

Vergaderjaar 2019–2020

33 783

Nucleaire ontwapening en non-proliferatie

23 432

De situatie in het Midden-Oosten

Nr. 33

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 September 2019

Door middel van deze Kamerbrief stuur ik u, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Minister van Defensie, een update met betrekking tot de crisis omtrent Iran en het nucleaire akkoord, het *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), vooruitlopend op het Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken op 3 oktober aanstaande.

Het Iraanse gedrag (overschrijding van de limieten van het nucleaire akkoord, destabiliserende activiteiten in de regio, ballistische programma en mensenrechten) baren Nederland en de EU grote zorgen.

Ontwikkelingen Iran en maximale-drukcampagne VS

Het voortbestaan van het JCPOA staat onder zware druk. Sinds de terugtrekking uit het JCPOA op 8 mei 2018 hebben de Verenigde Staten een beleid van maximale druk aangenomen tegen Iran. Dit beleid stelt volgens de VS als doel om een nieuw, breder akkoord af te dwingen waarin het Iran verboden wordt uranium te verrijken en dat de Iraanse rol in de regio en het ballistische raketprogramma adresseert.

In licht hiervan hebben de VS unilaterale financiële en handelssancties tegen Iran heringevoerd (over de effecten waarvan uw kamer is geïnformeerd via Kamerstukken 33 783 en 23 432, nr. 30). Tevens hebben de VS een reeks nieuwe sancties ingevoerd tegen Iran met als doel de inkomstenbronnen van het regime af te snijden. Een aantal, maatregelen, zoals het in zijn geheel bestempelen van de Islamitische Revolutionaire Garde Corps (IRGC) als terroristische organisatie en het sanctioneren van het kantoor van de Opperste Leider en Minister van Buitenlandse Zaken Zarif, hebben de inzet van de VS onderstreept.

Economische situatie Iran

De effecten van deze sancties op Iran en de bevolking zijn substantieel en komen bovenop een structureel zwakke economie, die ook het gevolg is van slecht Iraans overheidsbeleid. Vooral de op olie-export gerichte

sancties van de VS, die gericht zijn op het terugbrengen van de Iraanse olie-export van ongeveer 2,7mln vaten per dag (BPD) naar 0, komen hard aan. Naar schatting is de uitvoer van olie sinds het opschorten van de uitzonderingen voor een aantal landen teruggebracht tot 400.000 BPD. De waarde van de Iraanse valuta, de Rial, is met 70% gedaald. Inmiddels een jaar verder lijkt het regime nu weer wat meer grip te krijgen op de economie: de Centrale Bank van Iran (CBI) heeft de Rial bijvoorbeeld enigszins weten te stabiliseren. Na 40 jaar vol met intervallenvallen van internationale sancties lijkt de Iraanse economie, ondanks uitblijven van hervormingen, vooralsnog redelijk veerkrachtig. De vraag is echter hoe lang de economische situatie met minimale inkomsten voor een grote en relatief jonge bevolking houdbaar is.

Iraanse houding t.a.v. JCPOA

Tot mei 2019 heeft Iran zich, blijkens de rigoureuze inspectieregimes van het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA), aan alle afspraken binnen het JCPOA gehouden. Dit kon worden geconcludeerd uit vijftien opeenvolgende rapporten van het IAEA. Precies een jaar na de Amerikaanse terugtrekking uit het JCPOA, op 8 mei 2019, heeft Iran echter aangekondigd zich niet meer te zullen houden aan alle afspraken uit het akkoord omdat het niet profiteert van de economische voordelen die gepaard zouden gaan met het JCPOA. Iran voert aan dat het de resterende JCPOA-deelnemers een jaar de kans heeft gegeven om het economisch verlies volgend op de VS-sancties te compenseren. Stap-voor-stap heeft Iran vervolgens enkele limieten binnen het JCPOA overschreden. Dit begon op 6 juli jl. met het overschrijden van de limiet op de hoeveelheid laagverrijkt uranium dat Iran op voorraad mag hebben (maximaal 300 kg – de teller staat volgens het IAEA-rapport 30 augustus jl.¹ nu op 357,4 kg). Vervolgens heeft Iran het toegestane verrijgingspercentage van 3.67% overschreden. Iran verrijkt nu tot maximaal 4.5%. De door Iran aangekondigde overschrijding van de zwaar-water-limiet is nog niet gerealiseerd. Op 6 september heeft Iran vervolgens aangekondigd zich niet meer te houden aan de JCPOA-restricties m.b.t. Research & Development. Onder het JCPOA is een plan afgesproken waarin Iran limieten is opgelegd op onderzoek naar technologie voor uraniumverrijking. Nu Iran zich daar niet meer aan houdt heeft Iran nieuwe, efficiëntere centrifuges geïnstalleerd en zal Iran deze binnenkort testen. Iran heeft het IAEA over dit voornemen geïnformeerd. In een rapport van 8 sept jl.² heeft het IAEA bevestigd dat Iran deze stappen heeft gezet.

Nederlandse positie

Conform de motie van het lid Van der Staaij c.s. (Kamerstuk 23 432, nr. 468) streeft het kabinet in Europees verband naar heldere afspraken met Iran over het ballistisch raketprogramma, de Iraanse rol in de regio en nucleaire non-proliferatie. Nederland heeft in lijn met de Europese Unie en de resterende deelnemers van het JCPOA³ – gekozen voor kritische engagement met Iran en is daarom het akkoord blijven steunen. Nederland steunt het JCPOA omdat het effectief is in het voorkomen van een Iraans kernwapen en daarmee het voorkomen van verdere proliferatie in de regio. Dat is een hard Nederlandse en Europees veiligheidsbelang. Bovendien vindt Nederland het van groot belang de integriteit van

¹ GOV/2019/32

² GOV/INF/2019/10

³ EU (HV Mogherini), Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland (samen de E3) en Rusland en China

internationale afspraken te waarborgen. Multilateralisme en dialoog zijn immers belangrijke uitgangspunten van het Nederlandse buitenlandbeleid.

Nederland betreurt daarom de Amerikaanse terugtrekking uit het akkoord en de herinvoering van sancties, en maakt zich ernstig zorgen over de Iraanse ontbinding van afspraken in het JCPOA. Met regelmaat dringen Nederland en de EU er krachtig op aan dat Iran zo spoedig mogelijk terugkeert naar volledige naleving van de afspraken binnen het JCPOA. De Iraanse overschrijdingen zijn zeer zorgwekkend. Dat heeft de Minister van Buitenlandse Zaken tijdens de Algemene Vergadering van de VN (AVVN) bilateraal aan Minister Zarif overgebracht.

Het is echter niet aan Nederland zelf om gevolg te geven aan de Iraanse overschrijdingen van bepaalde limieten in het akkoord. Dat is aan de *Joint Commission* – de commissie die toeziet op naleving van het JCPOA – bestaande uit de deelnemers aan het JCPOA. Zij kunnen, indien zij dat noodzakelijk achten, het geschillenbeslechtsingsmechanisme van het akkoord in gang zetten. Tot die tijd zal Nederland de instandhouding van het JCPOA met kracht blijven steunen. Dat deden ook de leiders van de E3 (Duitsland, Frankrijk, VK) op 24 september. En Nederland sluit zich daarbij aan.

Nederlandse inzet ter implementatie en behoud van het JCPOA

Nederland geeft op verschillende manieren invulling aan de steun voor en implementatie van het JCPOA. Nederland spreekt met grote regelmaat in bilateraal en multilateraal verband over de instandhouding van het JCPOA. Zo heeft Nederland als lid van de VN-Veiligheidsraad in 2018 regelmatig in zittingen van de Veiligheidsraad steun voor het JCPOA en teleurstelling over de Amerikaanse terugtrekking uitgesproken. Als Facilitator van het 2231-mechanisme – VNVR-resolutie 2231 bekrachtigt het JCPOA – heeft Nederland de naleving van deze resolutie gefaciliteerd. Bovendien steunt Nederland het meest essentiële onderdeel van het nucleaire akkoord, de verificatie van het IAEA, met 1 miljoen euro.

Economische maatregelen

Ondanks de druk op het voortbestaan van het akkoord, implementeren Nederland, de EU en E3 het JCPOA met behulp van een aantal economische maatregelen. Deze maatregelen zijn ook het Europese antwoord op de extraterritoriale werking van VS-sancties die in strijd is met het internationaal recht. De maatregelen hebben als doel de effecten van deze sancties voor Europese bedrijven te beperken.

Instrument in Support of Trade Exchanges (INSTEX)

De E3 heeft dit mechanisme in januari 2019 opgericht om legitieme handel met Iran te faciliteren. Nederland is vanaf het begin voorstander geweest van dit mechanisme en is voornemens samen met andere EU-lidstaten aandeelhouder te worden. De politieke context en de recente ontwikkelingen in de regio zullen in ogenschouw worden genomen bij het nemen van een finaal besluit over aandeelhouderschap.

De oprichting van INSTEX kent uitdagingen; op welke termijn en in welke mate het mechanisme zal functioneren hangt af van vele variabelen. Nederland geeft zich daarbij rekenschap van het gegeven dat bedrijven zelfstandige (economische en financiële) afwegingen maken over hun handel met Iran, inclusief gevolgen van handel met Iran voor hun positie in de VS. En het kabinet wenst niet te treden in die afwegingen. De intentie is desalniettemin dat INSTEX (gedeeltelijk) kan bijdragen aan het faciliteren van betalingen met Iran nu commerciële banken daarin nagenoeg niet meer voorzien. Dit gebeurt door middel van een *clearing*

en *settlement*-mechanisme waarbij geen betalingen naar Iran plaatsvinden maar Europese betalingsvorderingen vloeiend uit exporten en importen naar en van Iran tegen elkaar worden weggestreept. Aan Iraanse zijde is een spiegelmechanisme opgericht (STFI). Tevens zijn er afspraken gemaakt over het toepassen van de hoogste *due diligence*-normen en het werken in lijn met bestaande EU-sancties tegen Iran (op het gebied van terrorisme, massavernietigingswapens en mensenrechten). INSTEX zal zich voorlopig richten op humanitaire goederen zoals voedsel en farmaceutische producten.

Antiboycotverordening

Tevens breidde de EU in augustus 2018 de werking van de antiboycotverordening uit met Amerikaanse sancties tegen Iran (zoals opgenomen in de bijlage van de antiboycotverordening). De antiboycotverordening beoogt unilateraal ingestelde extraterritoriale werking van wetgeving van derde landen die in strijd is met het internationaal recht te beperken. De antiboycotverordening biedt een rechtsbasis om schade die het gevolg is van de toepassing van de Amerikaanse sanctiewetgeving (zoals opgenomen in de bijlage van de antiboycotverordening) via de rechter te verhalen op de veroorzaker, bijvoorbeeld wanneer een andere partij vanwege VS-sancties een contract beëindigt. Nederlandse bedrijven hebben hier tot dusver nog geen gebruik van gemaakt.

Spanningen Golf

Spanningen in de Golf zijn de laatste maanden aanzienlijk toegenomen. De onacceptabele provocaties van Iran, mede door het neerhalen van een Amerikaans onbemand vliegtuig en het in beslag nemen van een Britse tanker, baren het kabinet en de EU grote zorgen. Nederland heeft de aanvallen op olie-installaties in Saudi-Arabië veroordeeld. Over de schuldvraag omtrent deze aanvallen hebben de leiders van de E3 op 23 september gesteld dat Iran verantwoordelijkheid draagt voor de aanval en dat er geen andere plausibele verklaring is dan Iraanse verantwoordelijkheid. Nederland heeft geen reden om deze verklaring in twijfel te trekken. Nederland acht het waarschijnlijk dat Iran betrokken was bij deze aanval.

De opgelopen spanningen baren het kabinet grote zorgen. De Europese en Nederlandse inspanningen zijn gericht op het vinden van diplomatieke en politieke oplossingen van de geschillen. Escalatie van de spanningen tot conflict zal daarnaast aanzienlijke effecten hebben op de stabiliteit van Europa. Iran huisvest ongeveer drie miljoen Afghaanse vluchtelingen en is een grote doorreisroute voor migranten. Het land is tevens actief in het bestrijden van drugssmokkel.

President Macron is naar voren gestapt om een bemiddelingsrol tussen de Verenigde Staten en Iran in te nemen. Deze bemiddelingspogingen zijn gericht op het op gang krijgen van nieuwe onderhandelingen en de-escalatie van spanningen voor een nieuwe en bredere deal. Nederland steunt Europese diplomatieke inspanningen om de impasse rond het JCPOA te doorbreken.

Zoals u per kennisgevingsbrief van 15 juli 2019 reeds bekend is gemaakt (Kamerstuk 29 521, nr. 384), onderzoekt het kabinet momenteel de wenselijkheid en mogelijkheid om met daarvoor geschikte middelen een bijdrage te leveren aan het waarborgen van vrije en veilige doorvaart in de Straat van Hormuz en Golf van Oman, teneinde de maritieme veiligheid in de Golfregio te verhogen. Over de stand van zaken van het onderzoek, bent u, naar aanleiding van het verzoek van de Kamer d.d. 13 september 2019, in een separate Kamerbrief geïnformeerd.

Bredere zorgen over Iran

Zoals uw kamer welbekend heeft het kabinet bredere zorgen over het onverkwikkelijke gedrag van Iran op verschillende terreinen. Deze zorgen beslaan onder meer de vaak zeer kwalijke rol van Iran in de regio. Iran heeft weliswaar bijgedragen aan de bestrijding van ISIS, maar de Iraanse activiteiten in Syrië om het Assad-regime te ondersteunen en tevens aanvallen uit te voeren tegen Israël, zijn niet acceptabel. Verder zijn er sterke aanwijzingen dat Iran financiële en technische steun aan de Houthi's in Jemen levert, die met die kennis en wapens aanvallen uitvoeren o.a. op Saoedi-Arabië. Dit verergert de spanningen in de regio. Tevens blijft Iran politieke, financiële en militaire steun geven aan de terreurorganisatie Hezbollah, waarmee ook de kans op open conflict met Israël verder toeneemt. Daarnaast is de grote invloed van Iran op een deel van de sjiitische milities in Irak zorgt voor een ondoorzichtige situatie die van invloed is op de stabiliteit in Irak.

Nederland ondersteunt het aangaan van een kritische dialoog met Iran over deze zorgpunten. De EU leidt een reguliere dialoog met de E3 en Italië over Jemen, die volgens het kabinet uitgebreid kan worden naar de andere zorgpunten in de regio. Het kabinet refereert in dit licht aan het bestaande EU-sanctieregime tegen Iran dat ook de IRGC en aan de IRGC-gelieerde entiteiten treft.

Mensenrechten

De mensenrechtensituatie in Iran blijft schrijnend. Het aantal executies is weliswaar flink gedaald door aanpassingen in de drugswetgeving, maar doodvonnissen – ook tegen minderjarigen en homoseksuelen – komen nog steeds vaak voor in Iran. Het kabinet ziet tevens een verslechterende trend met hoge gevangenisstraffen tegen o.a. mensenrechtenverdedigers en vrouwenrechtenverdedigers evenals tegen hun advocaten. Dit bleek ook uit de buitensporig hoge straf voor mensenrechtenadvocate en Sachorov-prijs ontvanger Nasrin Sotoudeh. Ook bipatride Iraniërs verdacht van «spionage» ontvangen vaak zware gevangenisstraffen en worden door het regime als onderhandelingsinzet gebruikt. De rechtsbescherming van verdachten schiet ernstig tekort. Verdachten hebben weinig of geen toegang tot rechtsbijstand en met marteling afgedwongen bekentenissen komen veelvuldig voor. De situatie en fundamentele vrijheden van religieuze en etnische minderheden, inclusief de Baha'i, baren onverminderd zorgen.

Het kabinet roept Iran individueel en met partners, in bilaterale en multilaterale fora, met regelmaat op om de mensenrechtensituatie en met name de situatie van mensenrechtenverdedigers in Iran te verbeteren. Hiermee geeft het kabinet invulling aan de motie van de leden Karabulut en Ploumen (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1996) over vrijlating van een Iraanse mensenrechtenverdediger Nasrin Sotoudeh. In EU-verband vinden ook regelmatig mensenrechtendiscussies met Iran plaats waarin bovengenoemde zorgen stevig worden aangekaart. Dat deed Minister Blok ook in zijn gesprek met Zarif op 27 september.

Ballistische raketprogramma

Het kabinet maakt zich in toenemende mate zorgen over het Iraanse ballistische raketprogramma. Nederland ontzegt geen enkel land het recht zich te verdedigen. Tegelijkertijd heeft de verdergaande ontwikkeling in het Iraanse ballistische programma een destabiliserend effect op de regio en vormen raketten die Europa kunnen bereiken een directe dreiging. Nederland roept Iran met regelmaat op de dialoog hierover aan te gaan en het baart het kabinet zorgen dat Iran dat tot nu toe weigert. Nederland

zoekt in EU-verband naar oplossingen en bespreekt het probleem regelmatig met partners, waaronder de VS.

Ongewenste inmenging

Uw Kamer is separaat geïnformeerd over de onacceptabele Iraanse acties op Europees en Nederlands grondgebied (Kamerstuk 35 000 V, nr. 56). Hiertegen heeft Nederland samen met Europese partners in januari 2019 duidelijke stappen genomen.

Ongewenste kennis- en technologieoverdracht via onderwijs en onderzoek

In de Kamerbrief «Verscherpen toezicht op studenten en onderzoekers uit risicolanden» (Kamerstuk 30 821, nr. 70) kondigde het kabinet aan dat het toezicht op studenten en onderzoekers in gevoelige onderwijs- en onderzoeksgebieden wordt verscherpt. Over de voortgang van de werkzaamheden van de interdepartementale taskforce die op 9 april jl. is opgericht (Kamerstuk 30 821, nr. 87), wordt u voor het einde van het jaar per separate Kamerbrief geïnformeerd.

Tot slot

Dit alles bij elkaar vormt geen rooskleurig beeld. Er zijn veel problemen rondom en met het gedrag van Iran. Om problemen op te lossen is volgens het kabinet een brede benadering nodig. De situatie laat zien dat het bewerkstelligen van positieve gedragsverandering niet eenvoudig is. Met het nucleaire akkoord heeft Iran in 2015 laten zien dat – na een intensief diplomatiek traject inclusief internationale druk en dialoog – het mogelijk is om verifieerbare afspraken te maken met het land. Maar op andere vlakken (verspreiding regionale instabiliteit, ballistische programma, mensenrechten) heeft Iran zich niet constructief opgesteld. Nederland blijft geïnteresseerd om, samen met onze naaste bondgenoten, de constructieve dialoog met Iran aan te gaan over de hierboven beschreven zorgen. Maar het succes van die dialoog blijft afhankelijk van de politieke bereidheid van Iran om zijn gedrag aan te passen. Nederland zal Iran blijven beoordelen op zijn daden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok