

Vergaderjaar 1999–2000

26 800 V

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2000

Nr. 122

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 augustus 2000

Ter aanvulling op antwoorden die ik eerder mede namens mijn ambtgenoot van Defensie gaf op vragen van het geachte Kamerlid Van den Doel (Aanhangsel Handelingen nr. 1562, Vergaderjaar 1999–2000) en met het oog op het Algemeen Overleg met de leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken dat is voorzien voor 6 september a.s. inzake de Toetsingconferentie van het Non-proliferatieverdrag (Kamerstuk 26 800V, nr. 105, Vergaderjaar 1999–2000), en d.d. 14 juni 2000 inzake de NAVO Ministeriële vergaderingen in Florence (Kamerstuk 26 348, nr. 3, Vergaderjaar 1999–2000), doe ik U hierbij, mede namens mijn ambtgenoot van Defensie, een brief toekomen over de Amerikaanse voornemens voor een beperkt «National Missile Defense» (NMD), met name ook vanuit de optiek van het bredere Nederlandse veiligheidsbelang.

Inleiding

Medio 1998 verscheen het «Rumsfeld-report», dat op verzoek van de Amerikaanse Senaat werd opgesteld om de dreiging van ballistische raketproliferatie in kaart te brengen. De volgens veel Amerikaanse politici onrustbarende conclusies uit dit rapport werden in datzelfde jaar kracht bijgezet door een aantal proeflanceringen door Iran en Noord-Korea. Daarbij bleek, dat de ontwikkelingen in deze landen sneller gingen dan tot dan toe door veel inlichtingendiensten, waaronder de CIA en de Defense Intelligence Agency (DIA), werd ingeschat. Gevolg was een toenemende binnenlandse druk op de Amerikaanse president om een systeem te ontwikkelen waarmee de VS zou kunnen worden beschermd.

Tegen deze politieke achtergrond heeft President Clinton in januari 1999 de aanzet gegeven tot ontwikkeling van een NMD, dat tegen het jaar 2005 zou moeten worden ontplooid. Daartoe werd over de periode 2000–2005 US \$ 6.6 miljard toegevoegd aan de reeds bestaande begroting van US \$ 3.9 miljard voor raketverdediging. Dit begrotingstechnische besluit hield overigens nog geen besluit over de plaatsing zelf in. Die beslissing, of althans een beslissing over een initiële fase, zal waarschijnlijk later dit jaar

worden genomen, waarbij President Clinton zich zal laten leiden door de volgende criteria: het dreigingsbeeld, de technische haalbaarheid, de kosten en de effecten op de internationale veiligheid, waaronder wapen-beheersing. De derde en mislukte test met een NMD-interceptor op 7 juli jl. heeft overigens wederom laten zien dat op het gebied van de technische haalbaarheid nog de nodige vragen bestaan. De Amerikaanse Minister van Defensie Cohen heeft onlangs verklaard dat het daardoor onzeker is of de VS al in 2005, de oorspronkelijke streefdatum, over een NMD zal kunnen beschikken. Dit zou erop kunnen wijzen dat uitstel van een beslissing tot stationering wordt voorbereid; in ieder geval heeft Cohen op 8 augustus jl. aangegeven meer tijd nodig te hebben alvorens een aanbeveling over uitwerking van een NMD aan de President te kunnen doen.

Het NMD-systeem moet het gehele Amerikaanse vasteland beschermen tegen een beperkte aanval met strategische raketten, dat wil zeggen: raketten met een zeer groot bereik van tenminste enkele duizenden kilometers. De VS beklemtoont dat het hier gaat om een beperkt systeem. Het dient slechts het hoofd te kunnen bieden aan ten hoogste enkele tientallen lange-afstandsraketten, zoals de Noord-Koreaanse Taepo Dong en doorontwikkelingen van de Iranese Shahab 3. Volgens de huidige plannen kan dan ook worden volstaan met de plaatsing in Alaska van ongeveer 100 anti-raket-raketten, plus de stationering van een speciaal radarsysteem voor signalering en doelgeleiding. Het NMD onderscheidt zich in dat opzicht dus van het eerdere Strategic Defence Initiative (SDI), dat gericht was tegen het omvangrijke strategische rakettenarsenaal met duizenden kernkoppen van de toenmalige Sovjet-Unie.

Het voorziene NMD-systeem onderscheidt zich ook van Theatre Missile Defence (TMD)-systemen, zoals de Patriot Advanced Capability-3 (Pac-3). TMD-systemen zijn namelijk uitsluitend geschikt voor de onderschepping van tactische raketten, die een veel geringer bereik en lagere snelheid hebben dan strategische raketten en beschermen een kleiner gebied. Op 21 maart 1997 kwamen Presidenten Clinton en Jeltsin overeen dat de ontwikkeling van TMD-systemen om die reden niet strijdig is met het Anti-Ballistic Missile (ABM)-verdrag, mits wordt voldaan aan een aantal voorwaarden zoals de snelheid en het bereik van de onderscheppende raket. De Pac-3 voldoet aan deze voorwaarden, evenals enkele andere systemen die in ontwikkeling zijn zoals de Meads, Thaad, Navy Area en Navy Theatre Wide. De interceptoren die nodig zijn voor een NMD voldoen hieraan echter niet, en ook de voor signalering en doelgeleiding benodigde radarstations worden momenteel verboden door het ABM-verdrag. Invoering van NMD vereist dus aanpassing of opzegging van het ABM-verdrag. Overigens speelt ook Nederland in internationaal verband een actieve rol op het gebied van TMD.

Risico's van proliferatie

De laatste jaren valt een duidelijke opwaartse trend waar te nemen in de proliferatie van ballistische rakettechnologie. Steeds meer landen beschikken over raketten voor de middellange afstand. De verwachting is dat een aantal van deze landen binnen afzienbare termijn ook zal beschikken over intercontinentale raketten, wat tot op heden het exclusieve domein van de vijf kernwapenstaten was. Tegelijkertijd zijn er aanwijzingen dat een aantal landen programma's richt op de ontwikkeling van massavernietigingswapens. Van het mogelijke toekomstige bereik van hun raketten gecombineerd met hun eventuele capaciteit om deze van NBC-wapens te voorzien, gaat een reële dreiging met niet alleen regionale maar ook mondiale gevolgen uit. Hierbij moet worden aangetekend dat de exacte dreiging moeilijk valt te definiëren en dat een groot aantal vragen

onbeantwoord blijft. Niet duidelijk is bijvoorbeeld hoe snel de ontwikkeling van raketten voortschrijdt, hoe ver landen zijn met de techniek om nucleaire, biologische of chemische koppen op deze raketten te plaatsen zodat een effectief wapen ontstaat en hoe nauwkeurig deze raketten hun doel zullen kunnen treffen. Feit blijft wel, dat Iran, Syrië en Libië nu reeds in staat zijn NAVO-grondgebied te bereiken en Noord-Korea in 1998 met succes een tweekapsraket over Japan heen heeft gelanceerd. De recente en succesvolle Iraanse proef lancering van een Shahab-3 maakt duidelijk dat er sprake is van een voortgaande raketbewapeningsinspanning (op vragen hierover van het lid Wilders is separaat geantwoord). Er is dus reeds sprake van bestaande capaciteiten, en er moet ernstig rekening mee worden gehouden dat deze zich verder zullen ontwikkelen. Het is dan ook denkbaar dat op termijn grote bevolkingscentra in West-Europa en de VS binnen het bereik van raketten met massavernietigingswapens van deze landen zullen vallen.

Bij de inschatting van de vraag in hoeverre van deze ontwikkelende capaciteiten ook een werkelijke dreiging uitgaat voor Nederland en de overige NAVO-landen speelt een drietal factoren. De eerste betreft de ontwikkeling van de politieke motieven voor de ontwikkeling van rakettechnologie in de relevante regio's die, zoals ook gesteld in onze brief van 3 september 1999 (Kamerstuk 23 432, nr. 27, Vergaderjaar 1998–1999), ten grondslag liggen aan de wens over massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen te beschikken. In dat opzicht is sprake van zowel positieve als negatieve ontwikkelingen. Het Midden-Oosten vredesproces blijft met vallen en opstaan in beweging. Het isolement van Teheran is reeds jaren geleden doorbroken, en ondanks enkele moeizame punten is er inmiddels sprake van een constructieve dialoog op menig gebied. Na de topontmoeting tussen de twee Korea's van 13 t/m 15 juni jl. is er sprake van een zeker optimisme op het schiereiland. De Noord-Koreaanse leider Kim Jong Il heeft dat overigens onlangs weer wat verminderd door in een gesprek met vertegenwoordigers van de Zuid-Koreaanse media te verklaren dat het raketprogramma onverminderd zal worden voortgezet. In Zuid-Azië is voorts weinig vooruitzicht op politieke ontwikkelingen die India of Pakistan ertoe zouden kunnen bewegen op korte termijn af te zien van hun militaire nucleaire programma's. Dat komt niet alleen doordat er geen beweging zit in de kwestie Kasjmir, maar ook omdat de Indiase kernbewapening gerelateerd is aan het Chinese nucleaire potentieel. Al met al kan geconcludeerd worden dat rekening moet worden gehouden met voortschrijdende proliferatie, maar dat er tegelijkertijd positieve politieke ontwikkelingen zijn, die de potentiële dreiging van deze mogelijke proliferatie kunnen verminderen.

De tweede factor betreft de mate waarin de zich ontwikkelende capaciteiten ook een werkelijke bedreiging zullen vormen voor Nederland cq. het Bondgenootschap in bredere zin, in het licht van de overweldigende militaire superioriteit van de NAVO, en de afschrikwekkende werking die daarvan uitgaat. In dit verband wordt van Amerikaanse zijde betwijfeld of de leiders van de «staten van zorg» dezelfde rationele afweging maken die men de Sovjet-leiders toedacht ten tijde van de Koude Oorlog.

De derde factor betreft de mate waarin de exportcontroleregimes zoals het Missile Technology Control Regime (raketten), de Nuclear Suppliers Group (nucleaire technologie) en de Australia Group (chemische en biologische technologieën, tezamen met de bestaande non-proliferatieverdragen de proliferatie vertragen door de beschikbaarheid van technologie, componenten en grondstoffen effectief te verminderen. Nederland tracht de werking van deze Regimes en Verdragen zoveel mogelijk te verbeteren. Het Nederlandse voorzitterschap van de MTCR, de actieve rol bij Toetingsconferentie van het Non-Proliferatieverdrag, bij de onderhandelingen

over een verificatieprotocol voor het Biologische Wapensverdrag en de kandidatuur voor de zetel van de Organization for the Prohibition of Biological Weapons (OPBW) moeten in dat licht worden gezien.

Effecten op wapenbeheersing en ontwapening

Instelling van een omvangrijk raketschild is zoals gezegd onder de huidige wapenbeheersingsafspraken niet mogelijk. Het ABM-verdrag stipuleert dat de partijen (VS en RF) slechts een zeer beperkte raketverdediging mogen bouwen. Het NMD-systeem is weliswaar veel minder vergaand en omvangrijk dan de SDI-plannen uit de jaren tachtig, niettemin noopt het tot aanpassing van het verdrag. Indien Rusland niet instemt met een dergelijke aanpassing, zou de VS het verdrag naast zich kunnen leggen, zo is wel eens vanuit de huidige Amerikaanse regering betoogd. Dit zou een belangrijke slag voor wapenbeheersing zijn. De impuls die daaraan door de geslaagde Toetsingsconferentie van het Non Proliferatieverdrag werd gegeven moet wel behouden blijven, zie mijn brief aan de Kamer van 6 juli jl. (Kamerstuk 26 800 V, nr. 105, Vergaderjaar 1999–2000). Het zou bijvoorbeeld de aanvang van onderhandelingen over een Fissile Material Cut Off Treaty (FMCT) dat de productie van splijtstoffen voor explosie-doeleinden moet gaan verbieden, ernstig kunnen vertragen. In de Ontwapeningsconferentie te Genève traineert China al geruime tijd onderhandelingen over welk onderwerp dan ook, zolang er niet tevens wordt onderhandeld over de voorkoming van een wapenwedloop in de ruimte; dit laatste onderwerp heeft een direct verband met NMD vanwege de exo-atmosferische componenten van een dergelijk systeem. Ook moet in geval van invoering van NMD onder unilaterale opzegging van het ABM-verdrag gevreesd worden voor de toekomst van bilaterale kernwapenbeheersingsafspraken zoals START III.

Ook met behoud van het ABM-verdrag zou plaatsing van een NMD-systeem negatieve gevolgen kunnen hebben voor wapenbeheersing en stabiliteit. Zo is het denkbaar dat het China tot een snellere en verdere modernisering van zijn – op dit moment beperkte – intercontinentale nucleaire arsenaal zal bewegen. Daarbij moet worden opgemerkt dat China al voordat sprake was van NMD was begonnen zijn kernwapenarsenaal uit te breiden en te moderniseren. Iedere kritiek hierop wordt door China nu gepareerd met verwijzing naar de Amerikaanse NMD-plannen, en de noodzaak door uitbreiding van het eigen kernwapenarsenaal over een geloofwaardige afschrikking te blijven beschikken.

Gezien de impliciete relatie tussen de Indiase en Chinese kernbewapening moet worden gevreesd voor een verdere uitbreiding van het Indiase arsenaal op het moment dat China uitbreidt en moderniseert. Dat zou op zijn beurt weer Pakistan kunnen aanzetten tot verdere uitbreiding van het nucleaire arsenaal.

Ook zullen de landen waartegen het raketschild is bedoeld wellicht methodes trachten te vinden om NMD te omzeilen, zodat dan weer verdere uitbreiding daarvan nodig is, met in het meest negatieve scenario een nieuwe wapenwedloop.

Positie andere landen

Aanpassing van het ABM-verdrag vereist overeenstemming tussen de beide verdragspartijen. De Russische Federatie heeft tot dusverre geweigerd hierover onderhandelingen te openen. Wel hebben op hoog niveau oriënterende besprekingen plaats, doch deze beperken zich van Russische zijde vooral tot herhaling van de hierboven genoemde positie. Ook de recente bijeenkomst van 28 – 30 juni tussen Senior Advisor Holum en

Vice-minister van Buitenlandse Zaken Mamedov bracht geen vooruitgang op het gebied van Start III en NMD. De Russische Federatie noemt als voornaamste punt van zorg dat een Amerikaans NMD het strategisch evenwicht zou kunnen verstoren. De VS brengt hier tegenin dat hiervan geenszins sprake kan zijn. NMD is bedoeld als antwoord tegen de proliferatierisico's van een beperkt aantal landen dat maar over een beperkt aantal intercontinentale raketten zal beschikken. Het aantal onderscheppingsraketten zal daarom gelimiteerd blijven tot hooguit enkele honderden. Gezien de veel grotere aantallen Russische intercontinentale raketten zou dit nooit een bedreiging kunnen vormen voor het strategisch evenwicht. Indien de VS de RF ervan kan overtuigen dat het inderdaad gaat om een beperkt systeem en er voldoende compensatie wordt geboden, bijvoorbeeld in de vorm van concessies in de besprekingen over Start III (zoals een lager plafond – 1 500 i.p.v. 2 500 – voor strategische kernkoppen), is wijziging van het ABM niet uitgesloten. De Presidenten Clinton en Putin zijn op 4 juni een gezamenlijke verklaring overeengekomen over beginselen van strategische stabiliteit. Hierin wordt ondermeer het bestaan van een dreiging onderkend en gewezen op het belang van versterking van het ABM-verdrag.

Rusland heeft inmiddels een nog niet uitgewerkt voorstel voor samenwerking bij de verdediging tegen ballistische raketten voorgelegd aan de NAVO-landen in het raamwerk van de Permanente Gemeenschappelijke Raad als mogelijk samenwerkingsproject. Dit is gepresenteerd als alternatief voor NMD, maar lijkt gericht te zijn op tactische raketten (TMD). Het Russische voorstel wijst erop dat ook Rusland erkent dat er sprake is van een toegenomen dreiging. Het gaat ondermeer uit van onderschepping in de zogenaamde «boost phase», kort na de lancering, wanneer de raketmotoren nog werken. Zo op het eerste gezicht lijkt dit voorstel overigens ook amendering van het ABM-regiem te vereisen. Volgens de VS is onderschepping in de «boost phase» bovendien technisch vooralsnog niet mogelijk.

Ook China is fel tegen de Amerikaanse plannen. Zelfs met een beperkt Amerikaans NMD zou volgens China zijn nucleaire afschrikking versus de VS grotendeels verloren gaan. China is echter geen partij bij het ABM-verdrag en heeft daarom geen formele grond om zich bij de VS te beklagen. Niettemin is China een van de sleutellanden op wapenbeheersings- en ontwapeningsgebied, en vanuit die invalshoek vinden besprekingen plaats met de VS die zich toespitsen op NMD. Op 8 juli jl. ontmoette Senior Advisor Holum de Chinese Vice-Minister van Buitenlandse Zaken Wang Guangya, die met kracht uiteenzette waarom de VS geen NMD zou dienen te ontplooien.

Van de overige twee kernwapenstaten deelt Frankrijk de Chinese en Russische bezwaren. Het Verenigd Koninkrijk, dat huisvesting zou moeten gaan bieden aan een van de NMD-radarstations, heeft een voorzichtige positie ingenomen. Het zal pas formeel antwoorden op een Amerikaans verzoek tot aanpassing van een radarstation zodra een dergelijk verzoek formeel wordt gesteld, en dat is nog niet geschied.

Een ander radarstation zou moeten worden aangepast in Groenland. Tot op heden heeft de Deense Regering zich onthouden van enig officieel commentaar hierop. Zolang de VS geen officieel verzoek tot de Deense Regering heeft gericht om Groenland te mogen inschakelen in het systeem, is er geen enkele reden voor de Deense Regering om een «hypothetische» stelling te betrekken, zo luidt het standpunt van de Deense Regering. De Commissie voor Defensie van het Deense Parlement (Folketing) heeft zich op 17 augustus jl. geschaard achter dit standpunt.

De Europese bondgenoten zien zich bij het bepalen van hun houding ten opzichte van de Amerikaanse plannen voor een NMD geplaatst voor de vraag of een dergelijk schild uiteindelijk een positieve bijdrage zal vormen aan hun veiligheid. Ook zij zien de dreiging die uitgaat van de proliferatie van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen. Er zijn echter nog technische vragen of NMD werkelijk een antwoord zal bieden op deze dreiging. Daarnaast zijn de mogelijke consequenties van NMD voor de wapenbeheersing, de interne verhoudingen in het Bondgenootschap en de verhouding met Rusland en China punten van zorg voor de Europese Bondgenoten. Voor de VS lijkt steun van de Europese Bondgenoten van groot belang. Met grote regelmaat doet de VS verslag van de bijeenkomsten over NMD met Rusland en China.

In bilaterale besprekingen met de VS en in NAVO kader heeft Nederland erkend dat de dreiging is toegenomen. Of NMD hierop wellicht een antwoord kan zijn valt op dit moment niet te beantwoorden, zoals ook gesteld in de antwoorden op de vragen van het lid Van den Doel. Duidelijk is voor de Regering wel dat eventuele invoering van een beperkt NMD niet ten koste mag gaan van strategische stabiliteit (d.w.z. dat het ABM-regiem intact dient te blijven, al dan niet geamendeerd) en het wereldwijde regime van non-proliferatie en ontwapening.

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