

Vergaderjaar 2001–2002

27 857

Missile Defense

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 maart 2002

Graag bieden wij u hierbij de reactie aan op het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 25 januari 2002¹. Deze reactie geeft, in vervolg op de brieven inzake Missile Defense van 30 augustus 2000 (26 800 V, nr. 122), 17 april 2001 (27 400 V, nr. 68) en 5 juli 2001 (27 857, nr. 1), nadere informatie over de Amerikaanse plannen inzake Missile Defense en de relatie met het ABM-verdrag.

Inleiding

In onze brief van 5 juli 2001 hebben wij u uitvoerig ingelicht over de uitgangspunten van de strategische herbezinning op het Amerikaanse veiligheidsbeleid waartoe president Bush kort na zijn aantreden heeft besloten. Deze herbezinning betreft in hoofdzaak drie elementen: een nieuw afschrikingsconcept, de herziening van de nucleaire strijdkrachtenstructuur (*Nuclear Posture Review*) en de ontwikkeling van verdedigingssystemen tegen raketten van risicolanden. Waren in juli nog slechts de contouren hiervan zichtbaar, thans zijn deze elementen meer uitgewerkt. In deze brief zullen wij daarop – en op het nieuwe strategische raamwerk voor de betrekkingen met Rusland – ingaan.

De VS heeft in de terroristische aanslagen van 11 september een bevestiging gezien van de uitgangspunten van haar strategische herbezinning. Het nieuwe Amerikaanse veiligheidsbeleid gaat bovenal uit van een inherent onveilige wereld, waarin de afschrikingsrelatie met Rusland niet langer centraal staat en de dreiging van risicolanden met massavernietigingswapens en lange-afstandsraketten is toegenomen. President Bush heeft van meet af aan laten weten dat de VS zich tegen deze risicolanden moeten beschermen. In zijn *State of the Union*-toespraak van 29 januari jl. liet hij hierover opnieuw geen misverstand bestaan. In verband hiermee houdt de VS vast aan het streven naar een verdedigingssysteem tegen raketten van risicolanden (missile defense). De Ameri-

¹ Zie bijlage.

kaanse regering wijst er sinds 11 september bovendien op dat verschillende van deze landen het terrorisme actief steunen.

Mede gelet op de terroristische dreiging hecht de VS eens te meer belang aan het tegengaan van de verspreiding van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen. Zij willen daardoor voorkomen dat terroristische organisaties over dergelijke wapens ooit de beschikking krijgen. In verband hiermee bepleit de VS de verscherping van exportcontroles, mede in het kader van de desbetreffende internationale regimes. Ook spreekt zij landen krachtiger aan op hun verplichtingen in het kader van het Biologische Wapensverdrag, het Chemische Wapensverdrag en het Non-proliferatieverdrag. Dat geldt in het bijzonder voor risicolanden die ervan worden verdacht steun te verlenen aan terroristische organisaties. De VS roept deze landen op hun clandestiene wapenprogramma's te beëindigen.

Nuclear Posture Review (NPR)

Op 9 januari jl. presenteerde het Pentagon de uitkomsten van de herziening van de nucleaire strijdkrachtenstructuur (Nuclear Posture Review). In het kader van de topontmoeting tussen President Bush en President Poetin in Crawford, op 13 november 2001, waren al enkele kengetallen van deze herziening bekend geworden, in het bijzonder de door President Bush eenzijdig aangekondigde verkleining van het Amerikaanse strategische kernwapenarsenaal tot 1 700–2 200 actieve (operationally deployed) kernwapens over de komende 10 jaar.

Nieuwe triade

Als gevolg van de NPR zal het afschrikingsbeleid van de VS niet langer uitsluitend berusten op met kernwapens uitgeruste intercontinentale ballistische raketten (ICBM's), nucleaire onderzeeërs en strategische bommenwerpers. Deze triade wordt vervangen door een nieuwe triade waarin, naast kernwapens, een rol is weggelegd voor conventionele middelen, verdedigingsmiddelen en het vermogen de nucleaire strijdkrachten snel uit te breiden in antwoord op nieuwe dreigingen (responsive defense infrastructure). De nieuwe triade bestaat uit:

- een offensieve vergeldingscapaciteit, bestaande uit een sterk gereduceerde hoeveelheid offensieve strategische kernwapens – in feite de oude triade in afgeslankte vorm – en conventionele wapens;
- passieve en actieve verdedigingsmiddelen, waaronder missile defense;
- een «responsive defense infrastructure», waarvan onder meer reservevoorraden kernkoppen en een versterkte nucleaire productie- en testinfrastructuur deel uitmaken.

De samenhang en de effectiviteit van deze nieuwe triade wordt gewaarborgd door een verbeterde bevelsstructuur (command & control) en inlichtingensystemen.

Bij de samenstelling van deze triade is de VS niet uitgegaan van een tevoren gedefinieerde stabiele dreiging, zoals tijdens de Koude Oorlog. In plaats daarvan moet de nieuwe triade de VS in staat stellen snel en doeltreffend te reageren op onverwachte ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie. In die zin is sprake van een verschuiving van een «threat based approach» naar een «capabilities based approach».

Vermindering van de hoeveelheid strategische kernwapens

De NPR maakt duidelijk dat het huidige aantal strategische kernwapens van ca. 6000 in eerste instantie tot aan 2007 zal worden verminderd tot

3800. Wat betreft systeemreducties, maakt de NPR melding van het uitfaseren van de Peacekeeper ICBM, de ombouw van vier strategische onderzeeërs (Trident I) voor conventionele kruisraketten en het beëindigen van de nucleaire rol van de B-1 strategische bommenwerpers. Andere systemen krijgen een «life extension programme» waardoor ze tot minstens 2020 meegaan. De reductie van actieve kernkoppen wordt gerealiseerd uit de genoemde reductie van wapensystemen, het niet langer voorzien van meer kernkoppen (MIRV-en) van de Minuteman III ICBM en uit niet nader gespecificeerde reducties van de overblijvende systemen. In 2007 zou worden besloten hoe de verdere vermindering tot 1700–2200 kernkoppen gestalte krijgt (te realiseren in 2012). De VS handhaaft ook met dit afgeslankte strategische kernwapenarsenaal het nucleaire afschrikkingsevenwicht met Rusland (en China).

Missile defense

De missile defense-plannen van de Verenigde Staten zijn erop gericht bescherming te bieden tegen de toekomstige dreiging van een beperkt aantal lange-afstandsraketten van risicolanden en de al bestaande dreiging van korte en in toenemende mate ook middellange afstandsraketten. Gestreefd wordt naar een combinatie van systemen die deze raketten in verschillende fasen van hun vlucht kunnen onderscheppen en samen een gelaagde verdediging vormen. In dat verband worden verschillende systemen ontwikkeld en beproefd (zie onze brief van 5 juli 2001). Tevens wordt overwogen binnen enkele jaren nog niet volledige ontwikkelde systemen te ontplooien. Definitieve besluiten zijn nog niet genomen. Veel is afhankelijk van de technische en financiële haalbaarheid van de verschillende opties. Dat deze niet is verzekerd blijkt uit het recente besluit van het Pentagon de ontwikkeling van het «Navy Area Theater Ballistic Missile Defense System»-programma te beëindigen.

Responsive defense infrastructure

Het derde element van de NPR, de «responsive defense infrastructure», moet de VS in staat stellen vooral de nucleaire strijdkrachten snel uit te breiden in antwoord op onverhoopte, nieuwe dreigingen. Het gaat hierbij onder meer om het behoud van een productiecapaciteit en de verkorting van de voorbereidingstijd voor kernproeven, wanneer een dergelijke beslissing genomen zou worden. De Amerikaanse regering heeft overigens ontkend dat zij zou overwegen kernproeven te hervatten. Voorts wil de VS een reservevoorraad kernkoppen (*hedge*) aanhouden. Een deel van de niet-operationele kernkoppen wordt daartoe opgeslagen. Om hoeveel kernkoppen het gaat, is nog niet bekend en kennelijk ook nog niet besloten. Op zichzelf is het aanhouden van een reservevoorraad overigens niet nieuw. De door de regering-Clinton uitgevoerde NPR (1994) stelde vast dat de VS een reservevoorraad kernkoppen zouden handhaven van 10 500, ook als in het kader van het START II-verdrag het aantal operationele kernkoppen zou worden verminderd tot 2500.

Nieuw Strategisch Raamwerk

De VS en Rusland hebben de constructieve dialoog over hun strategische relatie de afgelopen maanden voortgezet. Dat zij daarbij niet altijd tot overeenstemming kunnen komen, blijkt uit de opzegging op 13 december jl. door de VS van het ABM-verdrag uit 1972. President Bush heeft herhaaldelijk laten weten voor dit verdrag in de huidige veiligheidssituatie geen rol weggelegd te zien. Volgens de VS wilde Rusland bovendien Amerikaanse proefnemingen met missile defense-systemen uitsluitend op grond van het ABM-verdrag toestaan als hierover gedetailleerde afspraken met Rusland zouden worden gemaakt. Dat was voor de VS niet

aanvaardbaar, onder meer niet omdat zij op dit ogenblik geen keuze uit de verschillende opties kan maken. Aangezien het voorziene testprogramma zich op korte termijn niet meer zou verdragen met het ABM-verdrag, zag de VS geen andere mogelijkheid dit verdrag volgens de daarvoor geldende procedures op te zeggen.

Hoewel Rusland heeft laten weten het niet eens te zijn met het Amerikaanse besluit, heeft het hierop gematigd gereageerd. Rusland acht zich door dit besluit niet bedreigd. Wel is het zo dat START-II nu niet in werking zal treden en het Rusland dus niet verboden is zijn strategische raketten met meer kernkoppen (MIRV's) te laden. Rusland heeft eerder al aangegeven dat het ondermeer op deze wijze zou kunnen voorkomen dat missile defense de Russische afschrikking zou ondergraven. Of Rusland dit ook zal doen is evenwel op dit moment niet aan te geven.

Ook China heeft overigens voorzichtig gereageerd op de opzegging van het ABM-verdrag, hoewel de consequenties voor dat land mogelijk verder gaan dan die voor Rusland. Omdat China geen «free ride» onder het ABM-verdrag meer zal hebben (zie onze brief van 5 juli), dringt het aan op een strategisch raamwerk dat rekening houdt met de veiligheidsbelangen van alle staten. Zo hoopt China een minimale afschrikking te kunnen handhaven. De Amerikaans-Chinese consultaties over hun strategische relatie zullen worden voortgezet.

Duidelijk is dat de opzegging van het ABM-verdrag de voortzetting van de Russisch-Amerikaanse dialoog over strategische vraagstukken niet in de weg staat. Positief is dat Rusland in navolging van de VS eveneens heeft aangekondigd zijn strategische kernwapenarsenaal aanzienlijk te verkleinen tot een vergelijkbaar niveau. Met het oog hierop voeren de VS en Rusland overleg over een juridisch bindend document waarin de voornemens van beide zijden worden vastgelegd. Daarin zou onder meer verwezen moeten worden naar de verificatie- en notificatiebepalingen van het START I-verdrag. Ook spreken de VS en Rusland over de samenwerkingsmogelijkheden op missile defense-gebied en over maatregelen ter bestrijding van de proliferatie van massavernietigingswapens (de VS maken zich vooral zorgen over de Russische nucleaire samenwerking met Iran). Het is de bedoeling dat president Bush en president Poetin tijdens hun bijeenkomst in mei in St Petersburg overeenstemming bereiken over deze elementen van de nieuwe strategische relatie tussen de VS en Rusland.

Conclusie

De regering deelt de opvatting van de VS dat van de voortgaande verspreiding van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen naar risicolanden een groeiende dreiging uitgaat. De kans dat terroristische organisaties eveneens het bezit van dergelijke wapens nastreven, is na de terreuraanslagen op de VS van 11 september jl. eens te meer verontrustend. De voortgaande verspreiding van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen vraagt in de eerste plaats om een effectief non-proliferatiebeleid. De versterkte nadruk die de VS leggen op het belang van de naleving van non-proliferatieverdragen, met name door risicolanden, is dan ook gerechtvaardigd. Tegelijkertijd blijft de regering van mening dat wapenbeheersing en non-proliferatie het best zijn gediend met een zoveel mogelijk multilaterale aanpak. Nederland spant zich onder meer in om te komen tot een eerste politieke bindend internationaal instrument tegen de verspreiding van ballistische raketten, de Internationale Gedragscode tegen de proliferatie van ballistische raketten (ICOC), waarover u bent ingelicht per brief d.d. 26 oktober 2001 (21 531 nr. 5). Ook op andere non-proliferatieterreinen is Nederland actief, thans ook

in versterkte mate vanuit het perspectief terrorisme met massavernietigingswapens te voorkomen. Wat betreft de opvatting van de regering over de eenzijdige opzegging van het ABM-verdrag door de VS bent u reeds ingelicht in het antwoord van de regering op vragen van het kamerlid Koenders (aanhangsel van de handelingen, vergaderjaar 2001–2002, 518).

Nederland blijft actief op het gebied van raketverdedigingssystemen voor de bescherming van uitgezonden eenheden (Theatre Missile Defense, TMD). Binnen de NAVO wordt in eerste instantie gewacht op de afronding van een tweetal studies inzake de mogelijke toekomstige behoefte van de NAVO aan «missile defense»-systemen alvorens nadere besluiten worden genomen. Daarnaast vindt in het kader van de Permanente Gemeenschappelijke Raad regelmatig overleg plaats met Rusland over TMD. Momenteel wordt gekeken naar een werkprogramma dat ten doel heeft de mogelijkheden voor samenwerking op TMD-gebied nader te onderzoeken.

De regering verwelkomt de voornemens van de VS en Rusland om hun strategische kernwapenarsenalen aanzienlijk te verkleinen. Deze reducties passen in het streven afhankelijkheid van kernwapens te verminderen en te voldoen aan de verplichtingen van Artikel VI van het Non-proliferatieverdrag (NPV). De regering blijft van mening dat zij moeten worden vastgelegd in een juridisch bindend document, dat voorziet in verificatie en in bepalingen die de onomkeerbaarheid van de reducties waarborgen. De regering hoopt dat de VS en Rusland in staat zullen zijn hun nieuwe strategische relatie op deze manier vorm te geven. Ook bilateraal en in het NAVO-overleg terzake, zal de regering hierop blijven aandringen.

Niettegenstaande de aangekondigde vermindering van het aantal strategische kernwapens aan Russische zijde, blijft het grote aantal Russische non-strategische kernwapens een punt van zorg. De regering blijft van mening dat in het kader van een strategisch raamwerk ook aan deze wapens aandacht gegeven zou moeten worden. De NAVO-Rusland besprekingen inzake nucleaire vertrouwenwekkende en veiligheidsverhogende maatregelen (CSBM's) bieden eveneens de mogelijkheid deze zorgen aan de orde te stellen. Deze besprekingen vloeien, zoals bekend, voort uit de in december 2000 afgeronde discussie binnen het bondgenootschap naar aanleiding van paragraaf 32 van de verklaring van de Top van Washington (zie de brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 17 januari 2001, 26 348, nr. 4). In dit kader is de regering overigens voornemens dit voorjaar een NAVO-Rusland seminar te organiseren over de veiligheid van kernwapens en hun opslag.

Tenslotte zij opgemerkt dat de regering de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken op 8 oktober 2001 om advies heeft gevraagd over bovenstaande materie. Dit advies wordt dit voorjaar verwacht.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Minister van Defensie,
F. H. G. de Grave

Aan de Minister van Buitenlandse Zaken
i.a.a. de Minister van Defensie

's-Gravenhage, 25 januari 2002

Naar aanleiding van het niet doorgaan van het voor 20 december 2001
voorzien algemeen overleg over Transatlantische relaties, wapenbeheer-
sing en NAVO heeft de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken
besloten om over deze onderwerpen twee afzonderlijke overleggen te
agenderen, namelijk een AO specifiek over de uitbreiding van de NAVO,
waarvoor u reeds een aparte brief heeft toegezegd, en een AO specifiek
over wapenbeheersing.

Ten behoeve van het AO over wapenbeheersing verzoek ik u namens de
commissie om een actualisering van de eerder door u en de minister van
Defensie op 17 april en 5 juli 2001 aan de kamer toegezonden brieven
over de Amerikaanse plannen inzake Missile Defense en de relatie met het
ABM-verdrag.

De wnd. griffier van de commissie,
T. J. E. van Toor