

Vergaderjaar 2017–2018

34 775 V

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2018

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 oktober 2017

Graag bied ik u hierbij de reactie aan op het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 15 september 2017 inzake een appreciatie van de politieke en diplomatieke ontwikkelingen rondom Noord-Korea.

Deze brief gaat nader in op recente ontwikkelingen met betrekking tot het ballistische en nucleaire programma van Noord-Korea, de verschillende geldende sanctieregimes, het effect daarvan op de Noord-Koreaanse economie, en de opstelling van een aantal direct betrokken landen.

Recente ontwikkelingen met betrekking tot het ballistische en nucleaire programma van Noord-Korea

Sinds 2016 is er een sterke toename van het aantal Noord-Koreaanse rakettesten en kernproeven geweest. In 2016 heeft Noord-Korea twee kernproeven uitgevoerd: op 6 januari en op 9 september. Beide werden snel gedetecteerd door het verificatieregime van het Alomvattend Kernstop Verdrag (CTBT). De kernproef in januari 2016 werd gevolgd door de lancering van een langeafstandsraket die een satelliet om de aarde bracht, in strijd met VN-Veiligheidsraadsresoluties. Naar aanleiding van de kernproef en de raketlancering nam de VN-Veiligheidsraad resolutie 2270 aan die het sanctieregime aanscherpte en inspecties van alle goederen naar Noord-Korea mandateerde. In de maanden daarna bleef Noord-Korea provoceren door enkele lanceringen van middellangeafstandsraketten en raketlanceringen vanuit onderzeeërs. Deze werden alle sterk veroordeeld door de VN-Veiligheidsraad en de internationale gemeenschap. Na de kernproef in september 2016 werd het VN-sanctieregime opnieuw aangescherpt met het aannemen van VN-Veiligheidsraadsresolutie 2321. De nieuwe sancties waren gericht op zowel de export vanuit Noord-Korea van onder meer steenkool, als ook op

bankrekeningen van diplomatieke- en consulaire missies. Daarnaast werden de bestaande EU-sancties verder aangescherpt.

In 2017 zette Noord-Korea de rakettesten voort. Het land lanceerde op 3 juli jl. voor het eerst een intercontinentale ballistische raket (ICBM). Dit type raketten wordt geacht het vasteland van de VS en een groot gedeelte van Europa te kunnen bereiken. Als reactie op de ICBM-test nam de VN-Veiligheidsraad unaniem resolutie 2371 aan waarin aanvullende sancties werden opgelegd, waaronder een volledig verbod op de export van kolen, ijzer(erts), lood(erts) en visproducten. De ICBM-test werd gevolgd door retoriek en bedreigingen van Noord-Korea om raketten af te vuren richting Guam, een territorium van de VS en ook de locatie van een Amerikaanse militaire basis.

Op 3 september jl. voerde Noord-Korea zijn zesde en tot dusver krachtigste kernproef uit. Noord-Korea claimde dat het om een waterstofbom ging die op een ballistische raket geplaatst kon worden. Het claimde ook dat hiermee zijn strategische nucleaire capaciteit een feit is. Opnieuw nam de VN-Veiligheidsraad maatregelen naar aanleiding van deze provocatie, in de vorm van resolutie 2375. Deze resolutie bevat nieuwe sancties op onder meer het gebied van de invoer van olie en de export van textiel en visserijproducten.

VN-sanctiemaatregelen

De eerste VN-Veiligheidsraadssancties opgelegd aan Noord-Korea dateren uit 2006 (resolutie 1695). Sindsdien zijn er nog zeven resoluties aangenomen die de sancties uitbreidden en versterkten: in 2006 (resolutie 1718), 2009 (resolutie 1874), 2013 (resolutie 2087), 2016 (resolutie 2270) en in 2017 (resoluties 2356, 2371 en 2375). De aangenomen sancties beogen de ontwikkeling van het Noord-Koreaanse nucleaire programma en het ballistische raketprogramma een halt toe te roepen. De sancties treffen een groot aantal sectoren van de Noord-Koreaanse economie, waaronder nucleaire en goederen voor tweeërlei gebruik, militaire goederen, olie, transport, textiel, luxegoederen en financiële dienstverlening. Daarnaast wordt met het aannemen van de meest recente resolutie op 11 september jl. (resolutie 2375) het aangaan van contracten met Noord-Koreaanse gastarbeiders verboden. Voorts is de sanctielijst uitgebreid tot 63 individuen en 53 entiteiten die hebben bijgedragen aan activiteiten verboden in de resoluties of aan sanctieontduiking. De unanieme aanname van de recente sanctieresoluties zijn een duidelijke blijk van de eensgezinde afkeuring en zorg van de Veiligheidsraad.

EU-sanctiemaatregelen

Binnen de EU worden VN-sancties geïmplementeerd door omzetting naar EU-regelgeving. Alle VN-sancties zijn inmiddels omgezet. De EU heeft, mede op Nederlands aandrigen, in aanvulling op de VN-sancties autonome beperkende maatregelen tegen Noord-Korea genomen. Het autonome EU-sanctieregime kent momenteel sancties tegen 41 personen en 10 entiteiten die niet op de VN-lijst staan. Daarnaast is het EU-wapenembargo uitgebreider dan het VN-wapenembargo en bevat het een verbod op investeringen in verschillende sectoren, andere maatregelen in de financiële sector en een handelsverbod op luxegoederen. De EU heeft op 16 oktober jl. een algeheel investeringsverbod en een olie-embargo tegen Noord-Korea ingesteld. Op aandrigen van Nederland is voorts bepaald dat ook lopende contracten met Noord-Koreaanse arbeiders niet mogen worden verlengd. Voor een gedetailleerd overzicht van de beperkende maatregelen van de EU tegen Noord-Korea, zie: <http://www.consilium.europa.eu/nl/policies/sanctions/history-north-korea/>.

Effect van de VN- en EU-sanctiemaatregelen op de Noord-Koreaanse economie

Het Amerikaanse *State Department* heeft becijferd dat de VN-sancties al tot een reductie met 30% van olieleveranties aan Noord-Korea tot gevolg hebben gehad, mede door een exportreductie van 55% van raffinaten. De sancties uit september jl. omvatten bovendien voor het eerst een verbod op import van textiel uit Noord-Korea. De textielsector is de grootste economische sector van Noord-Korea en is bovendien een belangrijke sector voor de werkgelegenheid. De sancties zouden – indien volledig geïmplementeerd – een afname van US\$ 760 miljoen aan inkomsten voor Noord-Korea op jaarbasis betekenen. De sancties zouden bovendien een afname van 90% van Noord-Koreaanse inkomsten uit de export van kolen, textiel, ijzer en visserijproducten betekenen, die Noord-Korea in 2016 nog US\$ 2,7 miljard opleverde. Als alle landen een volledig verbod op Noord-Koreaanse gastarbeiders implementeren, zou dat naar schatting een verdere afname van inkomsten ter waarde van US\$ 500 miljoen per jaar voor de Noord-Koreaanse overheid betekenen (afgaande op ca. 100.000 Noord-Koreaanse arbeiders wereldwijd, waarvan veruit de meesten in China en Rusland werkzaam zijn).

De handel tussen de EU en Noord-Korea is uiterst beperkt en vertoont een dalende trend. Het handelsvolume tussen de EU en Noord-Korea bedroeg in 2016 slechts 0,4% van de totale buitenlandse handel van Noord-Korea. Met de recent aangescherpte sanctiemaatregelen zullen de mogelijkheden voor Noord-Korea om geldstromen vanuit de EU te genereren verder afnemen. Financiering van het nucleaire programma vanuit Europa is daarmee nagenoeg uitgesloten.

Posities en inspanningen van de meest betrokken landen

VS

Het beleid van «strategisch geduld» dat de VS onder president Obama volgde, is onder president Trump omgezet naar een strategie van «maximale druk en diplomatiek engagement». Die druk komt ook tot uiting in de publieke opstelling van president Trump. De unilaterale sancties van de VS tegen Noord-Korea zijn de afgelopen maanden verder uitgebreid, waarbij ook in toenemende mate sancties werden ingesteld tegen andere landen, met name Chinese individuen en entiteiten die handel met Noord-Korea drijven of faciliteren. De VS benadrukt dat alle opties op tafel liggen, inclusief militaire opties, waarbij het land tevens benadrukt dat een diplomatieke oplossing de voorkeur geniet. De VS ziet sancties als een middel om uiteindelijk tot een politieke oplossing te komen, en gaat ervan uit dat sancties pas zullen werken als de druk in voldoende mate is opgebouwd. De VS pleit actief voor eensgezindheid in de internationale gemeenschap om de druk op Noord-Korea maximaal op te voeren, met als doel Noord-Korea tot hervatting van betekenisvolle dialoog over denuclearisatie te bewegen.

Zuid-Korea

Zuid-Korea is enerzijds bezorgd over een eventuele militaire escalatie, maar anderzijds stelt het land zich met de steun van de VS zeer weerbaar op. De VS levert veel defensief materieel aan Zuid-Korea, inclusief het raketafweersysteem THAAD. De VS en Zuid-Korea houden regelmatig gezamenlijk militaire oefeningen die door Noord-Korea worden aangegrepen ter legitimatie van het eigen nucleaire en ballistische programma. Net als de VS, is ook Zuid-Korea een groot voorstander van het maximaal opvoeren van de druk op Noord-Korea middels economische sancties.

Tegelijkertijd houdt het de deur voor dialoog op een kier. De eerste prioriteit voor Zuid-Korea is vreedzame denuclearisatie van Noord-Korea. Daarna wil Zuid-Korea de inter-Koreaanse relaties verbeteren door dialoog, met eenwording als doel op de lange termijn. Zuid-Korea heeft naar aanleiding van de provocaties in 2016 een reeks sancties opgelegd aan Noord-Korea. Zo werd onder meer de economische en culturele samenwerking stopgezet, en werden Noord-Koreaanse schepen niet meer in Zuid-Koreaanse wateren toegelaten. Tot 2016 werkten Zuid- en Noord-Korea samen in het Kaesong Complex aan de grens. Dit leverde de Noord-Koreaanse overheid jaarlijks US\$100 miljoen op. Ondanks de sancties heeft president Moon Jae-in van Zuid-Korea in september jl. US\$8 miljoen aan humanitaire hulp toegezegd aan Noord-Korea.

Japan

Japan is in 2006 begonnen met het opleggen van unilaterale sancties aan Noord-Korea en heeft zijn economische en diplomatieke banden met Noord-Korea sindsdien ingeperkt. In 2014 draaide de Japanse overheid een deel van deze sancties terug om Pyongyang ertoe te bewegen de ontvoeringen van Japanners in de jaren 1970 en 1980 te onderzoeken. Echter, in reactie op Noord-Koreaanse rakettesten legde Japan in februari 2016 en augustus 2017 een reeks additionele sancties op. Het land volgt nu, in lijn met het beleid van de VS, een strategie van maximale druk op Pyongyang. Inmiddels heeft Japan een breed scala aan unilaterale sancties die economische en diplomatieke uitwisselingen met Noord-Korea beperken. Sinds Noord-Korea eind augustus en half september jl. raketten over Japans grondgebied heen heeft geschoten, stelt Japan dat dit niet het juiste moment is om dialoog te voeren met Noord-Korea. Japan, Zuid-Korea en de VS onderhouden nauwe, trilaterale contacten tot op het hoogste niveau over Noord-Korea en de veiligheid in de regio.

Rusland en China

Rusland en China hebben met de recente VN-Veiligheidsraadsresoluties ingestemd, mede vanwege zorgen over proliferatie en daar zij als buurlanden de grootste gevolgen van een eventueel conflict zullen ondervinden. Beide landen leggen de nadruk op een hervatting van dialoog en hebben daartoe voorstellen ingediend. Volgens hun «suspension for suspension»-voorstel moeten de VS en Zuid-Korea hun militaire oefeningen staken, in ruil waarvoor Noord-Korea zijn nucleaire en ballistische programma moet staken. Rusland gelooft, ondanks zorgen over proliferatie, niet in het isoleren van Noord-Korea – wel in het engageren van het land. Voor Rusland is «suspension for suspension» de opmaat naar hervatting van de dialoog tussen alle betrokken partijen. Zowel Rusland als China hebben grote bezwaren tegen de installatie van het raketafweersysteem THAAD door de VS in Zuid-Korea, omdat die de militaire balans op het Koreaanse schiereiland en de regio zou verstoren. Daarnaast maakt vooral China zich zorgen over de roep in Japan om uitbreiding van de militaire (defensieve) opties van dat land.

EU

De EU voert een beleid van kritisch engagement ten aanzien van Noord-Korea, zoals bevestigd tijdens de Raad Buitenlandse Zaken van juli jl. De EU-lidstaten zijn eensgezind in het uitsluiten van een militaire oplossing. Ook is er in de EU overeenstemming over de noodzaak China en Rusland te wijzen op hun bijzondere verantwoordelijkheid. Op Nederlands aandringen zet de EU zich ook in voor volledige implementatie van VN-sancties door derde landen, en worden landen waar schendingen van sanctieresoluties worden vermoed hierop aange-

sproken. Tijdens het informele Gymnich-overleg in september jl. concludeerden de Europese Ministers van Buitenlandse Zaken dat de EU onder meer de economische druk op Noord-Korea verder kan opbouwen door autonome maatregelen aan te nemen, bestaande diplomatieke kanalen kan intensiveren en nieuwe kanalen kan openen, en het internationale non-proliferatie regime kan versterken. Tijdens de Raad Buitenlandse Zaken van 16 oktober jl. werden nieuwe autonome sancties tegen Noord-Korea aangenomen.

Nederlandse appreciatie en inzet

Noord-Koreaanse dreiging

Het ballistische en nucleaire programma en de daarmee gepaard gaande provocaties van Noord-Korea vormen een serieuze bedreiging voor de regionale en internationale veiligheid en stabiliteit. Naast het destabiliserende effect zet het kernwapen- en ballistische programma het internationale non-proliferatieregime onder druk, waarvan het Non-proliferatieverdrag (NPV) de hoeksteen vormt.

Conflict vermijden

De Koreaanse Oorlog eindigde in 1953 met een wapenstilstand, maar werd nooit officieel afgesloten met een vredesakkoord. Gewapend conflict, met alle mogelijke desastreuze gevolgen van dien, moet worden voorkomen en het risico op militaire escalatie dient te worden afgewend. Oorlogsretoriek is dan ook niet gewenst. Het doel van een gedenucleariseerd Koreaans schiereiland kan uitsluitend op diplomatieke wijze worden verwezenlijkt. Het is van belang dat de internationale gemeenschap hierin gezamenlijk optrekt en bovendien het wereldwijde non-proliferatieregime versterkt.

Sancties

Sancties en diplomatieke druk worden ingezet om Noord-Korea te doen terugkeren naar de onderhandelingstafel en om proliferatie van kernwapens en hun overbrengingsmiddelen tegen te gaan. Noord-Korea heeft ondanks alle stringente sancties tegen het land zijn ballistische en nucleaire programma's verder ontwikkelt. Dit kan enerzijds worden verklaard door het feit dat sancties pas na verloop van tijd effect sorteren en Noord-Korea reeds de noodzakelijke kennis had opgebouwd en materialen had verworven voordat de sanctieregimes werden ingesteld. Anderzijds is Noord-Korea al decennialang bezig met een strategie van zelfvoorziening. Ook valt niet uit te sluiten dat Noord-Korea ook nog na instelling van de sancties op illegale wijze kennis heeft verworven in het buitenland.

Sancties zijn voor Nederland nooit een doel op zich, zo ook niet in het geval van Noord-Korea. Sancties zijn een belangrijk drukmiddel en bemoeilijken de verdere ontwikkeling van Noord-Korea's nucleaire programma. Wereldwijde en effectieve implementatie van de VN-sancties is hierbij cruciaal. Nederland en de EU dringen er in contacten met derde landen, inclusief China en Rusland, op aan de sancties volledig te implementeren.

VN

Nederland heeft de VN-sanctieresoluties tegen Noord-Korea sterk verwelkomd. Ook tijdens het lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad volgend jaar zal Nederland de ontwikkelingen rond Noord-Korea

nauwgezet blijven volgen, en waar mogelijk wereldwijde en effectieve sanctie-implementatie bevorderen. Het Noord-Korea-sanctiecomité van de VN-Veiligheidsraad houdt toezicht op de uitvoering van VN-Veiligheidsraadssancties tegen Noord-Korea door alle landen. Indien de VN-Veiligheidsraad hier begin 2018 mee instemt, zal Nederland het voorzitterschap van het Noord-Korea-sanctiecomité van Italië overnemen.

EU

Nederland steunt het EU-beleid van kritische betrokkenheid bij Noord-Korea, die een combinatie is van druk door middel van sancties en andere maatregelen enerzijds, en communicatie en dialoog waar mogelijk anderzijds. Nederland heeft zich in de EU hardgemaakt voor aanvullende, autonome EU-sancties. Het kabinet is tevreden met de uitkomst van de Raad Buitenlandse Zaken van 16 oktober jl. die er onder meer toe zal leiden dat het aantal Noord-Koreaanse arbeiders in de EU nu nog sneller tot nul zal worden gereduceerd. Het EU-sanctieregime jegens Noord-Korea is het meest alomvattende en gerichte ooit. Noord-Korea zal de effecten van de recent aangenomen VN- en EU-sanctiemaatregelen de komende maanden gaan voelen. Het kabinet is er voorstander van de druk verder op te voeren wanneer provocaties door Noord-Korea daartoe aanleiding geven, en roept in de EU op alvast na te denken over mogelijke volgende stappen. Ook roept Nederland de EU op nauw contact te houden met alle betrokken landen om escalatie en miscalculatie te voorkomen. De EU zal in 25 derde landen demarches uitvoeren om op het belang van een gedegen sanctie-implementatie te wijzen.

Bilateraal

Nederland onderhoudt sinds 2001 diplomatieke betrekkingen met Noord-Korea, doch de bilaterale relatie is gezien de zorgen over het nucleaire en ballistische programma en de zorgelijke mensenrechtensituatie tot een minimum beperkt.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders