Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Ministerie van Defensie
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

Aan:
de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

I.a.a.:
de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 22
Den Haag

1 november 2002

Het Amerikaanse besluit een nationaal raketverdedigingssysteem te ontwikkelen was voor de regering aanleiding de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) enkele vragen voor te leggen (Buza000622).

De regering is de Adviesraad zeer erkentelijk voor zijn advies getiteld "De Amerikaanse plannen voor raketverdediging nader bekeken. Voors en Tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid", dat 4 september jl. is gepubliceerd. Het rapport bestrijkt een groot aantal kwesties op het gebied van non-proliferatie, raketverdediging en het nieuwe Strategische Raamwerk tussen de Russische Federatie en de Verenigde Staten. Het is een waardevolle bijdrage aan het Nederlandse debat over raketverdediging.

In deze reactie op het advies van de AIV gaat de regering eerst kort in op de analyse van de AIV en staat zij vervolgens stil bij elk van de aanbevelingen.

De analyse

In eerdere brieven aan de Tweede Kamer, laatstelijk die van 25 maart 2002 (TK 27857, nr.2), heeft de regering het beleid uiteengezet ten aanzien van de Amerikaanse voornemens met betrekking tot Missile Defense (MD). In de brief van 5 juli 2001 (TK 27857, nr.1) stelde de regering dat zoveel mogelijk moet worden gestreefd naar multilaterale in plaats van unilaterale reacties op het vraagstuk van de verspreiding van massavernietigingswapens en ballistische raketten. Een wezenlijk bestanddeel daarvan is de versterking en de verdere ontwikkeling van het internationale stelsel van non-proliferatie en ontwapening. Dit uitgangspunt blijft onverminderd van kracht. Tevens werd in deze brief onderkend dat raketverdediging ook een deel van dat antwoord kan vormen. Ten aanzien van Theatre Missile Defense (TMD), bestemd voor de bescherming van uitgezonden eenheden en al jaren op de agenda van de NAVO, is Nederland reeds geruime tijd actief. Wat betreft territoriale raketverdedigingssystemen daarentegen, gold als één van de uitgangspunten dat zij in ieder geval niet ten koste zouden mogen gaan van de strategische stabiliteit tussen de kernwapenstaten of van de internationale structuur van non-proliferatie en wapenbeheersing.

De ontwikkelingen sedertdien hebben laten zien dat althans voor de afzienbare toekomst de Amerikaanse MD-plannen geen grote schokgolven in het strategische landschap hebben teweeggebracht. In onze brief van 25 maart jl. zijn wij hier uitgebreid op ingegaan. De terugtrekking van de Verenigde Staten uit het ABM-verdrag en de relatief soepele overgang naar

een nieuw Strategisch Raamwerk tussen de Verenigde Staten en de Russische Federatie, alsmede de gematigde Chinese opstelling, hebben veel van de Nederlandse zorgen kunnen ondervangen. Tegen deze achtergrond meent de regering dat de verdere ontwikkeling van een beperkt strategisch raketverdedigingssysteem, ook wanneer dit eventueel uitgebreid zou gaan worden tot het Europese NAVO-grondgebied, op zichzelf geen negatieve gevolgen hoeft te hebben voor de strategische stabiliteit in Europa. Het aanbod van de Verenigde Staten voor samenwerking bij de ontwikkeling van MD-capaciteiten acht de regering een positieve ontwikkeling. Het biedt aanknopingspunten voor verder overleg, bilateraal en met Europese bondgenoten.

Een belangrijk aspect in de MD-discussie betreft de beoordeling van de dreiging en de manier daarmee om te gaan. De AIV is hierop in zijn advies uitgebreid ingegaan. In de brief van 25 maart jl. heeft de regering gesteld de opvatting van de Verenigde Staten te delen dat van de voortgaande verspreiding van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen naar risicolanden een groeiende dreiging uitgaat. Hierin is geen verandering gekomen; er zijn in de tussentijd eerder aanwijzingen bijgekomen dat het om een serieus probleem gaat. Niettegenstaande deze groeiende dreiging is wel duidelijk, en daarin is de regering het geheel met de AIV eens, dat het nog geruime tijd kan duren alvorens het Nederlands grondgebied binnen het bereik komt van raketten uit risicolanden. Dat laat onverlet dat delen van het NAVO-grondgebied zich nu reeds binnen het bereik van raketten van korte en middellange dracht bevinden (waartegen onder meer TMD-systemen enige bescherming kunnen bieden). De ontwikkeling en de invoering van een beschermingssysteem tegen langeafstandsraketten kosten echter nog de nodige tijd. Het Amerikaanse MD-systeem dat thans wordt ontwikkeld bestaat grotendeels slechts op de tekentafel. Kortom, Missile Defense is een verdediging in ontwikkeling tegen een dreiging in ontwikkeling.

De AIV constateert in zijn analyse dat, terwijl nu al delen van het NAVO-grondgebied binnen het bereik vallen van raketten van risicolanden en dit niet geldt voor de Verenigde Staten, de Europese NAVO-bondgenoten vooralsnog minder dan de Verenigde Staten de noodzaak inzien van investeringen in een raketverdedigingssysteem ter bescherming van het eigen grondgebied. De regering is zich hiervan bewust. De brede mate van overeenstemming in de NAVO over de technische mogelijkheden van risicolanden heeft zich tot op heden inderdaad niet vertaald in eensgezindheid over de concrete dreiging die dit meebrengt, noch over het antwoord daarop. Daarbij speelt mede een rol dat de Verenigde Staten en de Europese bondgenoten vaak verschillend denken over het gewicht dat aan respectievelijk capaciteiten en intenties moet worden toegekend. De Verenigde Staten richten zich vooral op de capaciteiten van de verschillende staten van zorg, terwijl de Europese bondgenoten meer geneigd zijn in hun afweging *de intenties* van deze staten mee te wegen. Intenties zijn niet eenvoudig te meten.

Daarnaast speelt ook een rol dat verschillend kan worden gedacht over de gevoeligheid van risicolanden voor (nucleaire) vergelding. De AIV stelt dat ook een risicoland gevoelig moet worden geacht voor vergelding, terwijl de Verenigde Staten ervan uitgaan dat dit na het einde van de Koude Oorlog niet per definitie meer zo is, en zeker niet in dezelfde mate. Een andere opmerking van de AIV is dat, indien een land de Verenigde Staten of één van de bondgenoten met massavernietigingswapens zou willen aanvallen, een raket niet het meest waarschijnlijke overbrengingsmiddel is. Er zijn inderdaad scenario's denkbaar waarin andersoortige overbrengingsmiddelen dan raketten een rol spelen. Dat neemt naar de mening van de regering echter niet weg dat vanuit militair-strategisch oogpunt raketten een unieke categorie vormen vanwege hun snelheid en de omstandigheid dat ze van grote afstand kunnen worden ingezet.

De aanbevelingen

Rol van de NAVO
De AIV concentreert een aantal van zijn aanbevelingen op nader overleg in de NAVO. Zo

adviseert de raad de regering zijn kanttekeningen van technologische en politieke aard aan de orde te stellen in NAVO-verband. Tevens moet er wat de AIV betreft een gezamenlijke analyse komen van de aard, de omvang en de betekenis van de raketdreiging voor het gehele NAVO-grondgebied, conform artikel 4 van het Noordatlantisch Verdrag. Volgens de AIV moet deze analyse in nauwe samenspraak met Rusland worden gemaakt, bij voorkeur in de in mei 2002 opgerichte NAVO-Rusland-Raad (NRR). De AIV benadrukt dat een dergelijke analyse een voorwaarde is voor de volgende stap, gezamenlijk onderzoek naar de wijze waarop de NAVO met de dreiging moet omgaan. Daarbij kan, aldus de AIV, een raketverdedigingssysteem één van de opties zijn, maar moeten ook andere maatregelen aan bod te komen, zoals die om proliferatie tegen te gaan. Vanwege het ontbreken van een acute dreiging van ballistische raketten tegen het Nederlandse grondgebied, beveelt de AIV ten slotte aan territoriale raketverdediging thans geen prioriteit te geven ten opzichte van andere inspanningen in NAVO-kader.

De regering is het met de AIV eens dat bespreking van MD in de NAVO van groot belang is. Daarbij zou wat de regering betreft in eerste instantie de aandacht moeten uitgaan naar de politieke en de strategische aspecten van de dreiging. De technische parameters van de dreiging komen in bondgenootschappelijk kader immers al uitgebreid aan de orde. Op grond van door bondgenoten aan de NAVO ter beschikking gestelde inlichtingen schetsen deskundigen gezamenlijk een dreigingsbeeld, dat gezien de aard van de informatie een hoge veiligheidsrubricering heeft. Er bestaat dus een gemeenschappelijk dreigingsanalyse voor zover het de aard van de raketprogramma's van een aantal risicolanden betreft. Hierboven is reeds geconstateerd dat deze technische overeenstemming tot op heden niet heeft geleid tot een eensluidende politiek-militaire benadering.

De regering is het geheel met de AIV eens dat de verschillen van inzicht zover mogelijk moeten worden overbrugd. De regering spant zich in om de dialoog hierover in het bondgenootschap te bevorderen.

Een dialoog over de dreiging dient ook met de Russische Federatie gevoerd te worden, hoewel de regering een duidelijk onderscheid wenst te blijven maken tussen besprekingen in NAVO-kader en die in NRR-kader. Rusland neemt in deze werkgroep een constructieve houding in en erkent ook dat er sprake is van een toegenomen dreiging. Tegelijkertijd beoordeelt Rusland de dreiging over het algemeen als minder groot dan NAVO-partners, en met name de Verenigde Staten. De NRR heeft reeds een ad hoc werkgroep non-proliferatie ingesteld waarin Nederland een actieve rol speelt. De werkgroep heeft de taak een gezamenlijke analyse te maken van de wereldomvattende trends van de verspreiding van massavernietigingswapens en van de mogelijkheden voor praktische samenwerking bij de bescherming tegen nucleaire, biologische of chemische middelen (NBC). Daarnaast is er onder de NRR een werkgroep ingesteld die de interoperabiliteit tussen Russische en NAVO TMD-systemen bespreekt.

De uitkomst van de bondgenootschappelijke discussie zal naar de mening van de regering moeten bepalen of de NAVO haar doelstellingen op het gebied van de raketverdediging moet aanpassen. Moet de bescherming van uitgezonden troepen met Theater Missile Defense capaciteiten worden uitgebreid tot de bescherming van het grondgebied met een territoriaal raketverdedigingssysteem? Andere elementen die in deze discussie een rol spelen, zijn de vraag of, en zo ja hoe, Nederlandse bedrijven kunnen worden ingeschakeld bij de ontwikkeling van MD, de termijn waarop het Amerikaanse systeem werkelijk operationeel zal zijn en hoeveel het de bondgenoten zou gaan kosten. De regering is het overigens met de AIV eens dat er gezien de ontwikkeling van de dreiging nog tijd is om een dergelijke discussie gedegen te voeren.

Theatre Missile Defense
Enkele andere aanbevelingen van de AIV hebben betrekking op Theatre Missile Defense (TMD). De AIV beveelt aan dat mede wordt voortgebouwd op de haalbaarheidsstudie voor een NAVO-

breed TMD, die eind 2002 zal worden afgerond. De AIV beveelt voorts aan dat de nationale Nederlandse inspanningen op het gebied van TMD zo snel mogelijk deel gaan uitmaken van een gezamenlijk NAVO-TMD-concept. De Nederlandse TMD-inspanningen moeten verder een plaats krijgen in de prioriteitstelling die in het kader van de voorbereidingen van de NAVO-top in Praag (november 2002) wordt besproken, aldus de AIV.

Er wordt reeds sedert vele jaren en op verschillende niveaus binnen de NAVO gesproken over de groeiende dreiging van raketproliferatie. Dit heeft onder meer geleid tot de huidige NAVO-doctrine dat uitgezonden troepen bescherming behoeven. Als direct uitvloeisel daarvan heeft Nederland in het midden van de jaren tachtig besloten tot aanschaf van het Patriot wapensysteem waarvan de raket de komende jaren zal worden vervangen door de PAC III. Ook de vervanging van het verouderde HAWK systeem door Duitse PATRIOT systemen leidt tot versterking van de capaciteit om uitgezonden troepen te beschermen. Hiermee wordt tevens de Nederlandse bijdrage aan de Europese tekortkomingen gedeeltelijk ingevuld. Hiermee levert Nederland reeds een bijdrage aan raketverdediging, zij het dat deze verdediging is gericht tegen raketten met een korte dracht. Voorlopig is dit ook waar zich de concrete risico's voordoen. Voorts wordt jaarlijks geoefend met bondgenoten die eveneens over TMD-capaciteiten beschikken (Duitsland en de Verenigde Staten) in de door Nederland georganiseerde oefening 'Optic Windmill'. Nederland speelt hierin een sleutelrol. De ervaringen en resultaten van de oefening zijn van wezenlijk belang voor de opzet en de verdere ontwikkeling van het NAVO-TMD-concept. Op die wijze wordt bewerkstelligd dat de huidige TMD-capaciteit kan worden geïntegreerd in NAVO-missies die daaraan behoefte hebben. Verdere inpassing in een gemeenschappelijk NAVO-TMD-concept ligt daarbij voor de hand, waarbij zoals de AIV reeds opmerkt, het onderscheid tussen Theatre Missile Defense en strategische Missile Defense minder scherp is dan in het verleden, toen het ABM-verdrag het verschil definieerde.

Deze zomer is de discussie binnen NAVO in een stroomversnelling gekomen door het Amerikaanse aanbod MD-capaciteiten beschikbaar te stellen aan Bondgenoten. Raketverdediging zal dan ook op de Top van Praag aan de orde komen. Er zal onder meer een besluit worden genomen over de verdere discussie. Geheel in lijn met het AIV-rapport bepleit Nederland dat het hierbij niet alleen om de 'capabilities', maar ook over het concept als zodanig zou moeten gaan, waarbij politieke en strategische factoren moeten worden meegewogen. Tegelijkertijd staat Nederland constructief tegenover het voorstel voor een vervolg op de eerdergenoemde technische TMD-studie, zodat ook de technische en operationele aspecten van eventuele territoriale verdediging van het Europese NAVO-grondgebied tegen ballistische raketten kunnen worden onderzocht en meegenomen in de afwegingen. Ook de activiteiten (hoewel initieel inventariserend) van de TMD Ad Hoc Working Group (TMD AHWG), die 31 juli jl. is geïnaugureerd als werkgroep van de NAVO Rusland Raad, worden bij deze afwegingen meegenomen.

Non-proliferatie
De AIV benadrukt voorts dat non-proliferatie en wapenbeheersing essentiële elementen blijven in de strijd tegen de verdere verspreiding van massavernietigingswapens. Ter versterking van non-proliferatieregimes oppert de raad de gedachte om de VN, op initiatief van de Veiligheidsraad, een krachtig politiek signaal te laten geven door landen die in weerwil van internationale non-proliferatieregimes toch het bezit van massavernietigingswapens nastreven, bij voorbaat met de zekerheid van een harde afstraffing te confronteren. De AIV lijkt hiermede overigens een kanttekening te zetten bij de stelling dat naast capaciteiten ook intenties dienen mee te wegen in de beoordeling van de dreiging van proliferatie.

Voor Nederland bestaat de kern van het non-proliferatiebeleid uit de wapenbeheersings- en ontwapeningsverdragen die op de gebieden van nucleaire, chemische en biologische bewapening een ondubbelzinnig normstellend karakter hebben. Helaas is dit bouwwerk nog niet compleet en

blijkt de afdwingbaarheid van deze normen soms een probleem. Het ontbreken van universaliteit, gevallen van niet-naleving en uiteenlopende veiligheidspolitieke belangen vormen een voortdurende bedreiging.

Nederland zal blijven voortgaan om bilateraal, samen met EU-partners of in gelegenheidscoalities met andere landen, de verworvenheden te behouden en vooruitgang op nieuwe gebieden te bereiken. Zo is onlangs een samen met Japan en Australië opgestelde politieke verklaring afgelegd in New York en marge van de AVVN, met als doel de landen die dat nog niet hebben gedaan te bewegen tot ratificatie van het Alomvattend Kernstopverdrag (CTBT). In Genève leidt Nederland sinds twee jaar informele activiteiten met als oogmerk onderhandelingen over een verdrag dat de productie van splijtstof voor explosiedoeleinden moet verbieden, naderbij te brengen. Tevens wordt, in nauwe samenwerking met EU-partners, door Nederland actief gewerkt aan de totstandkoming van een internationale gedragscode tegen de proliferatie van ballistische raketten (International Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation - ICOC). De ICOC zal worden gelanceerd tijdens een conferentie in Den Haag eind november. Ook spant Nederland zich in om, nu de Ad Hoc Groep ter versterking van het Biologische Wapens (BW) verdrag in elk geval voor de afzienbare toekomst niet meer bijeen zal komen, toch een werkprogramma in het kader van het BW-verdrag op te stellen voor de komende jaren. Daarnaast draagt Nederland financieel bij aan de vernietiging van chemische wapens en de ontmanteling van kernwapens in Rusland. Ook levert Nederland dit jaar extra bijdragen aan de OPCW en aan het IAEA-programma ter voorkoming van nucleair terrorisme. Daarnaast is Nederland actief lid van de exportcontroleregiems die de uitvoer van proliferatiegevoelige materialen en technologieën controleren.

De AIV schrijft terecht dat deze instrumenten proliferatie in sterke mate hebben kunnen indammen, maar dat ze niet waterdicht zijn, al was het alleen al omdat landen die wensen te prolifereren ook veelal hun eigen technologie (trachten te) ontwikkelen. Landen die hun verplichtingen niet nakomen of buiten de regimes vallen, moeten dan ook duidelijk op hun verantwoordelijkheden worden aangesproken. Het voorstel van de AIV dit in internationale fora, waaronder de VN, te doen kan de regering dan ook onderschrijven.

Strategische stabiliteit
Om te voorkomen dat raketverdediging ter bescherming van het eigen grondgebied zou leiden tot een nieuwe wapenwedloop, beveelt de AIV aan dat Nederland, samen met Europese bondgenoten, er bij de Verenigde Staten op aandringt een zodanige opstelling te ontwikkelen dat negatieve effecten tot een minimum worden beperkt, door bijvoorbeeld beperkingen aan te brengen op het aantal onderscheppingsraketten en op de stationering van interceptoren in de ruimte.

Nederland pleit ervoor NAVO-bondgenoten, maar ook andere landen zoals China, betrokken te houden bij de invulling van de Strategisch Raamwerk tussen de Verenigde Staten en de Russische Federatie, met name ten aanzien van raketverdediging gerelateerde voornemens. De Verenigde Staten geven duidelijk gehoor aan deze wens en besteden veel aandacht aan consultaties met uiteenlopende landen, waaronder inderdaad China. Ook in de NAVO en in bilateraal overleg met Washington komen deze zaken aan de orde. Het is echter nog te vroeg voor een gedachtewisseling c.q. het delen van informatie met China en Rusland over de gedetailleerde opbouw en de samenstelling van een raketverdedigingssysteem.

De AIV is van mening dat Nederland samen met Europese bondgenoten bij de Verenigde Staten moet bepleiten dat het Amerikaans-Russische verdrag inzake offensieve reducties wordt voorzien van verificatiebepalingen en dat het Strategisch Raamwerk tussen beide landen wordt uitgebreid met andere landen, in het bijzonder China. De nieuwe vriendschappelijke relatie tussen beide

landen zou er ook toe moeten leiden dat de nog in groten getale aanwezige Russische tactische kernwapens in de reducties worden betrokken.

Het verdrag van Moskou tussen de Verenigde Staten en de Russische Federatie ter vermindering van de aantallen strategische kernwapens en totstandkoming van een Strategisch Raamwerk tussen deze beide landen zijn belangrijke stappen. Zoals in de analyse hierboven reeds is opgemerkt, zijn de gevreesde destabiliserende gevolgen van de opzegging van het ABM-verdrag tot op heden uitgebleven. Nederland blijft bij de Russische Federatie en de Verenigde Staten pleiten voor concrete afspraken over transparantie en verificatie bij de uitvoering van het Verdrag van Moskou. Het verdrag heeft overigens een commissie in het leven geroepen die de uitvoeringsbepalingen op dit vlak verder moet invullen.

De regering kan zich van harte aansluiten bij het advies van de AIV dat gesprekken tussen de Russische Federatie en de Verenigde Staten over Tactische Nucleaire Wapens (TNW's) dienen te worden aangemoedigd. Nederland heeft dit in het verleden reeds meermalen gedaan. Discussies over vermindering van TNW's zijn wat de regering betreft primair een bilaterale kwestie tussen Washington en Moskou. Nederland zal zich echter wel blijven inzetten om dit proces te stimuleren. In de ad hoc werkgroep van nucleaire experts van de NRR wordt op het ogenblik gesproken over vertrouwenwekkende maatregelen op nucleair gebied tussen de NAVO-bondgenoten en de Russische Federatie. Als startschot voor dit proces heeft Nederland in samenwerking met de NAVO en de Russische Federatie in Den Haag in april 2002 een succesvol verlopen conferentie georganiseerd over de veiligheidsaspecten van kernwapens en hun opslag. De vervolgdiscussie zou zich volgens Nederland moeten richten op het verbeteren en verdiepen van de dialoog over nucleaire strijdkrachten en op termijn ook TNW's moeten omvatten.

De minister van Buitenlandse Zaken

Mr. J.G. de Hoop Scheffer

De minister van Defensie

Mr. A.H. Korthals