

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Nucleaire uitdaging aanpakken met supranationale autoriteit

Het Internationaal Agentschap voor Atoomenergie (IAEA) moet opgewaardeerd worden tot een supranationaal agentschap onder supervisie van de VN. Alleen binnen zo'n kader is effectief beheer van de gehele splijtstofcyclus mogelijk, kan proliferatie van kernwapens worden tegengegaan en kunnen de voordelen van vreedzaam gebruik van kernenergie optimaal worden benut. De noodzaak van zo'n integrale en supranationale aanpak wordt alleen maar sterker, mede in het licht van recente ontwikkelingen in het Midden-Oosten.

door *Ruud Lubbers*

Voormalig minister van Economische Zaken, premier van Nederland, hoogleraar Globalisering & Hoge Commissaris voor Vluchtelingen van de VN en sinds 2005 voorzitter van de Raad van Toezicht van ECN.

KERNWAPENPROLIFERATIE ZORGT MEER dan ooit voor groot onbehagen. Dit komt deels voort uit de nieuwe realiteit die ontstaan is sinds het Non-proliferatieverdrag (NPV) van kracht werd in 1970. De laatste tien, vijftien jaar is er geen vooruitgang meer in de toepassing daarvan. De ene *review-conference* na de ander is een mislukking gebleken. De inval in Irak werd — zoals later bleek ten onrechte — gelegitimeerd vanwege verondersteld nucleair potentieel. Iran en Korea houden de wereld in spanning. De vreedzame toepassing van nucleaire energie en het recht daarop stagneren. Al met al is de bezorgdheid toegenomen over de onverminderde rol die kernwapens spelen in internationale veiligheid, zoals in het geval van de

Noord-Atlantische Verdragsorganisatie¹ en de vermeende ontoereikendheid van wettelijke middelen om nucleaire proliferatie te voorkomen. De situatie is verder verslechterd door het gebrek aan politieke wil van nationale leiders, diplomaten en beleidsmakers om een verandering ten goede te bewerkstelligen. Velen vragen zich af waar dit allemaal toe zal leiden, vooral nu naast de meer traditionele angst voor 'schurkenstaten' een nieuw soort terrorisme zijn opwachting heeft gemaakt.

In mei 2005 hebben diplomaten in New York weer vier weken lang over het Non-proliferatieverdrag gesproken, zoals ze elke vijf jaar doen. De uitkomst was nogal teleurstellend, omdat er geen overeenstemming bereikt kon worden over wat de beste manier was om het beleid voor nucleaire non-proliferatie en kernontwapening te versterken. Het enige positieve nieuws kwam pas later: dr. Mohamed ElBaradei werd opnieuw benoemd tot algemeen directeur van het Internationale Atoomagentschap in Wenen. Dit bureau is het wereldwijde centrum voor nucleaire samenwerking en voert onder meer, volgens artikel 111 van het Verdrag, inspecties uit in staten die geen kernwapens hebben om ervoor te zorgen dat splijtstofmateriaal alleen gebruikt worden voor vreedzame doelen. Deze herbenoeming bij acclamatie van dr. ElBaradei was goed nieuws, aangezien hij bewezen heeft dat hij onpartijdig en vakkundig is en toegewijd aan het bevorderen van vreedzaam gebruik van kernenergie en het uitbannen van kernwapens; en omdat hij onvermoeibaar ijvert voor meer vooruitgang op deze gebieden.

HET ONBEHAGEN OVER NUCLEAIRE PROLIFERATIE

De Verenigde Naties werden opgericht na de Tweede Wereldoorlog en nadat kernwapens voor het eerst gebruikt werden op Hiroshima en Nagasaki. De vijf grootmachten van destijds (de Verenigde Staten, de Sovjet-Unie, China, Groot-Brittannië en Frankrijk vormden samen de permanente leden met vetorecht van de VN-Veiligheidsraad, wiens hoofdtaak het was de internationale vrede en veiligheid te bewaren.

Op 8 december 1953 hield president Dwight Eisenhower een toespraak voor de Algemene Vergadering van de VN. Zijn toespraak, *Atoms for Peace*², stelde de noodzaak aan de orde om een Internationaal Atoomagentschap op te zetten onder bescherming van de VN. In deze toespraak legde hij de basis voor het non-proliferatieverdrag en het Atoomagentschap. Maar in 1953 was de Koude Oorlog al volop aan de gang. Eisenhower formuleerde zijn toespraak zeer uitdrukkelijk in de context van een vreedzame toepassing van kerntechnologie en het beheer van splijtbaar materiaal voor hetzelfde vreedzame doel. Zijn toespraak was ook gericht op de toekomst en ging in het bijzonder in op het belang van (kern)energie voor verdere

ontwikkeling. Ondanks de Koude Oorlog werd het Atoomagentschap in 1957 opgericht,³ met als doel het bevorderen van het betrouwbare, veilige en vreedzame gebruik van nucleaire wetenschap en -technologie en tegelijkertijd het controleren of beveiligd atoommateriaal en activiteiten niet gebruikt worden voor militaire doeleinden.

In 1961 nam de Algemene Vergadering van de VN een resolutie aan om onderhandelingen te beginnen over een non-proliferatieverdrag. In 1968 waren de onderhandelingen daarover voltooid en in 1970 werd het Verdrag van kracht. Volgens artikel 1x.3 worden kernstaten gedefinieerd als zijnde die staten die een kernwapen of andere kernapparaten hadden geproduceerd of laten ontploffen vóór 1 januari 1967 — met andere woorden, dezelfde vijf staten als de permanente leden van de VN-Veiligheidsraad. Maar volgens artikel VI van datzelfde verdrag beloofden deze vijf staten in goed

*Door het niet kunnen ingrijpen
in de staatssoevereiniteit kon
Quadeer Kahn zijn befaamde
Kahn-netwerk opbouwen*

vertrouwen onderhandelingen aan te gaan over effectieve maatregelen om de kernwapenrace snel tot een einde te brengen en tot kernontwapening te komen.

Het is opmerkelijk dat deze belofte tot op de dag van vandaag de enige wettelijk bindende verplichting op dat gebied is. Dit werd in 1996 bevestigd in een advies van het Internationale Hof van Justitie, dat opmerkte dat de verplichting ook inhield dat onderhandelingen moesten resulteren in daadwerkelijke nucleaire ontwapening.

Kort na de Tweede Wereldoorlog werd Nederland, een van de medeoprichters van Euratom,⁴ een 'Europese nucleaire gemeenschap'. De Europese gemeenschappen, waaronder Euratom, kregen doelbewust een bovennationale status. De (toen nog) zes lidstaten Duitsland, Frankrijk, Italië en de Beneluxlanden besloten hun nationale competenties samen te voegen en deze onder te brengen in een bovennationaal lichaam. Ze deden dit met het oog op duurzame vrede. Euratom bestaat nog steeds; landen die lid worden van de Europese Unie (EU) accepteren meteen ook het bovennationale gezag van Euratom. In 1967 werd dit hoge gezag met de inwerkingtreding van het fusieverdrag tussen EEG, EGKS en Euratom overgedragen aan de Europese Commissie.

Mijn eigen betrokkenheid bij kerntechnologie begon in 1973, toen ik als minister politiek verantwoordelijk werd voor het Reactorcentrum Nederland in Petten en de ultracentrifuge in Almelo. Deze ultracentrifuge werd gebruikt bij de industriële toepassing van het Kistemakercprocédé, zoals het door prof. Kistemaker was uitgevonden en in de jaren vijftig ontwik-

keld. Nederland was en is nog steeds een niet-kernwapennatie en beperkt zich zeer nadrukkelijk tot de vreedzame toepassing van kerntechnologie.

DE DIEFSTAL VAN KERNTechnologie: ERVARINGEN IN NEDERLAND

Mijn opvattingen over nucleaire proliferatie zijn gebaseerd op mijn eigen ervaringen tijdens de meer dan dertig jaar dat ik voor de publieke zaak werkte. Dit artikel is voornamelijk een uitvloeisel van mijn (reeds genoemde) ervaring met ultracentrifugetechnologie: een technologie om uranium mee te verrijken voor de reactorbrandstof van een kerncentrale en voor kernwapens. Het was in Nederland dat een jonge Pakistaan, dr. Abdul Quadeer Kahn, de kennis in handen wist te krijgen waarmee hij niet slechts Pakistan, maar ook een aantal andere landen kon voorzien van ‘verrijkings’technologie.

Urenco,⁵ een nucleair verrijkingsconsortium bestaande uit Duitsland, Nederland en Groot-Brittannië, viel en valt binnen de organisatie van Euratom onder een speciaal trilateraal wettelijk kader (het Verdrag van Almelo, 1971). Sinds zijn diefstal midden jaren zeventig was Quadeer Kahn bekend bij de Amerikaanse inlichtingendiensten, die zijn bewegingen volgden, maar dat weerhield hem er niet van het op basis van gestolen informatie tot daadwerkelijke toepassing van verrijking en verkoop aan andere landen te brengen middels het inmiddels befaamde Kahn-netwerk. Naar mijn mening is dit niet zozeer te wijten aan het tekortschieten van de inlichtingendiensten, maar aan het feit dat hun politieke bazen, en uiteindelijk de Amerikaanse president, niet konden ingrijpen. Ingrijpen in een andere staat is uit de aard van de zaak een delicate operatie en het soevereiniteitsbeginsel had voorrang boven de logica van en de noodzaak tot ingrijpen.

OMGAAN MET NIEUWE BEDREIGINGEN DOOR GEDWONGEN INGRIJPEN

Dertig jaar nadat Khan zijn nucleaire avontuur begon, maakte ik deel uit van de vN en was ik als Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen, en als collega van Hans Blix en Mohamed ElBaradei, getuige toen de Verenigde Staten en Groot-Brittannië in 2003 besloten Irak binnen te vallen. Dus uiteindelijk werd er toch actie ondernomen, maar was het de juiste actie?

Blix en zijn vN-team hadden inspecties uitgevoerd die later inderdaad effectief bleken te zijn. Saddam Hoessein was zonder enige twijfel wel van plan om kernwapens te ontwikkelen, maar ze werden nooit gevonden. Aangezien er in die tijd scepsis was over de effectiviteit van de inspecties van Blix, had de Veiligheidsraad beter blauwhelmen kunnen stationeren op

elke locatie in Irak waar voorheen nucleair onderzoek, productie of opslag was geweest. Als Saddam Hoessein dit geweigerd had, zou een militaire inval ongetwijfeld de steun hebben gekregen van de gehele Veiligheidsraad.

De vraag die ik in deze context naar voren wens te brengen is: moeten we achteraf ingrijpen in de nationale soevereiniteit overwegen of moeten we die allereerst vooraf beperken, zoals we dat eerder met Euratom deden, om ervoor te zorgen dat nucleaire technologie alleen voor vreedzame doeleinden gebruikt wordt? Om dat te bereiken en als dat eenmaal gedaan is stelt zich de vraag zou beperken en zonodig ingrijpen niet net zo gerechtvaardigd moeten zijn als humanitair ingrijpen? En de volgende vraag is dan natuurlijk: Als humanitaire interventie binnen de competentie van de VN valt, moet de interventie wegens nucleaire proliferatie dan niet ook door de VN goedgekeurd en uitgevoerd worden?

Dat zou geheel passen in de ontwikkeling die de VN binnen de context van een veranderende wereld heeft doorgemaakt. Sinds het einde van de Koude Oorlog is er immers een geleidelijke ontwikkeling gaande van het bewaren van vrede en veiligheid naar het verlenen van humanitaire hulp

Het is vreemd dat de preventie van kernwapens wordt overgelaten aan actie buiten de VN

waar ter wereld die ook nodig is. Het niet ingrijpen tijdens de volkerenmoord in Rwanda in de jaren negentig werd tien jaar later gevolgd door een krachtige oproep van de internationale gemeenschap om een halt toe te roepen aan de volkerenmoord en etnische zuiveringen in de regio

Darfur in Soedan. En dat is slechts één voorbeeld. Oproepen voor humanitaire interventie worden gericht aan de VN, die geacht wordt deze goed te keuren en naar de uitvoering ervan te streven. Hoewel het in de praktijk moeilijk is, wordt het principe van humanitaire interventie niet langer meer als controversieel beschouwd. Als naties lid zijn van de VN worden ze geacht de Universele Verklaring van de Mensenrechten in het bijzonder en de bevordering van diens beginselen en van mensenrechtenverdragen in het algemeen te bekrachtigen. Als het erop lijkt dat mensenrechten geschonden worden, dan hebben we wettelijke gronden — zelfs een verplichting — om in te grijpen. Uiteraard vereist het ingrijpen in zaken waarbij de nationale soevereiniteit in het geding komt een zorgvuldige inschatting of dergelijke middelen gerechtvaardigd en proportioneel zijn. Niettemin mag ingrijpen op deze gronden principieel niet uitgesloten worden.

Ik denk dat het ietwat vreemd is dat de VN ernaar streeft effectiever te zijn bij humanitair ingrijpen waar en indien dat nodig is, terwijl de preventie van kernwapens wordt overgelaten aan actie buiten de VN. In het geval

van kerntechnologie en splitsbaar materiaal moet een dergelijke regeling net zo effectief en preventief zijn als Euratom. De mogelijkheid om door te gaan met het ontwikkelen van nucleaire toepassingen wordt deels beperkt door zorg voor non-proliferatie en het tekortschieten van het NPV, omdat de reductie en het uitbannen van kernwapens op pijnlijke wijze tot stilstand is gekomen. Het zou de landen die kernenergie willen opnemen in hun energievoorziening helpen als het NPV herbevestigd zou worden en aan het IAEA een supranationale status zou worden gegeven.

OVERDRACHT VAN NUCLEAIRE COMPETENTIE AAN EEN BOVENNATIONAAL LICHAAM

De voorstellen van VN-secretaris Kofi Annan in *In Larger Freedom*⁶ en van de algemeen directeur van het Atoomagentschap ElBaradei in een artikel in *The Economist* van oktober 2003⁷ waren eerste voorzichtige stappen. Deze waren lovenswaardig, maar kregen geen instemming. Zo kwam het tot stagnatie en uitholling van het NPV. Het gaat er nu om de impasse fundamenteel te doorbreken. Het gaat erom de mogelijkheid uit te sluiten dat landen zich uit de overeenkomst kunnen terugtrekken en het Atoomagentschap toegang kunnen weigeren op grond van het soevereiniteitsbeginsel. Het goede voorbeeld is Euratom, een organisatie met een traditie van al meer dan vijftig jaar. De landen die samen de VN vormen, zouden hun nationale competenties op een vergelijkbare manier moeten samenvoegen op het gebied van de verrijkingstechnologie en haar toepassingen, en deze overdragen aan een bovennationaal lichaam. Dat is de enige manier waarop het Atoomagentschap zijn taken ook daadwerkelijk zal kunnen uitvoeren.⁸

Gezien de heersende Amerikaanse scepsis over de VN zullen de VS een dergelijke benadering waarschijnlijk met verbijstering begroeten. Daarom is het nuttig een andere historische episode in de herinnering terug te roepen: het Baruchplan uit de beginjaren van de VN.⁹

Destijds vonden de VS het niet vreemd om een dergelijke taak aan de VN op te dragen. Dit was echter tijdens de Koude Oorlog en toen was het de USSR die dat blokkeerde, omdat Moskou meende dat de VS de VN domineerden.

Intussen is de Koude Oorlog al vijftien jaar voorbij en zijn de VS de cruciale supermacht. Dit roept de vraag op of het niet in het belang van de VS, als supermacht, zou zijn om tot overeenstemming te komen met en binnen de VN, inclusief de Veiligheidsraad, over het overdragen van competenties naar bovennationaal niveau. Het zal niet eenvoudig zijn dit voor elkaar te krijgen zolang de permanente leden van de Veiligheidsraad blijven menen

dat hun nationale soevereiniteit voorop moet staan en zij op dat terrein geen boodschap hebben en willen krijgen aan de VN. Dat opkomen voor de nationale soevereiniteit is zelfs nog sterker bij naties die geen permanente leden van de Veiligheidsraad zijn en die geneigd zijn hun status te willen verhogen, dat wil zeggen, hun nucleaire status. Vanuit een wereldwijd perspectief gezien doet het probleem van nucleaire proliferatie zich niet voor bij de lidstaten van de EU of bij de kandidaat-leden voor de EU. Interessant genoeg doet het probleem zich ook niet voor bij de landen van het zogeheten Gemeenebest van Onafhankelijke Staten (GOS); dat wil zeggen landen die voorheen onderdeel waren van de USSR. Landen die vroeger door de USSR gedomineerd werden of diens satellietstaten waren, lijken niet zo geobsedeerd te zijn door het idee kernwapens te bezitten.

* * *

De problemen doen zich voornamelijk voor in Azië (India, Pakistan en Noord-Korea) en het Midden Oosten — regio's waar oude conflicten en tekortschietende veiligheid hardnekkig voortwoekeren.

Het is natuurlijk ook niet eenvoudig uit te leggen waarom het vijf landen toegestaan is om kernwapens te hebben, terwijl alle andere landen deze ambitie moeten laten varen. De oprichting van Euratom als een bo-

vennationaal lichaam bleek in Europa mogelijk, omdat het na twee Wereldoorlogen bedoeld was als een manier om toekomstige rampen te voorkomen. Europa had nu eenmaal een zware verantwoordelijkheid om de vrede ook in de toekomst te handhaven. Europa heeft

Het is niet eenvoudig uit te leggen waarom het vijf landen toegestaan is kernwapens te hebben

nu twee kernwapenstaten die stevig en vreedzaam ingebed zijn in Europa en die het ook een bepaalde nucleaire status verlenen als het op afschrikking aankomt; om nog maar te zwijgen van de algemene nucleaire garantie door de VS via de NAVO.

Wat het GOS betreft; deze staten zijn veel meer geïnteresseerd in het gebruik van kernenergie en het uitbaten van hun uraniumreserves voor dat doel dan in het bezit van kernwapens. Dit heeft waarschijnlijk veel te maken met aan de ene kant hun afkeer van nucleaire risico's en aan de andere kant met de winstgevende aanbiedingen die ze hebben ontvangen om hen de weg van non-proliferatie en het beheersen van nucleaire risico's op te sturen. Tegelijkertijd krijgt kernenergie structureel een plaats binnen hun energievoorziening.

Deze ervaringen in Europa, Oost-Europa en Centraal Azië laten zien dat effectieve non-proliferatie, gecombineerd met de vreedzame toepassing

van kerntechnologie, zeer wel mogelijk is. Ze geven ook aan dat de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad hun gedrag geloofwaardig moeten maken door nu echt werk te gaan maken van kernontwapening.

* * *

Op dit punt wil ik een paar woorden wijden aan de overgang van nucleaire afschrikking naar nucleaire ontwapening, zo'n twintig jaar geleden. Nederland heeft veel gemeen met de Scandinavische landen, waarvan bijvoorbeeld Denemarken en Noorwegen ondanks hun lidmaatschap van de NAVO geen middellangeafstandskernraketten stationeerden. Als premier in 1982 vond ik het niet eenvoudig om te gaan met de dubbele eis om aan de ene kant mee te doen met de NAVO als antwoord op de dreigende kernoverheersing van de Sovjet-Unie, en aan de andere kant niet in de val van een oplopende kernwapenrace te trappen. Ik herinner me het jaar 1983 bijzonder goed: Ronald Reagan vertrouwde me toe dat hij inderdaad uit was op wapenbeheersing (de nul-nuloptie), maar om dat te kunnen bereiken moest hij kunnen rekenen op de bereidheid van Nederland en andere landen om middellangeafstandsraketten op hun grondgebied toe te laten.

In het midden van de jaren tachtig maakte ik kennis met de Sovjetpresident Mikhail Gorbatsjov en begon steeds beter te begrijpen dat er een ferm Nederland nodig was, zonder dat dit de nul-nuloptie in gevaar bracht. Daarom daagde Nederland de Sovjet-Unie uit om de plaatsing van haar SS-20-raketten te beperken, anders zou het onderdak bieden aan de INF-raketten van de NAVO. Daarbij was het uitgangspunt dat we uiteindelijk op de nul-nuloptie zouden moeten uitkomen.

Het bleek achteraf niet tot een plaatsing in Nederland te komen, maar de Nederlandse bereidheid om te plaatsen heeft een positieve bijdrage geleverd op weg naar de topontmoeting in Reykjavik en het uiteindelijke nul-nulresultaat inzake de middellangeafstandskernraketten.

Vandaag de dag, ruim twintig jaar later, is het mooi dat er veel bereikt is op het gebied van wapenbeheersing. Maar het is niet genoeg. De eenzijdige beperkingen die opgelegd zijn door elk van de kernwapenmachten — onafhankelijk van elkaar, maar ook gezamenlijk door middel van verdragen — zijn jammer genoeg nauwelijks overtuigend en hebben ondanks hun successen te veel zwakheden. Dit is niet de juiste plek om de kernwapendoctrines, de strategische concepten, de kwestie van de kleine kernwapens en dergelijke te beschrijven. We moeten aandacht schenken aan de absolute noodzaak om effectiever te worden in gecontroleerde en onomkeerbare nucleaire ontwapening. Eerlijk gezegd is dit niets nieuws. In het Non-proliferatieverdrag dat in 1970 van kracht werd, stond al in artikel VI geschreven dat het de bedoeling was om kernontwapening onder strikte en effectieve internationale controle te brengen. We kunnen vandaag de dag conclude-

ren dat dit doel niet bereikt is, ondanks een paar gedeeltelijke successen. We moeten dit doel echter bereiken als we andere landen geloofwaardig willen oproepen af te zien van kernbewapening, en als we willen dat deze landen accepteren dat het tijd is om hun nationale competenties op het gebied van de nucleaire cyclus voor vreedzame doeleinden over te dragen aan een bovennationaal lichaam. Pas dan zal de vreedzame toepassing van kernenergie gegarandeerd zijn en wordt het risico van de proliferatie van kernwapens voorkomen.

DE NOODZAAK OM WEDERZIJDSE VOORDELEN TE BENADRUKKEN

Gezien het gebrek aan vooruitgang en de toegenomen risico's — een tot stilstand gekomen nucleaire ontwapening, het risico dat het tot meer proliferatie komt, de realiteit van het terrorisme, een groter wordende kloof tussen de wereld van de islam en de rest van de wereld — is een moedige stap voorwaarts dringend geboden; hernieuwing van de belofte kernwapens te verminderen en uit te bannen, het IAEA supranationaal maken à la Euratom en daarop gebaseerde veilige en vreedzame toepassing van kernenergie, ook als bijdrage om de klimaatverandering te keren.

Wat zijn de kansen van een dergelijke aanpak? Laten we daarbij allereerst niet vergeten dat lessen uit de geschiedenis tonen dat het bij de aanpak van energie om een wereldwijde win-win moet gaan en gaat. Dit was ook precies de benadering die president Dwight D. Eisenhower in zijn toespraak *Atoms for Peace* gekozen heeft, waarbij nucleaire ontwapening en nucleaire non-proliferatie juist ook uitdrukkelijk samen opgaan met toegang tot de voordelen van vreedzame nucleaire technologie. Een zorgvuldige bestudering van het speciale *Atoomagentschap Bulletin* van maart 2005¹⁰ toont aan dat het niet de goede kant opgaat met de bevordering van vreedzame toepassingen van kerntechnologie. Om eerlijk te zijn, gaat het met de aanpak van nucleaire proliferatie niet veel beter. Hier is het echter interessant een uitstapje te maken naar het Europese Energiehandvest, dat in Den Haag getekend werd na de val van de Sovjet-Unie in december 1991. Hoewel het voorstel voor een Europese Energiegemeenschap enthousiast ontvangen werd, werd de term 'gemeenschap' al snel te ambitieus gevonden en vervangen door de term 'Handvest'. Drie jaar later, in december 1994, werd het Energiehandvestverdrag getekend, wat neer bleek te komen op een investeringsbeschermingsovereenkomst. Daarnaast werd door middel van speciale protocollen aandacht besteed aan energiebesparing, veiligheid en milieu. Het Handvest werd aan beide kanten van de Atlantische Oceaan getekend, tot aan Japan toe. Het daaropvolgende Verdrag werd echter alleen in Eurazië getekend. Niettemin is de geografische

reikwijdte van dit initiatief indrukwekkend; het is overduidelijk een initiatief met alleen maar winnaars gebleken. Van 1991 tot aan 1995 was er een speciale werkgroep die zich wijdde aan kernenergie. Het speet vooral de Russische Federatie toen er een einde kwam aan deze werkgroep, doordat sommige landen vreesden dat het werk van de commissie en het Atoomagentschap elkaar te veel overlaptten. Ik geloof dat deze bezorgdheid zowel begrijpelijk als gerechtvaardigd was. Aan de andere kant betekende het een verloren kans om munt te slaan uit het win-winaspect dat het Energiehandvestverdrag voor de nucleaire technologie had.

De Organisatie voor Olieproducerende en Exporterende landen¹¹ bleef buiten zowel het Energiehandvest als buiten het Verdrag. Dat was logisch, gezien het feit dat een van de doelen van het Energiehandvest en het Verdrag was om de afhankelijkheid van de lidstaten van OPEC te verminderen. Tegenwoordig ligt dat echter anders. De gezamenlijke belangen van de

OPEC-landen en de staten die het Energiehandvestverdrag hebben getekend, zijn veel talrijker. Dit vergroot de kansen voor een internationale aanpak.

Een andere nieuwe dimensie die genoemd moet worden, is het Kyotoprotocol. De vermindering

*De noodzaak voor een
supranationale aanpak van
nucleaire proliferatie is alleen
maar dringender geworden.*

van kooldioxide kan niet alleen maar bereikt worden door kernenergie vreedzaam toe te passen, maar het voorbeeld van Eisenhowers *Atoms for Peace* kan zeker helpen. In de tussentijd heeft de vreedzame toepassing van kernenergie vele pieken en dalen gekend. Het meest beruchte incident was Tsjernobyl in 1986. Maar ook in de vs zijn er tegenslagen geweest. Hoewel er nu meer dan honderd kernreactoren zijn, zijn er na het incident op Three Mile Island in 1979 geen nieuwe reactoren meer bijgebouwd. Kortom, *Atoms for Peace* is in de vs zelf niet zo'n succes geworden. Andere landen, zoals België en Frankrijk, hebben vele decennialang met succes kernenergie gebruikt. Het beeld is in de praktijk dus nogal geschakeerd; ideologisch gesproken is het debat overigens zeer heftig geweest. Het probleem van het kernafval is, zelfs meer nog dan de veiligheid, een sleutelargument gebleken voor degenen die kernenergie wenssen te etiketteren als onverantwoordelijk voor de veiligheid van toekomstige generaties. Het heftige ideologische debat heeft taboes in het leven geroepen; terwijl sommigen het bestaan van een afvalprobleem ontkenden, beweerden anderen dat er geen vooruitgang was geboekt met dit probleem. Het ligt er maar aan hoe je de feiten en ontwikkelingen interpreteert. Shell gebruikt bijvoorbeeld geen kernenergie meer, terwijl Kyoto toch een uitnodiging

was om de kernoptie niet op te geven. En dan hebben we het nog niet eens over het belang van kernenergie voor de (moderne) gezondheidszorg. We moeten erkennen dat als we een oproep doen om kernenergie niet toe te passen en daarbij verwijzen naar het voorzorgprincipe, we dan het feit negeren dat dergelijke toepassingen al worden gebruikt. We zouden ons beter kunnen richten op een betere beheersing van het afvalprobleem, van veiligheidszaken en vooral van non-proliferatie. Op die manier zou *Atoms for Peace* zowel de ontwikkeling van het Kyoto-protocol als de problemen ermee op een positieve manier beïnvloeden.

HET PROBLEEM WORDT STEEDS NIJPENDER

Om werkelijk resultaten te kunnen boeken bij de aanpak van energie is een wereldwijde win-winbenadering vereist. Lessen uit de geschiedenis laten zien dat we dit meestal kunnen bereiken door internationale verdragen zoals het Energiehandvestverdrag en het Kyoto-protocol, dat landen al dan niet kunnen tekenen. Maar deze benadering is niet voldoende als het om kernenergie gaat, om splijtingsmateriaal, uranium en plutonium — de grondstoffen die het Atoomagentschap geacht wordt scherp in de gaten te houden. Hiervoor is een bovennationaal agentschap nodig dat effectieve controles kan uitvoeren — controles die landen moeten accepteren zonder dat ze de mogelijkheid hebben zich terug te trekken —, waarbij het automatisch toestemming heeft van de Algemene Raad en de Veiligheidsraad om deze af te dwingen met blauwhelmen. Een dergelijke bovennationale taak zou ook effectieve technische assistentie moeten inhouden voor de ‘cyclus van splijtingsmateriaal’.

* * *

Recente ontwikkelingen geven aan dat de noodzaak voor een supranationale aanpak van nucleaire proliferatie alleen maar dringender is geworden. Nodig is dat landen zich op een meer effectieve wijze dan nu het geval is inspannen om nucleaire ontwapening te bereiken en tegelijkertijd de baten van vreedzame toepassing van kernenergie te benutten. De Iran-case op de agenda van de VN-Veiligheidsraad onderstreept de urgentie van deze kwestie. Dit is eens te meer nodig, omdat in reactie op wat gaande is in Iran, Noord-Korea en de ‘irreguliere’ nucleaire status van Israël en Pakistan, het Witte Huis onlangs zijn doctrine van de pre-emptieve oorlog tegen terrorisme en vijandige staten met chemische, biologische en nucleaire wapens herbevestigde. Er moet een betere aanpak mogelijk zijn!¹²

Deze aanpak ligt zoals aangegeven in het versterken van de supranationale rol en positie van de IAEA, zodat een effectieve aanpak van non-proliferatie daadwerkelijk mogelijk is. Tegelijkertijd is er een hernieuwd

commitment nodig voor de reductie en uiteindelijk de uitbanning van kernwapens. Om deze twee doelstellingen te bereiken, pleit ik er tevens voor dat de permanente leden van de Veiligheidsraad (P5) op dit punt gaan samenwerken met Brazilië, Zuid-Afrika, India, Japan en met de Europese Commissie. Al deze landen beschikken over nucleaire kennis en de zo te vormen ad-hocgroep zal effectiever blijken te zijn in het realiseren van de gewenste supranationale aanpak dan alleen de P5 of de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.

Wat betreft Iran is het vooral belangrijk het perspectief te verbreden. Hans Blix beveelt in zijn rapport *Weapons of Terror: Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms* (juni 2006) niet voor niets expliciet een nucleairvrij Midden-Oosten aan. Zo'n doelstelling zou uitstekend passen in de hernieuwd *commitment* aan de NPV-beginselen,¹³ waarvoor

*We kunnen ons de huidige
patstelling niet veroorloven*

onlangs in het kader van de G8 ook Poetin en Bush zich uitspraken.¹⁴ Zo'n benadering kan ook een solide basis bieden voor politieke overeenstemming met Israël (met name de erkenning van Israël door de buurstaten, alsmede de realisatie van

een Palestijnse Staat). Mijn advies zou zijn: steek voor alles eerst energie in de beheersing van het nucleaire vraagstuk, al het overige zal daaruit voortvloeien.

Nu worden alle pogingen van het Westen om mensenrechten, rechtvaardigheid, ontwikkeling en democratie te brengen door veel jonge moslims in het Midden-Oosten beoordeeld als de ultieme vorm van hypocrisie en het meten met twee maten. Aldus bezien, dient een nucleairvrij Midden-Oosten een veel breder doel dan de kwestie van non-proliferatie en *atoms for peace*. Het zou wel eens de sleutel kunnen zijn op weg naar een leefbare toekomst in deze wereld van globalisering met zijn ambities op het gebied van vrede, duurzame ontwikkeling, wederzijds respect en culturele diversiteit.¹⁵

TOT SLOT

Ik ben ervan overtuigd dat de dreiging van kernwapens en het risico van proliferatie effectiever kunnen worden verminderd als inspectie en controle een integraal deel zijn van het wereldwijde gebruik van nucleaire technologie. Dit zal zelfs nog meer het geval zijn indien de vermindering en uitbannen van kernwapens bovennationaal gemonitord en publiekelijk gerapporteerd gaat worden

Nietsdoen is gevaarlijk; we kunnen ons de huidige patstelling niet veroorloven. Het lijkt erop dat zowel de VS als de VN wanhopig graag vooruitgang willen boeken op het gebied van kerntechnologie, het toezicht erop en de beheersing ervan. Het is tijd dat de internationale gemeenschap actie onderneemt. Daarom moet het Atoomagentschap opgewaarderd worden en bovennationaal worden zodat het effectief kan zijn — zowel voor non-proliferatie, voor de vermindering en het uitbannen van kernwapens als in relatie tot *Atoms for Peace*.

Als Nederland zich hiervoor gaat inzetten, zal dit wel geloofwaardiger zijn als tegelijk het voornemen publiek gemaakt wordt de overigens toch al geheel verouderde nucleaire taak in Volkel te beëindigen.

Dit artikel is een aangepaste en geactualiseerde versie van: Ruud Lubbers (augustus 2005) *Moving beyond the stalemate; adressing the nuclear challenge by supranational means*, Clingendael (International Energy Programme, briefing papers).

Vertaling: Annemieke van Baal

Noten

- 1 www.nato.int.
- 2 Dwight D. Eisenhower (1953) *Atoms for Peace*, voor de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 8 december. De volledige toespraak staat op: www.eisenhower.utexas.edu/atoms.htm.
- 3 www.iaea.org.
- 4 www.euratom.org.
- 5 Urenco werd opgezet met het nadrukkelijke doel onderzoek te doen naar verrijkingstechnologie voor vreedzame doeleinden, hoewel deze technologie ook voor militaire doelen gebruikt kon worden.
- 6 Kofi Annan (2005) *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, Report.
- 7 Economist (2003) Mohamed ElBaradei's vision of a safer world, *The Economist*, 18 oktober.
- 8 Zie ook het verslag van de Expert Group Multilateral Approaches to the Nuclear Fuel Cycle van de algemene directeur van het Atoomagentschap, dat uitkwam in februari 2005, als een follow-up van de voorstellen van algemeen directeur ElBaradei in oktober 2003. Zie: www.iaea.org/NewsCenter/News/2005/fuel-cycle.html. Recent heeft in Wenen de vergadering plaatsgevonden van de Preparatory Committee for the 2010 Non-Proliferation Treaty (30 april-11 mei 2007). De conclusies van de voorzitter zijn te lezen op: <http://www.un.org/NPT2010/pressreleases.html>.
- 9 Bertrand Russell beschrijft het Baruchplan uit 1946 in: *Has Man a Future?* (1961) als volgt: 'Het Baruchplan stelde een *International Atomic Development Authority* voor, die een monopolie zou hebben op het delven van uranium en thorium en het raffineren van de ertsen; dat materialen zou bezitten en dat de fabrieken zou bouwen en beheren die nodig waren voor het gebruik van kernenergie. Men stelde voor dat deze Authority opgericht moest worden door de VN en dat de USA het de informatie moest geven waar ze tot nu toe het alleenrecht op hadden. Jammer genoeg waren er kenmerken van het Baruchplan die Rusland onacceptabel vond, zoals men natuurlijk wel kon verwachten. Het was het Rusland van Stalin, opge-

togen en trots over de overwinning op de Duitsers, achterdochtig (niet geheel zonder reden) t.o.v. de Westerse machten en zich er van bewust dat ze in de VN vrijwel altijd weggestemd kon worden in de VN.⁷

- 10 IAEA (2005) *The Right Moves*, *IAEA Bulletin* 46/2. March; www.iaea.org/Publications/Magazines/Bulletin/Bull462/index.html.
- 11 www.opec.org/ays.
- 12 Zie update *Moving beyond the stalemate*, april 2006, punt 12; [\[clingendael.nl/publications/2006/20060421_CIEP_BriefingPaper_Lubbers_Nuclear-Challenge_FollowUp.pdf\]\(http://www.clingendael.nl/publications/2006/20060421_CIEP_BriefingPaper_Lubbers_Nuclear-Challenge_FollowUp.pdf\).](http://www.clingen-</p>
</div>
<div data-bbox=)

- 13 Zie update oktober 2006, punt 6; http://www.clingendael.nl/publications/2006/20061000_ciep_briefingpaper_lubbers_2ndfollowup.pdf.
- 14 <http://en.g8russia.ru/docs/6.html>.
- 15 Zie update oktober 2006, punt 15; http://www.clingendael.nl/publications/2006/20061000_ciep_briefingpaper_lubbers_2ndfollowup.pdf.