

Vergaderjaar 2014–2015

34 000 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2015

Nr. 79

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 augustus 2015

Graag bied ik u hierbij, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de reactie aan op het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 14 juli 2015 inzake de deal van de P3+3 en Iran over het nucleaire programma.

Aanleiding

Op 14 juli jl. bereikten de E3+3 (het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland plus de Verenigde Staten, China en Rusland) en Iran na een lange reeks intensieve onderhandelingen, gefaciliteerd door de EU Hoge Vertegenwoordiger, een alomvattend akkoord over het Iraanse nucleaire programma («Joint Comprehensive Plan of Action», of JCPOA). In deze brief zal ik, zoals verzocht in de brief van 14 juli jl., de Kamer informeren over de uitkomst van de onderhandelingen, inclusief een appreciatie van dit akkoord en de consequenties voor de sancties.

Inhoud akkoord

Het JCPOA omvat een preambule, de politieke overeenkomst en vijf technische annexen over nucleair-technische zaken, sancties, vreedzame nucleaire samenwerking met Iran, de Joint Commission en een implementatieplan. De afspraken in het akkoord zijn gericht op een drastische inperking van het Iraanse nucleaire programma in combinatie met verregaande verificatiemechanismen. Daar staat tegenover dat wanneer Iran de afspraken verifieerbaar heeft uitgevoerd, de VN-sancties en de autonome sancties ingesteld door de Europese Unie (EU) en de Verenigde Staten (VS) in fases zullen worden opgeheven. Bovendien zal de samenwerking met Iran op het terrein van vreedzame nucleaire toepassingen worden geïntensiveerd.

Ook is er in het akkoord afgesproken dat Iran opheldering zal verschaffen over de openstaande vragen van het Internationaal Atoomenergieagentschap (IAEA) over de mogelijk militaire dimensie (PMD) van het nucleaire programma. Dit traject loopt parallel aan het JCPOA; de Directeur-Generaal van het IAEA en de President van het Iraanse Atoomagentschap hebben hiertoe op 14 juli jl. een Roadmap ondertekend. Dit traject zal al op 15 december 2015 moeten zijn afgerond.

Het akkoord is op 20 juli door de VN Veiligheidsraad unaniem bekrachtigd via resolutie 2231 (2015) en vervolgens op de Raad Buitenlandse Zaken van 20 juli d.m.v. Raadsconclusies onderschreven (zie verslag Raad Buitenlandse Zaken). Dit vormden de eerste stappen richting de volledige uitvoering van het akkoord.

Uraniumverrijking

Met de afspraken in het akkoord wordt beoogd de weg naar een Iraans kernwapen door middel van uraniumverrijking af te snijden. Zo is afgesproken dat Iran zijn centrifugecapaciteit drastisch verkleint van zo'n 19.000 naar 6.104 centrifuges. In de komende 10 jaar mag Iran met maximaal 5.060 centrifuges uranium verrijken. Daarbij is alleen het gebruik van een ouder type centrifuge (zogenoemde IR-1 centrifuges) toegestaan. Het aantal centrifuges in Iran neemt daarmee met 2/3 af. De komende 15 jaar mag Iran geen uranium verrijken boven 3,67%. Ook is in het akkoord afgesproken dat Iran de komende 15 jaar niet meer dan 300kg laagverrijkt uranium mag hebben. Dit betekent dat Iran zijn voorraad met 98% zal verminderen. De voorraad van uranium verrijkt tot 20% wordt in zijn geheel geëlimineerd. De verrijkingsactiviteiten worden voor 15 jaar beperkt tot één locatie (Natanz). De faciliteit in Fordow wordt omgebouwd tot onderzoekscentrum. Ook worden er in dezelfde periode geen nieuwe verrijkingsfaciliteiten gebouwd. Door deze maatregelen wordt de break-out tijd (d.w.z. de tijd die nodig is om genoeg hoogverrijkt uranium te produceren voor 1 kernwapen) verlengd van 2 á 3 maanden nu, naar meer dan 12 maanden.

Plutonium

In het akkoord wordt ook de andere route richting een kernwapen, namelijk door productie van kernwapenplutonium, geblokkeerd. De zwaarwaterreactor die zich in Arak bevindt zal worden omgebouwd zodat deze geen geschikte hoeveelheden plutonium kan produceren en het vermogen van de reactor wordt gehalveerd. Ook zal de reactorkern van de huidige reactor onklaar worden gemaakt. De verbruikte splijtstof zal (binnen maximaal 1 jaar) naar het buitenland worden verscheept voor de gehele levensduur van de reactor.

Verificatie

Het akkoord is gebaseerd op duidelijke verificatieafspraken. Zo zal het IAEA toegang kunnen krijgen tot alle nucleaire locaties in Iran (inclusief militaire locaties, onder de gebruikelijke voorwaarden), zullen inspecties plaatsvinden van de gehele productieketen die het nucleaire programma ondersteunt en zal Iran het Additioneel Protocol bij het *Safeguards Agreement* provisioneel uitvoeren (en na 8 jaar ratificeren). Ook krijgt het IAEA door het akkoord toestemming om geavanceerde verificatietechnieken te gebruiken.

De volledige implementatie van het akkoord zal uiteindelijk moeten leiden tot een zogeheten «bredere conclusie» van het IAEA: een onafhankelijk oordeel dat al het nucleaire materiaal in Iran uitsluitend voor vreedzame doeleinden wordt aangewend. Hiermee zal de nucleaire status van Iran

worden genormaliseerd. Na deze normalisatie zal Iran net als elke andere NPV-staat permanent moeten voldoen aan zijn non-proliferatieverplichtingen onder het NPV en aan het Additionele Protocol bij het *Safeguards Agreement*.

Sancties

Nadat Iran de afspraken uit het akkoord is nagekomen en het IAEA dit geverifieerd heeft, zal er een stapsgewijze sanctieverlichting in werking worden gezet. In de eerste fase (naar verwachting niet eerder dan begin volgend jaar) zullen de geldende VN-sancties worden opgeheven. Nieuwe VN restricties zullen gelden ten aanzien van wapens en ballistische raketten en een «*procurement channel*» zal worden ingesteld voor transacties inzake proliferatiegevoelige goederen met Iran.

Alle VN-lidstaten, dus ook de VS en de lidstaten van de EU, zijn gehouden alle stapsgewijze wijzigingen van de VN-sancties over te nemen. Daarnaast zal een deel van de autonome sancties ingesteld door de VS en de EU op het gebied van de financiële en verzekeringssector, de olie- en gassector, de scheep- en transportsector, goud en edelmetaal en de automobiel sector (alleen VS) worden verlicht. Ook zal dan een deel van de personen en entiteiten van de sanctielijst worden geschrapt.

Na 5 jaar (of eerder als het IAEA d.m.v. een «brede conclusie» concludeert dat het nucleaire programma van Iran volledig vreedzaam is) zal de VN Veiligheidsraad het wapenembargo opheffen.

Na 8 jaar (of eerder in het geval van «brede conclusie» van het IAEA) zullen vrijwel alle resterende EU- en VS-sancties van het proliferatiesanctieregime definitief worden opgeheven. De resterende personen en entiteiten op de sanctielijst zullen dan ook van de sanctielijst worden geschrapt. De VN Veiligheidsraad zal de restricties t.a.v. ballistische raketten opheffen.

Pas na 10 jaar zal de VN Veiligheidsraad de speciale restricties betreffende de overdracht van proliferatiegevoelige goederen opheffen en de EU de laatste sanctiewetgeving intrekken.

De VNVR-resolutie die mede als grondslag dient voor het kennisembargo tegen Iran komt te vervallen als onderdeel van de eerste fase. In het JCPOA is echter voorzien in continuering van het kennisembargo tot minstens 8 jaar (of eerder in het geval van «brede conclusie» van het IAEA) en maximaal 10 jaar na aanneming van het JCPOA. Effectuering hiervan is afhankelijk van nadere besluitvorming.

Als Iran binnen die periode het akkoord niet uitvoert zoals afgesproken dan kan dit door een van de E3+3 landen worden voorgelegd aan de Joint Commission. Deze geschillenbeslechtingprocedure duurt maximaal 35 dagen. Wanneer het geschil niet in de Joint Commission is opgelost, kan een van de E3+3 landen – wanneer het van mening is dat het gaat om «*significant non-performance*» – de VNVR informeren. De VNVR moet binnen 30 dagen stemmen over voortzetting van de sanctieverlichting. Neemt de VNVR geen resolutie aan om de sanctieverlichting in stand te houden, dan worden via het zogeheten «snapback» mechanisme de oude VN-sancties automatisch opnieuw ingesteld. Als VN-lidstaten zijn de EU-lidstaten en de VS verplicht deze opnieuw ingestelde VN-sancties onverkort en ogenblikkelijk over te nemen. VN-sancties worden altijd onverwijld overgenomen in de EU-sanctieregimes. Individuele EU-lidstaten kunnen zich hier niet aan onttrekken.

Naast de VN-sancties, kennen de VS en de EU ook autonome sancties in verband met het Iraanse atoomprogramma. Mede op aandringen van Nederland zal er ook voor de autonome EU-sancties een «snapback» mechanisme worden geïntroduceerd. In de preambule van het Raadsbesluit dat in het najaar zal worden aangenomen, zal naar alle waarschijnlijkheid een bepaling worden opgenomen dat de EU-sancties opnieuw zullen worden ingesteld wanneer er sprake is van significante niet-naleving door Iran van zijn verplichtingen in het JCPOA. Deze terminologie sluit aan op de in de VNVR-resolutie genoemde voorwaarden voor de «snapback». Omdat recht moet worden gedaan aan bepaalde bepalingen in het Verdrag van Lissabon (waarin o.m. is vastgelegd dat de lidstaten met eenparigheid van stemmen beslissen over sancties), zal hoogst waarschijnlijk tevens een stevige Raadsverklaring worden aangenomen waarin alle EU-lidstaten zich committeren om de autonome EU-sancties onverkort te zullen her-instellen indien de VN-sancties opnieuw zouden worden ingesteld.

Ten aanzien van de sanctieverlichting kan opgemerkt worden dat de Iraanse President Rouhani heeft aangegeven (ook als verkiezingsbelofte) dat de economische ontwikkeling van Iran de hoogste prioriteit van de komende jaren is. Hij heeft grootschalige investeringen aangekondigd in de infrastructuur en de olie-industrie. De geraamde kosten hiervan overschrijden ruim het bedrag dat t.z.t. vrijvalt door het vrijkomen van tegoeden.

Appreciatie

Het kabinet beschouwt het alomvattende akkoord tussen de E3+3 en Iran als een belangrijke mijlpaal. Het feit dat de partijen door middel van onderhandelingen tot een solide oplossing hebben kunnen komen, toont het belang en de kracht van de multilaterale diplomatie aan. Hoewel tijdens dit proces door de betrokken partijen compromissen zijn gesloten, is het kabinet van mening dat de uitkomst voldoende stevig is en het huidige akkoord het best haalbare resultaat is. Door de drastische inperking van het nucleaire programma – van zowel uraniumverrijking als plutoniumproductie – kunnen de wegen naar een Iraans kernwapen worden afgesneden. Hiermee kan er een einde worden gemaakt aan één van de grootste veiligheidsdreigingen in het Midden-Oosten. Het kabinet is van mening dat een overeenkomst als het JCPOA – eendrachtig gesteund door alle wereldmachten – het enige geloofwaardige en duurzame alternatief is om dit doel te bereiken.

De verificatieafspraken in het akkoord zijn voldoende helder en robuust en geven, in combinatie met de break-out periode van 12 maanden, de internationale gemeenschap ruim voldoende tijd om te reageren in geval van non-compliance. Gezien de centrale rol van de verificatie in de implementatie van het akkoord zal het kabinet het IAEA hierin blijven ondersteunen. De sanctieverlichting die in het akkoord is voorzien is stapsgewijs en afhankelijk van verificatie door het IAEA van Irans nakoming van de gemaakte afspraken. Wanneer er sprake is van significante niet-naleving, dan kunnen de VN-sancties door het «snapback» mechanisme worden geherintroduceerd. De inwerkingstelling van dit mechanisme vereist de inzet van slechts één enkel P5-lid, wat betekent dat er geen veto in de VNVR over het opnieuw instellen van deze sancties kan worden uitgesproken. Dit mechanisme blijft 10 jaar van kracht. Voor de autonome EU-sancties zal ook in een «snapback» mechanisme worden voorzien.

Hoewel de looptijd van het akkoord op 15 jaar ligt, kunnen de afspraken ook na die periode nog positieve effecten sorteren. Aangezien is

afgesproken dat Iran een Additioneel Protocol zal ratificeren, zal het IAEA ook na deze periode effectief in staat blijven te controleren of Iran zich aan zijn non-proliferatieverplichtingen houdt. Het akkoord beoogt Iran terug te brengen tot een staat in *compliance* met het Non-proliferatieverdrag (NPV), waardoor ook dit verdrag versterkt wordt.

Relatie met Iran

Het kabinet spreekt de verwachting uit dat met dit akkoord de toon is gezet voor verbetering van de betrekkingen met Iran. Het is onzeker of het bereikte akkoord tot een meer open houding van Iran en tot mogelijkheden voor engagement met Iran ten aanzien van de conflicten in de regio zal leiden. De gevoeligheden en tegenstrijdige belangen van de diverse spelers in de regio zijn immers niet afgenomen. Op korte termijn is het de verwachting dat regionale spanningen kunnen toenemen. De rivaliteit tussen Iran en Saudi-Arabië uit zich reeds in een proxy-oorlog in Syrië en steun aan opposerende groeperingen in de regio. Een verbeterde relatie tussen Iran en het Westen zal deze spanningen kunnen vergroten, maar bieden ook een kans om regionale en internationale diplomatie te versterken, waarbij overigens het E3+3 model interessante aanknopingspunten biedt. Tegelijkertijd is er een steeds bredere consensus in de internationale gemeenschap dat Iran een rol heeft in de strijd tegen ISIS.

Het akkoord heeft geen directe betrekking op de mensenrechtensituatie in Iran en het is ook niet de verwachting dat het akkoord op korte termijn verandering zal brengen in de binnenlandse politiek van Iran. Het kabinet hecht er daarom aan dat de mensenrechtensituatie in Iran onverminderd aandacht krijgt. Sancties die op niet-nucleaire gronden tegen Iran zijn ingesteld (zoals de EU-mensenrechtensancties en de VS-terrorismesancties) zullen van kracht blijven. Wel scheppen verbeterde betrekkingen mogelijkheden een bredere mensenrechtendialoog te voeren met Iran. Ik ben voornemens dit najaar naar Iran te reizen en tijdens dit bezoek de mensenrechtensituatie op te brengen.

Voor de implementatie van het akkoord is het van belang als EU gezamenlijk op te treden. Zoals ook aan de orde gekomen is tijdens de Raad Buitenlandse Zaken van 20 juli jl. zal het kabinet in de komende maanden mede in gesprek met EU-partners bezien hoe invulling te geven aan de bredere relatie met Iran.

Het bereikte akkoord, waaronder de voorziene sanctieverlichting, maakt ook stapsgewijze uitbreiding en verdieping van de bilaterale economische betrekkingen tussen de internationale gemeenschap en Iran mogelijk. Het kabinet heeft daarom besloten om, binnen de kaders van de sanctieverlichting, de motie Ten Hoopen en in de geest van het akkoord, de economische dienstverlening te hervatten (te weten: handelsbevordering vanuit Nederland en door de ambassade; inkomende bewindspersonen in het economische domein politiek ontvangen; en missies op het gebied van handelsbetrekking naar Iran mogelijk maken).

De komende maanden zullen, ook in EU-verband, lessen worden getrokken uit deze zeer complexe onderhandelingen. Het Iran-akkoord heeft aangetoond dat de internationale gemeenschap, ondanks grote verschillen van mening, mondiale normen kan handhaven, en dat de VNVR eensgezind kan optreden. Het maakt duidelijk dat ook de VS en Rusland nog steeds kunnen samenwerken op gebieden waar hun belangen overlappen. Op initiatief van de E3 is de E3+3 succesvol opgetreden als de facto vertegenwoordiger van de internationale gemeenschap. Er is zonder naïviteit diplomatiek onderhandeld, waarbij de

EU Hoge Vertegenwoordiger een sleutelrol heeft gespeeld. Het is nu zaak de uitvoering van het akkoord zeer nauwgezet te volgen, waarbij verificatie het sleutelwoord blijft.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders