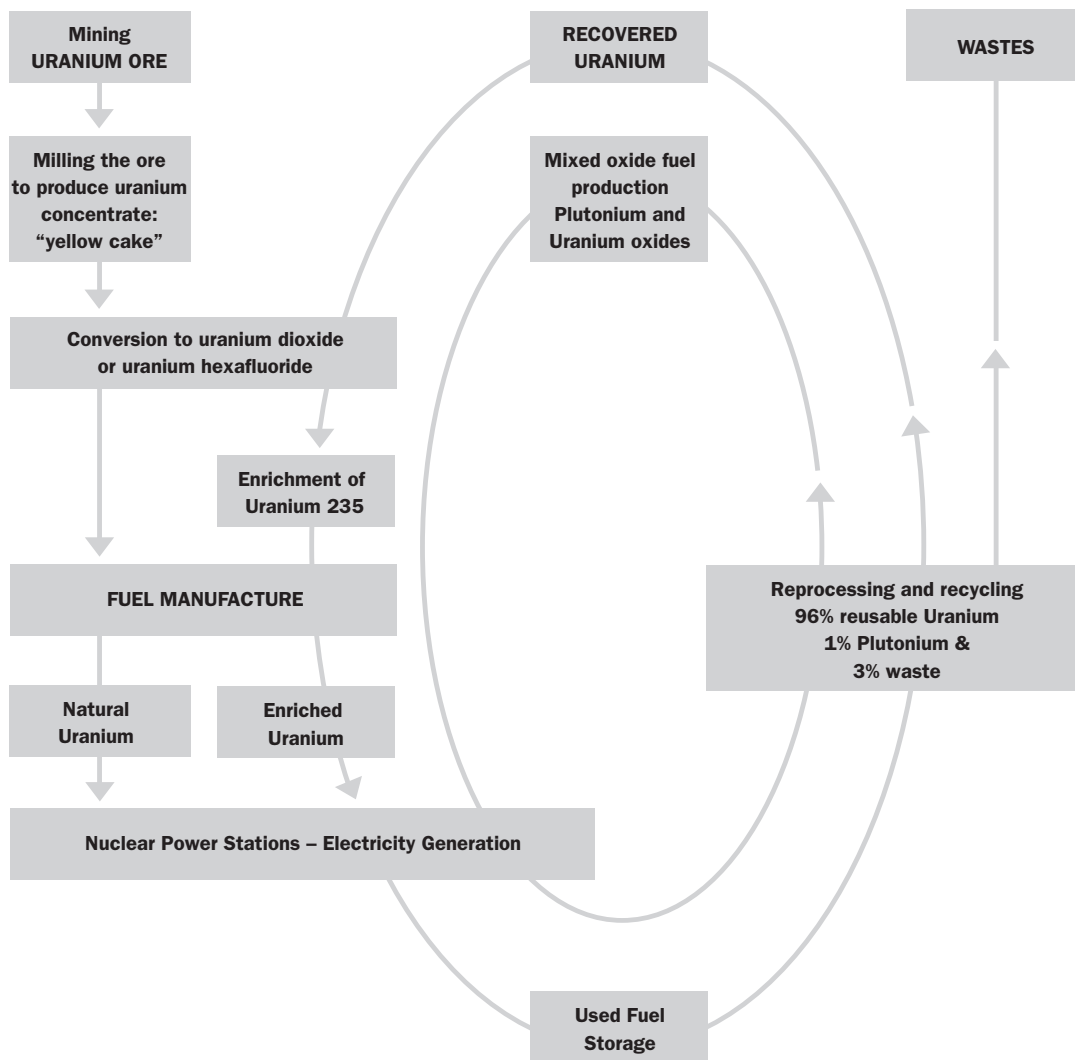
### ARTICLE XI

This Treaty, the English, Russian, French, Spanish and Chinese texts of which are equally authentic, shall be deposited in the archives of the Depositary Governments. Duly certified copies of this Treaty shall be transmitted by the Depositary Governments to the Governments of the signatory and acceding States.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned, duly authorised, have signed this Treaty.

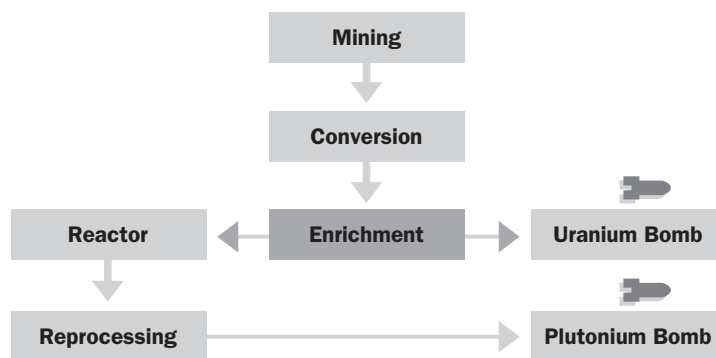
DONE in triplicate, at the cities of London, Moscow and Washington, the first day of July, one thousand nine hundred and sixty-eight.

**De nucleaire brandstofcyclus**



Bron: The Institution of Electrical Engineers, The Nuclear Fuel Cycle fact Sheet, Januari 2003, <[www.tee.org/Policy/Areas/EnvEnergy/nucfuelcycl.pdf](http://www.tee.org/Policy/Areas/EnvEnergy/nucfuelcycl.pdf)>.

**Het proliferatierisico nader geduid:**



Bron: BBC News, In Depth Nuclear Fuel Cycle, 2003, <[http://news.bbc.co.uk/1/hi/in\\_depth/world/2003/nuclear\\_fuel\\_cycle/enrichment/default.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/in_depth/world/2003/nuclear_fuel_cycle/enrichment/default.stm)>.

## **Belangrijke begrippen uit de nucleaire brandstofcyclus toegelicht**

**Nucleaire brandstofcyclus (Nuclear Fuel Cycle):** Alle aspecten van nucleaire brandstof omvattend vanaf de uraniumwinning tot aan de opslag van radioactief afval.

**Yellow cake:** De uraniumhoudende delfstoffen worden geconcentreerd tot yellow cake. Yellow cake bestaat voor meer dan 60% uit uranium. 99% van de delfstoffen blijft als afval over.

**Uranium hexafluoride:** Omdat yellow cake niet geschikt is voor gebruik in kerncentrales, wordt het omgezet in het gasvormige uranium hexafluoride (of in uranium dioxide voor kerncentrales die geen verrijkt uranium gebruiken). Uranium hexafluoride kan wel worden verrijkt voor gebruik in kerncentrales.

**Verrijking (enrichment)** Slechts 0,7% van het natuurlijke uranium is geschikt voor kernfusie, vooral uranium 235. In de meeste kerncentrales wordt een hogere concentratie gebruikt. Daarvoor moet uranium (hexafluoride) tot ongeveer 5% worden verrijkt (laagverrijkt uranium), bijvoorbeeld door ultracentrifuge of gasdiffusie. Door uranium tot 90% te verrijken wordt het wapengeslacht (hoogverrijkt uranium) voor een uraniumbom.

**Opwerking (reprocessing)** Gebruikte brandstofstaven bestaan voor 96% uit uranium, voor 1 % uit plutonium en voor 3% uit afval. Door dit op te werken wordt het radioactieve afval gescheiden waarna het vervolgens veilig moet worden opgeslagen. Als de gebruikte brandstof niet zou worden opgewerkt, zou alle 100% als afval moeten worden opgeslagen. Het uranium en plutonium kan weer in nieuwe brandstofstaven worden gebruikt. Het plutonium kan ook worden gebruikt voor een plutoniumbom.

**De dertien ontwapeningsvoorstellen van de NPV-toetsingsconferentie uit 2000**

*Citaat afkomstig uit de slotverklaring*

[...]

The Conference agrees on the following practical steps for the systematic and progressive efforts to implement article VI of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and paragraphs 3 and 4 (c) of the 1995 Decision on “Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament”:

1. The importance and urgency of signatures and ratifications, without delay and without conditions and in accordance with constitutional processes, to achieve the early entry into force of the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty.
2. A moratorium on nuclear-weapon-test explosions or any other nuclear explosions pending entry into force of that Treaty.
3. The necessity of negotiations in the Conference on Disarmament on a nondiscriminatory, multilateral and internationally and effectively verifiable treaty banning the production of fissile material for nuclear weapons or other nuclear explosive devices in accordance with the statement of the Special Coordinator in 1995 and the mandate contained therein, taking into consideration both nuclear disarmament and nuclear non-proliferation objectives. The Conference on Disarmament is urged to agree on a programme of work which includes the immediate commencement of negotiations on such a treaty with a view to their conclusion within five years.
4. The necessity of establishing in the Conference on Disarmament an appropriate subsidiary body with a mandate to deal with nuclear disarmament. The Conference on Disarmament is urged to agree on a programme of work which includes the immediate establishment of such a body.
5. The principle of irreversibility to apply to nuclear disarmament, nuclear and other related arms control and reduction measures.
6. 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.
7. The early entry into force and full implementation of START II and the conclusion of START III as soon as possible while preserving and strengthening the Treaty on the Limitation of Anti-Ballistic Missile Systems as a cornerstone of strategic stability and as a basis for further reductions of strategic offensive weapons, in accordance with its provisions.
8. The completion and implementation of the Trilateral Initiative between the United States of America, the Russian Federation and the International Atomic Energy Agency.
9. Steps by all the nuclear-weapon States leading to nuclear disarmament in a way that promotes international stability, and based on the principle of undiminished security for all:
  - Further efforts by the nuclear-weapon States to reduce their nuclear arsenals unilaterally;
  - Increased transparency by the nuclear-weapon States with regard to the nuclear weapons capabilities and the implementation of agreements pursuant to article VI and as a voluntary confidencebuilding measure to support further progress on nuclear disarmament;
  - 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;

- Concrete agreed measures to further reduce the operational status of nuclear weapons systems;
  - A diminishing role for nuclear weapons in security policies to minimize the risk that these weapons will ever be used and to facilitate the process of their total elimination;
  - The engagement as soon as appropriate of all the nuclear-weapon States in the process leading to the total elimination of their nuclear weapons.
10. Arrangements by all nuclear-weapon States to place, as soon as practicable, fissile material designated by each of them as no longer required for military purposes under IAEA or other relevant international verification and arrangements for the disposition of such material for peaceful purposes, to ensure that such material remains permanently outside military programmes.
  11. Reaffirmation that the ultimate objective of the efforts of States in the disarmament process is general and complete disarmament under effective international control.
  12. Regular reports, within the framework of the strengthened review process for the Non-Proliferation Treaty, by all States parties on the implementation of article VI and paragraph 4 (c) of the 1995 Decision on “Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament”, and recalling the advisory opinion of the International Court of Justice of 8 July 1996.
  13. The further development of the verification capabilities that will be required to provide assurance of compliance with nuclear disarmament agreements for the achievement and maintenance of a nuclear-weapon-free world.

[...]

(NPT/CONF.2000/28)



**De staten die in staat worden geacht om in korte tijd een rudimentair kernwapen te ontwikkelen**

1. Algerije
2. Argentinië
3. Australië
4. België
5. Brazilië
6. Bulgarije
7. Canada
8. Chili
9. Duitsland
10. Egypte
11. Finland
12. Hongarije
13. Indonesië
14. Italië
15. Japan
16. Mexico
17. Nederland
18. Noorwegen
19. Oekraïne
20. Oostenrijk
21. Polen
22. Roemenië
23. Slowakije
24. Spanje
25. Taiwan
26. Turkije
27. Zweden
28. Zwitserland
29. Zuid-Afrika
30. Zuid-Korea

*Bron: Carnegie Endowment for International Peace 2005, <[www.ProliferationNews.org](http://www.ProliferationNews.org)>*

**Council Common Position relating to the 2005 Review Conference, 25 april 2005**

**COUNCIL COMMON POSITION 2005/329/PESC**

**of 25 April 2005**

**relating to the 2005 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons**

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty on European Union, and in particular Article 15 thereof,

Whereas:

- (1) The European Union continues to regard the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) as the cornerstone of the global nuclear non-proliferation regime, the essential foundation for the pursuit of nuclear disarmament in accordance with Article VI of the NPT and an important element in the further development of nuclear energy applications for peaceful purposes.
- (2) On 17 November 2003 the Council adopted Common Position 2003/805/CFSP on the universalisation and reinforcement of multilateral agreements in the field of non-proliferation of weapons of mass destruction and means of delivery<sup>(1)</sup>. On 12 December 2003 the European Council adopted a Strategy against proliferation of Weapons of Mass Destruction.
- (3) The United Nations Security Council unanimously adopted Resolution 1540 (2004), describing the proliferation of weapons of mass destruction and their means of delivery as a threat to international peace and security.
- (4) The 1995 Review and Extension Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons with the task of examining the Treaty and the question of its extension adopted decisions on the indefinite extension of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, on principles and objectives for nuclear non proliferation and disarmament and on strengthening the review process for that Treaty and a resolution on the Middle East.
- (5) On 13 April 2000 the Council adopted Common Position 2000/297/CFSP relating to the 2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons<sup>(2)</sup>.

- (6) The 2000 NPT Review Conference adopted a final document.
- (7) The Preparatory Committee for the 2005 NPT Review Conference held three sessions, from 8 to 19 April 2002 in New York, 28 April to 9 May 2003 in Geneva and 26 April to 7 May 2004 in New York.
- (8) On 29 April 1997 the Council adopted Joint Action 97/288/CFSP on the European Union's contribution to the promotion of transparency in nuclear-related export controls<sup>(3)</sup>.
- (9) On 17 May 2004 the Council adopted Joint Action 2004/495/CFSP on support for IAEA activities under its Nuclear Security Programme and in the framework of the implementation of the EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction<sup>(4)</sup>.
- (10) On 1 June 2004 the Council adopted a statement of support for the Proliferation Security Initiative on Weapons of Mass Destruction.
- (11) The Additional Protocol to the Verification Agreement between the Non-Nuclear-Weapon States of the European Atomic Energy Community (EURATOM), EURATOM and the International Atomic Energy Agency (IAEA), the Additional Protocol to the Safeguards Agreement between France, EURATOM and the IAEA, and the Additional Protocol to the Safeguards Agreement between the United Kingdom, EURATOM and the IAEA have been signed and entered into force on 30 April 2004.
- (12) In the light of the outcome of the 2000 Review Conference and of the discussions at the three sessions of the Preparatory Committee for the NPT 2005 Review Conference, and bearing in mind the current situation, it is appropriate to update and develop further the objectives set out in Common Position 2000/297/CFSP, and the initiatives carried out under its terms,

<sup>(1)</sup> OJ L 302, 20.11.2003, p. 34.

<sup>(2)</sup> OJ L 97, 19.4.2000, p. 1.

<sup>(3)</sup> OJ L 120, 12.5.1997, p. 1.

<sup>(4)</sup> OJ L 182, 19.5.2004, p. 46.

HAS ADOPTED THIS COMMON POSITION:

*Article 1*

The objective of the European Union shall be to strengthen the international nuclear non proliferation regime by promoting the successful outcome of the 2005 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT).

*Article 2*

For the purposes of the objective laid down in Article 1, the European Union shall:

(a) contribute to a structured and balanced review of the operation of the NPT at the 2005 Review Conference, including the implementation of undertakings of the States Parties under the said Treaty, as well as the identification of areas in which, and of means through which, further progress should be sought in future;

(b) help build a consensus on the basis of the framework established by the NPT by supporting the Decisions and the Resolution adopted at the 1995 Review and Extension Conference and the final document of the 2000 NPT Review Conference, and shall bear in mind the current situation and shall promote *inter alia* the following essential issues, including:

1. undertaking efforts to preserve the integrity of the NPT and strengthen its implementation;
2. recognising that the NPT is a unique and irreplaceable multilateral instrument for maintaining and reinforcing international peace, security and stability, in that it establishes a legal framework for preventing increased proliferation of nuclear weapons and for developing further a verification system guaranteeing that non-nuclear-weapons States use nuclear energy solely for peaceful purposes, and that it represents the essential foundation for the pursuit of nuclear disarmament in accordance with Article VI thereof;
3. working towards universal accession to the NPT;
4. stressing the absolute necessity of full compliance with all the provisions of the NPT by all States Parties;
5. calling on all States not party to the NPT to pledge commitments to non-proliferation and disarmament and calling on those States to become States Parties to the NPT as non nuclear weapon States.
6. recognising that serious nuclear proliferation events have occurred since the end of the 2000 Review Conference;

7. stressing the need to strengthen the role of the UN Security Council, as final arbiter, in order that it can take appropriate action in the event of non-compliance with NPT obligations, in keeping with the Statute of the International Atomic Energy Agency (IAEA), including the application of safeguards;

8. drawing attention to the potential implications for international peace and security of withdrawal from the NPT. Urging the adoption of measures to discourage withdrawal from the said Treaty;

9. calling for nuclear cooperation to be suspended where the IAEA is not able to provide adequate assurances that a State's nuclear programme is designed exclusively for peaceful purposes, until such time as the Agency is able to provide such assurances;

10. calling on all States in the region to make the Middle East into an effectively verifiable zone free of nuclear weapons and other weapons of mass destruction and their delivery systems, in keeping with the Resolution on the Middle East adopted at the 1995 Review and Extension Conference;

11. since security in Europe is linked to security in the Mediterranean, giving top priority to implementation of the nuclear non-proliferation regime in that region;

12. acknowledging the importance of nuclear-weapon-free zones for peace and security, on the basis of arrangements freely entered into between the States of the region concerned;

13. stressing the need to do everything possible to prevent the risk of nuclear terrorism, linked to possible terrorist access to nuclear weapons or materials that could be used in the manufacture of radiological dispersal devices and, in this context, stressing the need for compliance with obligations under Security Council Resolution 1540 (2004). Calling for tighter security for high activity radioactive sources. Supporting G8 and IAEA action in this regard;

14. recognising that, in the light of the increased threat of nuclear proliferation and terrorism, the Proliferation Security Initiative, the Global Threat Reduction Initiative and the G8 Global Partnership Initiative should be approved;

15. calling for universal accession to the Comprehensive Safeguards Agreements and Additional Protocols;

16. recognising that Comprehensive Safeguards Agreements and Additional Protocols have a deterrent effect on nuclear proliferation and form today's verification standard, and continuing to work for increased detectability of any violations of Treaty obligations;
17. working for recognition by the IAEA Board of Governors that the conclusion of a Comprehensive Safeguards Agreement and an Additional Protocol is today's verification standard;
18. highlighting the IAEA's unique role in verifying States' compliance with their nuclear Non-proliferation commitments and helping them, on request, to tighten up the security of nuclear materials and installations, and calling on States to support the Agency;
19. recognising the importance of appropriate effective export controls, in compliance with Security Council Resolution 1540 (2004) and in accordance with Article III.2 of the NPT;
20. implementing, at national level, effective export, transit, transshipment and re-export controls, including appropriate laws and regulations for that purpose;
21. enacting effective criminal sanctions to deter illegal export, transit, brokering, trafficking and related financing, in compliance with UNSC Resolution 1540 (2004);
22. urging the Zangger Committee and the Nuclear Suppliers Group to share their experience on export controls, so that all States can draw on the arrangements of the Zangger Committee and the Nuclear Suppliers Group (NSG) guidelines;
23. pointing up the need to strengthen the (NSG) Guidelines at an early date, to adapt them to new non-proliferation challenges;
24. calling on the States Parties to the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material to work for rapid conclusion of an amended Convention;
25. recognising the right of States Parties to the NPT to nuclear energy for peaceful purposes, in accordance with Article IV thereof, with due regard for Articles I, II and III of the Treaty;
26. underlining the importance of continuing international cooperation in order to strengthen nuclear safety, safe waste management and radiological protection and calling upon States that have not yet done so to accede to all the relevant conventions as soon as possible and to implement fully the ensuing commitments;
27. noting that the States Parties to the NPT, may, pursuant to Article IV thereof, have resort to peaceful uses of nuclear energy, *inter alia* in the area of production of electricity, industry, health and agriculture;
28. urging the formulation of guarantees of access to nuclear fuel services, or to fuel itself, subject to appropriate conditions;
29. noting the report of the IAEA's expert group on multi-national approaches to the nuclear fuel cycle and promoting an early start to its scrutiny by the IAEA;
30. stressing, while acknowledging the nuclear arms reductions which have taken place since the end of the cold war, the need for an overall reduction in nuclear arsenals in the pursuit of gradual, systematic nuclear disarmament under Article VI of the NPT and welcoming, in this context, the ratification of the Moscow Treaty by the Russian Federation and the United States of America in 2002, while stressing the need for more progress in reducing their arsenals;
31. stressing the need to implement the declarations made by the Presidents of Russia and America in 1991 and 1992 on unilateral reductions in their stocks of non-strategic nuclear weapons and calling on all States with non-strategic nuclear weapons to include them in their general arms control and disarmament processes, with a view to their reduction and elimination;
32. recognising application of the principle of irreversibility to guide all measures in the field of nuclear disarmament and arms control, as a contribution to the maintenance and reinforcement of international peace, security and stability, taking these conditions into account;
33. recognising the importance, from the point of view of nuclear disarmament, of the programmes for the destruction and elimination of nuclear weapons and the elimination of fissile material as defined under the G8 World Partnership;

34. pursuing efforts to secure transparency, as a voluntary Confidence Building Measure to support further progress in disarmament;
35. since the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty (CTBT) forms an essential part of the nuclear disarmament and non-proliferation regime and with a view to its entry into force as soon as possible, without conditions, calling on States, particularly those listed in Annex II, to sign and ratify the said Treaty without delay and without conditions and, pending the entry into force of the said Treaty, calling on all States to abide by a moratorium and to refrain from any action contrary to the obligations and provisions of the said Treaty. Highlighting the importance of the work of the CTBT Organisation Preparatory Commission and actively supporting the work of the Special Representative of the States which have ratified the Treaty charged with promoting universal accession to the Treaty;
36. appealing again to the Disarmament Conference for the immediate commencement and early conclusion of a non-discriminatory, universally applicable Treaty banning the production of fissile material for nuclear weapons or other nuclear explosive devices, without pre-conditions, and bearing in mind the special coordinator's report and the mandate included therein and, pending entry into force of the said Treaty, calling on all States to declare and uphold a moratorium on the production of fissile material for nuclear weapons or other nuclear explosive devices. The EU welcomes the action of those of the five nuclear-weapon States which have decreed the relevant moratorium;
37. calling on all States concerned to take appropriate practical measures in order to reduce the risk of accidental nuclear war;
38. pursuing consideration of the issue of security assurances to the non-nuclear-weapon States Parties to the NPT;
39. calling on nuclear-weapon States to reaffirm existing security assurances noted by the United Nations Security Council in Resolution 984(1995) and to sign and ratify the relevant protocols on nuclear-weapon-free zones, drawn up following the requisite consultations, recognising that Treaty-based security assurances are available to such zones;
40. stressing the need for general disarmament;
41. highlighting the importance of universal accession and implementation of the Biological and Toxins Weapons Convention (BTWC), the Chemical Weapons Convention (CWC) and the conventions, measures and initiatives contributing to conventional arms control;
42. calling for universal accession to and effective implementation of the Hague Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation;
43. working for the resolution of the problems of regional instability and insecurity and of the conflict situations which are often at the root of armament programmes.

*Article 3*

Action taken by the European Union for the purposes of Article 2 shall comprise:

- (a) where appropriate, demarches by the Presidency, pursuant to Article 18 of the Treaty on European Union, with a view to promoting the universality of the NPT;
- (b) demarches by the Presidency, pursuant to Article 18 of the Treaty on European Union, with regard to States Parties to the NPT, in order to urge their support for the objectives set out in Article 2 of this Common Position;
- (c) the pursuit of agreement by Member States on draft proposals on substantive issues for submission on behalf of the European Union for consideration by States Parties to the NPT which may form the basis for decisions of the NPT 2005 Review Conference;
- (d) Statements by the European Union delivered by the Presidency in the General Debate and in the debates in the three Main Committees.

*Article 4*

This Common Position shall take effect on the date of its adoption.

*Article 5*

This Common Position shall be published in the *Official Journal of the European Union*.

Done at Luxembourg, 25 April 2005.

*For the Council*  
*The President*  
J. ASSELBORN

## Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen\*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:  
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000\*\**
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,  
*november 2001*
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:  
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese  
Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan  
onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van  
strategieën tegen armoede, *januari 2003*

\* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

\*\* Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004\*\**
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004\*\**
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005\*\*\*\**

### **Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen**

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *10 december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *13 juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *9 november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *9 november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *15 mei 2003\*\*\**
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *28 augustus 2003*
- 7 Briefadvies 'VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *12 maart 2004*
- 8 Briefadvies 'DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?', *10 september 2004*
- 9 Briefadvies 'REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen?', *8 april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*

\*\*\* Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).

\*\*\*\* Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad.