

Vergaderjaar 2018–2019

33 783

Nucleaire ontwapening en non-proliferatie

Nr. 31

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 januari 2019

Het kabinet zet zich, conform het regeerakkoord, binnen het kader van de bondgenootschappelijke verplichtingen, actief in voor een kernwapenvrije wereld, gezien de grote risico's van proliferatie van deze wapens, op basis van de richtlijnen in de Kamerbrief over de Nederlandse inzet inzake nucleaire ontwapening d.d. 21 juni jl. (Kamerstuk 33 694, nr. 20) en de daarin beschreven activiteiten. Daaronder valt ook, zoals gevraagd in de nader gewijzigde motie van het lid Ploumen c.s. van 20 november jl. (Kamerstuk 33 694, nr. 33), een internationale dialoog met de nucleaire machten over een alomvattende, verifieerbare uitbanning van kernwapens conform artikel 6 NPV. Deze dialoog betreft onder andere nieuwe initiatieven inzake het scheppen van de internationale omstandigheden ter bevordering van nucleaire ontwapening, en het verminderen van de risico's op het gebruik van kernwapens.

De motie Voordewind van 15 november jl. (Kamerstuk 33 694, nr. 31) verzoekt de regering om te werken aan het vergroten van het draagvlak voor het kernwapenverbod onder NAVO-landen en om een juridische analyse uit te laten voeren naar de compatibiliteit tussen de bestaande nationale wetgeving en het VN-verdrag en de Kamer te informeren over welke delen van de wetgeving in overeenstemming zijn met het verdrag en waar wijziging van nationale wetgeving noodzakelijk zou moeten zijn. Deze brief bevat de reactie van het kabinet op deze motie.

De juridische analyse geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Juridische analyse

Verenigbaarheid met NAVO-verplichtingen

Het Verdrag inzake het verbod op kernwapens bevat meerdere onderdelen die niet verenigbaar zijn met verplichtingen voortvloeiend uit het Nederlandse NAVO-lidmaatschap en de uitgangspunten van de *Deter-*

rence and Defence Posture Review (DDPR), met inbegrip van de notie dat de NAVO een nucleaire alliantie blijft zolang nucleaire wapens bestaan. Een uitgebreide appreciatie is reeds met uw kamer gedeeld (zie Kamerstuk 33 783, nr. 26).

Verenigbaarheid met nationale wetgeving

In Nederland is het uitgangspunt dat regels van internationaal recht deel uitmaken van de Nederlandse rechtsorde. Voor zover uitvoering van de verdragsverplichtingen mogelijk is binnen bestaande wet- en regelgeving en zonder nadere tussenkomst van nationale organen kan worden nagekomen, is geen specifieke actie vereist.

Wat betreft de uitvoering van verplichtingen op grond van het Verdrag inzake het verbod op kernwapens is de inschatting dat in Nederland geen specifieke wetgeving bestaat die zich verzet tegen verplichtingen voortvloeiend uit het verdrag en om die reden aanpassing zou behoeven.

Het Verdrag inzake het verbod op Kernwapens kent wel een aantal specifieke bepalingen die in Nederland niet zonder nadere uitvoeringswetgeving kunnen worden nagekomen. Dit betreft in het bijzonder de bepaling in artikel 5, tweede lid, van het verdrag dat verdragspartijen opdraagt alle passende juridische, administratieve en andere maatregelen te nemen, met inbegrip van het opstellen van strafwetgeving, om op grond van het verdrag verboden activiteiten, verricht door personen of op grondgebied waarover de verdragspartij rechtsmacht of controle uitoefent, te voorkomen en tegen te gaan.

Het betreffende artikel 5 bevat enige gelijkenis met de bepalingen van artikel VII van het Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens (Chemische wapensverdrag).

Net als het Chemische wapensverdrag creëert ook het Verdrag inzake het verbod op kernwapens geen directe verplichtingen voor burgers en bedrijven, zodat ook ten aanzien van dit verdrag een nationale uitvoeringswet, vergelijkbaar met de Uitvoeringswet verdrag chemische wapens, zou moeten worden opgesteld. Naar het oordeel van de regering duidt dit er tevens op dat het verdrag geen eenieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet bevat.

Een eventuele uitvoeringswet met betrekking tot het Verdrag inzake het verbod op kernwapens zou moeten regelen op welke wijze de verboden van het verdrag op grond van het Nederlandse recht worden gehandhaafd, zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk.

De conclusie van de juridische analyse is dat de noodzaak van uitvoeringswetgeving of eventuele aanpassing van bestaande wetgeving als zodanig niet in de weg staat aan een eventuele ondertekening en aanvaarding van het Verdrag door het Koninkrijk. Dit geldt namelijk voor meer verdragen. Dit aspect heeft dan ook geen rol gespeeld bij de standpuntbepaling van het kabinet ten aanzien van de tekst van het verdrag.

Aan het besluit van het kabinet dat Nederland dit Verdrag niet kan steunen en om die reden tot een tegenstem over te gaan is een nauwkeurige analyse voorafgegaan. Dat gebeurde op basis van heldere criteria. De overwegingen die aan het kabinetsbesluit ten grondslag liggen en die het huidige kabinet onderschrijft, zijn reeds met u gedeeld. Nederland heeft moeten vaststellen dat een verdrag tot stand is gekomen dat niet in lijn is

met de door Nederland geformuleerde uitgangspunten (zie Kamerstuk 33 783, nrs. 24, 26 en 29).

Het verzoek om draagvlak onder NAVO-bondgenoten te vergroten

De kernvraag bij besluitvorming omtrent internationale verplichtingen op het gebied van wapenbeheersing is of er een Nederlands belang is om deze verplichtingen aan te gaan. Daarbij worden verschillende politieke, veiligheid-gerelateerde en internationaal-juridische aspecten gewogen. Indien nodig wordt relevante nationale wetgeving vervolgens in overeenstemming gebracht met de nieuwe internationale verplichtingen, eventueel via specifieke uitvoeringswetten.

De constatering dat er geen principiële obstakels zijn te vinden binnen het Nederlandse recht om toe te treden tot het kernwapenverbod is daarom niet van invloed op de conclusie van de regering dat Nederland dit verdrag niet kan steunen.

In aanvulling hierop wil het kabinet als reactie op de motie Voordewind benadrukken dat dit besluit is genomen na een toetsing van het kernwapenverbod aan fundamentele uitgangspunten van het Nederlands buitenland-, veiligheid-, en defensiebeleid, zoals neergelegd in de Geïntegreerde Buitenland en Veiligheidsstrategie (GBVS, Kamerstuk 33 694, nr. 12). Deze bevestigt, in de context van toenemende dreigingen voor Nederland, dat de NAVO van fundamenteel belang is voor de veiligheid van Nederland en de grondwettelijke taken om de nationale veiligheid te waarborgen. Om potentiële vijanden af te schrikken is Artikel 5 van het NAVO-verdrag, dat de collectieve zelfverdediging regelt, essentieel. Die afschrikking, zo stelt de GBVS, betreft zowel nieuwe domeinen zoals cyber, als conventionele en nucleaire afschrikking, waarvan Nederland afhankelijk is voor de eigen veiligheid.

Het NAVO-lidmaatschap en de veiligheidsgaranties van de VS kunnen om die reden niet los worden gezien van nucleaire afschrikking, zoals ook is benadrukt in de brief «Toezegging toesturen onderbouwing besluit niet-ondersteunen kernwapenverbod» (Kamerstuk 33 783 nr. 29). Dat is niet alleen het standpunt van de Nederlandse regering, maar ook dat van de NAVO zelf en de NAVO-bondgenoten.

Het gaat dus niet om de vraag of een kernwapenverbod onverenigbaar zou zijn met bestaande nationale wetgeving, maar om de keuze of Nederland wel of niet voor de eigen veiligheid onderdeel wil zijn van het NAVO-bondgenootschap en daarmee valt onder de atoomparaplu van de kernmachten binnen de NAVO, m.n. de VS. Zolang het antwoord op deze vraag «ja» is, zal Nederlandse aanvaarding van het verdrag niet mogelijk zijn.

De GBVS stelt tevens dat Nederland een gebalanceerde aanpak voorstaat als het gaat om nucleaire ontwapening, wapenbeheersing en non-proliferatie. Daarnaast is voor Nederland het versterken van de internationale rechtsorde een topprioriteit. Ook in deze context is het kernwapenverbod door de Nederlandse regering geëvalueerd. De resultaten van die evaluatie zijn met de Kamer gedeeld (Kamerstuk 33 783 nrs. 26 en 29). Het kernwapenverbod levert per saldo geen effectieve bijdrage aan het ontwapeningsproces of de internationale rechtsorde omdat het niet geverifieerd kan worden, op gespannen voet staat met bestaande juridische kaders, en geen brede politieke steun geniet. De mogelijke positieve effecten die aan het kernwapenverbod worden toebedeeld door de voorstanders ervan wegen niet op tegen deze tekortkomingen.

Op basis van deze overwegingen kwam het vorige kabinet tot de conclusie dat Nederland het kernwapenverbod niet kan steunen. In dat licht is het ook niet mogelijk om te werken aan het vergroten van het draagvlak voor dit verdrag onder NAVO-landen. Dit kabinet kan om bovengenoemde redenen niet van dat standpunt afwijken, maar zal zich zoals gesteld uiteraard volop blijven inzetten op het uitvoeren van de ontwapeningsparagraaf in het Regeerakkoord. Daarbij zoekt het kabinet naar initiatieven en gelegenheden die de grootste kans op succes bieden.

Voorbeelden daarvan zijn onze actieve voorzitterschappen en co-voorzitterschappen van internationale samenwerkingsverbanden en verdragen zoals het Non-Proliferatieverdrag en het partnerschap voor ontwapeningsverificatie, onze voortrekkersrol bij pogingen een Splijtstof-stopverdrag tot stand te brengen, en de open brief van de Minister van Buitenlandse Zaken en zijn Poolse collega in de *EU Observer* dd. 31 oktober jl.

Op deze en andere manieren blijft het kabinet werken aan een wereld zonder kernwapens. Nederland zal zich internationaal ook duidelijk blijven uitspreken over de noodzaak om een kernwapenvrije wereld te bereiken en zal daarbij tevens de kernwapenbezitters aanspreken op hun verantwoordelijkheid.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

De Minister van Defensie,
A.Th.B. Bijleveld-Schouten