

Vergaderjaar 2018–2019

33 783

Nucleaire ontwapening en non-proliferatie

Nr. 32

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 april 2019

Hierbij biedt het kabinet zijn reactie aan op advies nr. 109 «Kernwapens in een nieuwe geopolitieke werkelijkheid» van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV).

Het kabinet wil allereerst graag zijn waardering uiten voor de grondige analyse en aanbevelingen die de adviesraad heeft gepresenteerd. Het kabinet reageert hieronder op het algemene advies en gaat specifiek in op de tien aanbevelingen. Het kabinet baseert zich hierbij op het regeerakkoord, waarin is vastgelegd dat het kabinet zich, binnen het kader van de bondgenootschappelijke verplichtingen, actief inzet voor een kernwapenvrije wereld, gezien de grote risico's van proliferatie van deze wapens. Voorts baseert deze kabinetsreactie zich op de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (Kamerstuk 33 694, nr. 12), de Defensienota (Kamerstuk 34 919, nr. 1) en de Kamerbrief inzake de Nederlandse inzet voor nucleaire ontwapening (Kamerstuk 33 694, nr. 20).

In het adviesrapport wordt sprekend de nieuwe geopolitieke werkelijkheid geschetst die het kabinet ook erkent (referte ook de Kamerbrief van 19 oktober 2018, «Verstoring cyberoperatie en veranderende veiligheidsomgeving», Kamerstuk 33 694, nr. 22). Een lange periode van relatieve stabiliteit en voorspelbaarheid in Europa lijkt voorbij. We kunnen het ons niet veroorloven naïef te zijn over de veranderende context en de implicaties hiervan voor Nederland en Europa. Onze veiligheid en onze manier van leven staan voorop. Zoals onder meer staat beschreven in het Nederlandse nationale plan dat eind 2018 aan de NAVO is aangeboden, is het de politieke intentie van de regering om structureel te investeren in een aantal prioritaire capaciteiten, die aansluiten bij de capaciteitendoelstellingen van de NAVO. Alle landen binnen het NAVO-bondgenootschap, ook Nederland, moeten meer verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen veiligheid en parallel daaraan blijven investeren in een sterke trans-Atlantische band. De nieuwe geopolitieke werkelijkheid vormt ook de

context voor het Nederlandse kernwapenbeleid, inclusief nucleaire ontwapening en wapenbeheersing.

De enige manier waarop de inzet van kernwapens volledig kan worden uitgesloten is de complete uitbanning ervan, stelt de AIV terecht. Dit streven vormt dan ook een van de grondslagen voor de actieve Nederlandse inzet voor een kernwapenvrije wereld binnen het kader van de bondgenootschappelijke afspraken, conform het regeerakkoord. Als hoeksteen van internationaal veiligheids- en ontwapeningsbeleid is het Non-Proliferatieverdrag (NPV) hierbij leidend. Dit is inclusief Artikel VI van dit verdrag, waarin onder andere de juridische basis wordt gelegd voor effectieve maatregelen ten aanzien van nucleaire ontwapening en een verdrag over algemene en volledige ontwapening onder strikt en effectief internationaal toezicht. Op aandringen van Nederland heeft ook de NAVO zich expliciet gecommitteerd aan dit belangrijke artikel in de Communiqués van zowel de NAVO-top in Warschau in 2016 als de NAVO-top in Brussel in 2018. (Zie Kamerstukken 28676, nr. 252 en 28 676, nr. 302.)

Het gebrek aan vooruitgang op het vlak van nucleaire ontwapening en het recente wegvallen van belangrijke wapenbeheersingsmijlpalen hebben terecht geleid tot groeiende frustratie – onder regeringen, maatschappelijke organisaties en burgers zelf. Het kabinet deelt deze frustratie.

Nederland richt zich daarom op concrete en waardevolle bijdragen aan het ontwapeningsproces, als aanjager en bruggenbouwer, en zoekt daarbij de juiste positie en partners om maximaal invloed te kunnen uitoefenen. Als middelgrote niet-kernwapenstaat dient Nederland hierbij niet een heel eigen lijn te voeren maar moet het pragmatisch kansen identificeren, coalities vormen en op alle fronten de druk behouden om – soms bescheiden maar altijd wezenlijke – stappen naar *Global Zero* te kunnen zetten. Er is geen multilateraal ontwapeningsproces waaraan Nederland niet in de kopgroep bijdraagt en bij vele, zoals het initiatief voor een Splijtstofstopverdrag (Fissile Material Cutt-off Treaty) en het International Partnership for Nuclear Disarmament Verification (IPNDV), heeft Nederland een leidende rol samen met de juiste partners.

Het kabinet zal de Nederlandse voortrekkersrol naar het doel van een kernwapenvrije wereld onverminderd voortzetten, zoals ook vastgelegd in het regeerakkoord. Daarbij ligt de komende tijd de prioriteit bij het NPV en de daarmee verbonden toetsingscyclus. Het kabinet voelt zich daarbij gesteund door de aanhoudende aandacht van de Kamer voor de Nederlandse inzet voor nucleaire ontwapening.

Het kabinet moet tegelijkertijd de huidige nucleaire werkelijkheid erkennen, die wordt gekenmerkt door een multipolaire veiligheidsomgeving met groeiende geopolitieke spanningen en hardere nucleaire retoriek door o.m. de Russische Federatie en Noord-Korea, kostbare investeringen in nationale kernwapenarsenalen, en de verzwakking van een internationale nucleaire wapenbeheersingsarchitectuur. Het kabinet deelt daarmee de constatering van de adviesraad dat ook nucleaire afschrikking een cruciale rol speelt in het behouden van strategisch evenwicht en het voorkomen van de inzet van kernwapens.

Het voorkomen van de inzet van kernwapens is voor het kabinet een topprioriteit. Daarom is het Nederlandse nucleaire beleid, zoals het AIV-advies stelt, inderdaad gebaseerd op «twee benen» – niet alleen op nucleaire wapenbeheersing, ontwapening en risicobeperking, maar ook op nucleaire afschrikking.

Nederland is en blijft hiervoor volledig gecommitteerd aan de NAVO, een defensieve alliantie die onder meer gebaseerd is op gemeenschappelijke nucleaire afschrikking. Zolang mogelijke tegenstanders beschikken over een nucleaire capaciteit moet de NAVO daartegen een eigen geloofwaardige nucleaire afschrikking bieden als uiteindelijke garantie voor de veiligheid van het gehele bondgenootschap. Het afschrikingsbeleid van de NAVO is erop gericht – volledig in lijn met de inzet van het kabinet en de constatering van de adviesraad – dat deze wapens nooit hoeven te worden ingezet. Daarnaast kan nucleaire afschrikking in sommige gevallen juist ook ontwapeningsinitiatieven ondersteunen, als deel van een beleid dat gebaseerd is op de combinatie van druk en dialoog.

Net als Nederland is ook de NAVO gecommitteerd aan nucleaire wapenbeheersing en ontwapening. Tegelijkertijd moet de NAVO een nucleaire alliantie blijven zolang er nog kernwapens bestaan; unilaterale nucleaire ontwapening zou slechts een symbolische stap zijn die ten koste zou gaan van de veiligheid van het bondgenootschap en van Nederland, zonder daadwerkelijk bij te dragen aan het stapsgewijze proces naar universele nucleaire ontwapening. In het Communiqué van 11 juli 2018 bevestigde de NAVO het doel van een kernwapenvrije wereld in overeenstemming met het NPV, en herhaalde het dat de omstandigheden waarin de inzet van kernwapens zou worden overwogen «extremely remote» zijn. Binnen deze veiligheidsorganisatie blijft Nederland extra aandacht vragen voor wapenbeheersing en ontwapening. Het kabinet is bovendien voorstander van het verder terugdringen van de rol van kernwapens in militaire doctrines wanneer dat verantwoord is in de veiligheidscontext van het bondgenootschap.

Het kabinet gaat graag specifiek in op de tien aanbevelingen van de adviesraad.

1. Inzet voor een «nucleaire Brundtland-commissie»

Een centrale aanbeveling van de AIV is een Nederlands voorstel voor het oprichten van een gezaghebbende internationale commissie – te vergelijken met de Brundtland-commissie – met de opdracht onderzoek te doen naar de mogelijkheden om betrouwbare, concrete en bindende afspraken te maken over de beheersing van nucleaire wapens, aantallen en risico's.

Het kabinet neemt deze aanbeveling ter harte. Een dergelijke commissie van eminente experts uit een twintigtal kernwapenbezittende en niet-kernwapenbezittende staten kan een gezaghebbende en realistische visie op nucleaire ontwapening formuleren, gebaseerd op de actieplannen die al eerder binnen de toetsingscyclus van het NPV zijn overeengekomen, en zo een nieuwe impuls kunnen geven aan het ontwapeningsproces. Zo'n commissie moet proberen ook kernwapenbezittende staten die niet partij zijn bij het NPV te betrekken bij ontwapeningsinitiatieven. Bovendien kan deze commissie ook outreach doen onder niet-kernwapenbezittende staten die het kernwapenverbodverdrag steunen, om gecommitteerd te blijven aan het NPV. Het is daarbij zaak dat de commissie de politieke polarisering tegengaat.

Voor Nederland is en blijft het NPV leidend hierbij, dus is het zaak dat een dergelijke commissie de NPV-toetsingscyclus ondersteunt. Het wetslagen van de NPV-toetsingsconferentie in 2020 is voor de internationale gemeenschap en Nederland een topprioriteit, maar dit vormt eveneens een zware opgave vanwege grote meningsverschillen en geopolitieke spanningen. Nederland heeft als voorzitter van de voorbereidende bijeenkomst (PrepCom) in 2017 al sterke inhoudelijke uitkomstdocu-

menten geproduceerd met daarin onder andere een breed scala aan ontwapeningsverplichtingen, en daarmee een basis gelegd voor een goede uitkomst in 2020. Nederland zal zich als vicevoorzitter van de toetsingsconferentie hiertoe tot het uiterste blijven inspannen.

Als deel van deze inzet ter ondersteuning van het NPV zal Nederland de suggestie van een dergelijke commissie van eminente experts opbrengen bij gelijkgestemde VN-partners, om de mogelijkheden in beeld te brengen en draagvlak te scheppen binnen de Algemene Vergadering van de VN.

2. Inzet voor het behoud van het INF-verdrag en voorbereidingen op een post-INF toekomst

Het kabinet deelt de analyse van de AIV over het INF-verdrag en onderschrijft de aanbevelingen, gericht op een stevige inzet voor een geloofwaardig behoud van dit verdrag, maar ook op defensieve vervolgstappen indien Rusland niet bereid is het verdrag te respecteren.

Het INF-verdrag heeft meer dan dertig jaar een grote bijdrage geleverd aan stabiliteit en veiligheid in Europa. Een situatie waarin één van de partijen het verdrag schendt is echter niet houdbaar. Nederland kan eigenstandig bevestigen dat Rusland zijn verplichtingen onder het verdrag schendt door het ontwikkelen en de introductie van een nieuw grondgelanceerd kruisvluchtwapen met een bereik van meer dan 500 km, hetgeen onder het INF-verdrag verboden is. Dit systeem kan met name de stabiliteit en veiligheid in Europa verzwakken (zie ook Kamerstuk 33 694, nr. 34). Met name de Verenigde Staten als verdragspartij, maar ook Nederland en andere NAVO-bondgenoten hebben Rusland jarenlang opgeroepen terug te keren naar complete en verifieerbare naleving van het verdrag. Echter, de Russische regering weigert een oprechte dialoog aan te gaan hierover, of aantoonbare stappen te zetten om het verdrag te redden.

Het Russische tarten van wapenbeheersing kan niet eindeloos doorgaan, dus steunen Nederland en alle andere NAVO-bondgenoten unaniem de Amerikaanse aankondiging om het verdrag op te zeggen. Tot die tijd blijft Nederland Rusland oproepen deze opzeggingsperiode te gebruiken om het verdrag te redden, conform de motie van het lid c.s. Voordewind (Kamerstuk 33 694, nr. 30). Zo heeft de Minister van Buitenlandse Zaken het INF-verdrag opnieuw besproken met de Russische Minister van Buitenlandse Zaken Sergej Lavrov tijdens een bilateraal gesprek op 15 februari jl. Op 15 maart heeft de Minister van Buitenlandse Zaken in een keynote address tijdens een wapenbeheersingsconferentie in Berlijn bovendien Rusland opnieuw opgeroepen het verdrag te redden door terug te keren naar een complete en verifieerbare naleving ervan. Mede op Nederland initiatief is het INF-verdrag besproken in de NAVO-Rusland Raad (NRR), en Nederland zet zich ervoor in dat de NRR nogmaals bijeenkomt om het INF-verdrag te bespreken voordat de opzegtermijn verstrijkt.

De NAVO-bondgenoten onderzoeken tegelijkertijd de gevolgen van het waarschijnlijke scenario dat Rusland niet bereid blijkt te zijn het raketstelsel te vernietigen dat in strijd is met het INF-verdrag. In dat kader bereidt de NAVO defensieve, proportionele en gecoördineerde afschrikingsmaatregelen voor om de bondgenootschappelijke veiligheid te waarborgen. Daarbij is het behoud van geloofwaardige bondgenootschappelijke verdediging en afschrikking leidend. De nucleaire taak die Nederland vervult in NAVO-verband draagt hier ook aan bij. De NAVO heeft geen plannen om nucleaire grondgelanceerde systemen te introduceren in Europa.

Nederland en de NAVO-bondgenoten blijven sterk geïnteresseerd aan dialoog en wapenbeheersing. We willen koste wat kost een wapenwedloop voorkomen, en mogelijkheden voor de-escalatie en nieuwe, effectieve wapenbeheersingsstappen moeten worden geïdentificeerd en uitgewerkt. Het kabinet deelt het oordeel van de AIV dat het belangrijk is om ook China en andere landen te betrekken bij nieuwe wapenbeheersingsinitiatieven. Daartoe is Nederland actief binnen het mede door Nederland opgerichte en momenteel twaalf landen tellende *Non-Proliferation and Disarmament Initiative* (NPDI) dat zich richt op onderwerpen als transparantie door kernwapenstaten, negatieve veiligheidsgaranties, en stapsgewijze nucleaire ontwapening in NPV-verband.

3. Strategische dialoog met Rusland

De AIV spreekt zich uit voor een actieve Nederlandse rol bij het aangaan van een nieuwe strategische dialoog met Rusland over de beheersing en vermindering van kernwapens. Het kabinet onderschrijft het belang van dialoog met Rusland, binnen het maatschappelijke, politieke en militaire domein. Het doel daarbij is om misperceptie, miscommunicatie en escalatie te voorkomen, en om kansen voor effectieve en wederzijdse wapenbeheersing te identificeren en vorm te geven. Ondanks de steeds assertievere Russische retoriek en de ondermijnende acties van Rusland, blijft Nederland een groot voorvechter van aanhoudende dialoog met Rusland, zonder daarbij over te gaan tot «business as usual». Zoals eerder in deze reactie staat vermeld, is mede op Nederlands initiatief een NAVO-Rusland Raad bijeengekomen over het INF-verdrag, en heeft op Nederlands aandringen ook de Europese Unie Rusland opgeroepen de naleving van het INF-verdrag te herstellen. Nederland zal de komende tijd in nauwe samenwerking met NAVO-bondgenoten de mogelijkheden verkennen om de dialoog te versterken, met name binnen de NRR en middels versterking van de militaire contacten. De Russische opstelling is daarbij ook bepalend, en de illegale bezetting van de Krim en de agressieve handelingen van Rusland in oostelijk Oekraïne zijn niet bevorderlijk voor een constructieve dialoog. Nederland zal echter de dialoog blijven zoeken en bepleiten.

Het kabinet blijft zich inzetten voor algehele kernontwapening. In dat kader is het kabinet voorstander van het terugtrekken van alle Russische en Amerikaanse sub-strategische kernwapens uit geheel Europa – van de Atlantische Oceaan tot aan het Oeralgebergte. Het kabinet zal samen met bondgenoten kansen daartoe identificeren en op basis van reciprociteit, verifieerbaarheid en onomkeerbaarheid aangrijpen, zoals ook de AIV voorstelt. Dit zou ons continent veiliger maken en een aanzienlijke stap vormen naar het doel van een kernwapenvrije wereld.

Helaas investeert Rusland nu juist fors in nieuwe nucleaire overbrengingsmiddelen, waaronder sub-strategische kruisvluchtwapens die in strijd zijn met het INF-verdrag. De Russische Federatie beschikt bovendien over een veelvoud van het aantal sub-strategische kernwapens in vergelijking tot de sub-strategische kernwapens aan NAVO-zijde. Tevens bezigt de Russische regering steeds assertievere retoriek over de eigen nucleaire slagkracht, en heeft Rusland tot nu toe altijd geweigerd te spreken over de beperking van sub-strategische systemen – ook toen de regering Obama zich in 2013 bereid toonde tot «bold reductions».

Dat laat onverlet dat het verhogen van wederzijdse transparantie en het scheppen van de juiste voorwaarden het voeren van onderhandelingen met Rusland kunnen faciliteren. Het kabinet heeft zich hiervoor in het recente verleden ingezet en zet dit onverminderd en onvermoeibaar voort,

bijvoorbeeld middels transparantie-initiatieven van het NPDI en door het stimuleren van discussies binnen de P5 over transparantie en doctrines. Bovendien blijft Nederland in dialoog met Rusland over nucleaire ontwapening in multilaterale gremia zoals de NPV-toetsingscyclus en de Ontwapeningsconferentie.

Daarom richt Nederland zich op stappen die op korte termijn de veiligheid van ons land en het bondgenootschap vergroten. Een voorbeeld hiervan is het uitwerken van effectieve manieren om nucleaire risico's te vermindern, bijvoorbeeld door maatregelen die de communicatie verbeteren, of de drempel voor de inzet van kernwapens verder verhogen.

4. Conventionele capaciteiten

De AIV beschrijft dat het voorkomen van oorlog berust op een gebalanceerde mix van conflictbeheersing en afschrikking. Een evenwichtige conventionele verhouding verkleint de kans op militair conflict en daarmee het risico dat nucleaire wapens worden ingezet. Het kabinet deelt deze analyse. Conventionele en nucleaire capaciteiten kunnen een onderling versterkend afschrikkend effect hebben. Een – al dan niet vermeend – tekort aan conventionele capaciteiten kan in een conflict juist de drempel verlagen voor inzet van de nucleaire capaciteit – waarbij ook het omgekeerde het geval is. Daarbij moet, zoals de adviesraad terecht stelt, worden voorkomen dat nucleaire inzetopties beschouwd zouden gaan worden als effectieve aanvulling op het conventionele militaire arsenaal, zoals – in grote tegenstelling tot de NAVO – wèl in de Russische militaire doctrine het geval lijkt te zijn. Daarnaast is het van groot belang dat strikte politieke controle over nucleaire besluitvorming blijft behouden.

Zoals reeds in de kabinetsreactie (2018) op het AIV-advies «De toekomst van de NAVO en de veiligheid van Europa» en op het briefadvies «Rusland en de Nederlandse defensie-inspanningen» staat beschreven, is het kabinet van mening dat de NAVO in staat moet zijn invulling te blijven geven aan de drie hoofdtaken van het bondgenootschap: collectieve verdediging, crisisbeheersing en coöperatieve veiligheid. Binnen dat kader, en zeker ook mede gelet op de samenhang tussen conventionele en nucleaire afschrikking, is het van belang om de NAVO op diverse terreinen verder te versterken, zeker ook op het gebied van conventionele capaciteiten. De dreigingen voor het bondgenootschap zijn namelijk divers van aard en de versterking dient dienovereenkomstig breed te zijn. Nederland maakt zich binnen de NAVO dan ook sterk voor de diverse organisatorische hervormingsprocessen (zoals de aanpassing van de NAVO-bevelstructuur), maar ook voor het verder investeren in politieke en militaire contacten met de Verenigde Staten op verschillende niveaus.

Een ander prioritair onderwerp voor het kabinet is het zekerstellen van voldoende financiële middelen voor defensie; een adequaat en effectief veiligheidsbeleid kan hier immers niet los van worden gezien. Om die reden is er in het regeerakkoord voor gekozen om jaarlijks structureel 1,5 mld. EUR aan de begroting van het Ministerie van Defensie toe te voegen. Hiermee laat het kabinet zien dat het invulling wil geven aan de afspraken die tijdens de NAVO-Top van 2014 in Wales zijn gemaakt om de komende jaren, tot 2024, de defensie-uitgaven in de richting van de NAVO-norm van 2% van het bruto binnenlands product (bbp) te bewegen, waarvan bovendien 20% ten goede zal komen aan investeringen in defensie. Een evenwichtigere lastenverdeling in de NAVO is van belang voor de toekomst van het bondgenootschap en de Europese veiligheid. Hiervoor zijn vervolgstappen nodig.

Ook de versterking van een geloofwaardige afschrikking en de gereedheid van de NAVO gaat het kabinet nauw aan het hart. In het kader hiervan heeft de NAVO tijdens de toppen in Wales (2014) en Warschau (2016) besloten tot de ontplooiing van een vooruitgeschoven NAVO-aanwezigheid in de Baltische staten en Polen (enhanced Forward Presence – eFP), als geruiststellende maatregel voor deze landen en ter afschrikking van Rusland. Daarnaast is een versterkte (enhanced) NATO Response Force (eNRF) ingesteld. Nederland neemt actief deel aan zowel eFP als aan de eNRF. Voor meer details over de wijze waarop Nederland zich inzet voor de conventionele versterking van het bondgenootschap verwijst het kabinet graag naar de brief «Inzet snelle reactiemachten in 2019» die uw Kamer hierover in december 2018 toeging (Kamerstuk 29 521, nr. 369).

De defensiesystematiek van de NAVO is gebaseerd op bepaalde capaciteiten die, tezamen en in hun onderlinge samenhang bezien, de NAVO in staat stellen haar drie hoofdtaken uit te voeren. De NAVO wijst erop dat Nederland, ondanks de investeringen, veel van deze doelstellingen nog niet of onvoldoende kan verwezenlijken. In het nationaal plan, zoals in december ingediend bij de NAVO, spreekt het kabinet daarom de intentie uit om te investeren in vijf capaciteitendoelstellingen.

Voor de veiligheid van Nederland vormt ook conventionele wapenbeheersing een belangrijk instrument, dat echter ook wordt gehinderd door de nieuwe geopolitieke werkelijkheid. Zo heeft Rusland in 2015 de deelname aan het Verdrag van Conventionele Strijdkrachten in Europa (CFE) beëindigd, en organiseert Rusland met regelmaat grootschalige militaire oefeningen waarvan de transparantie op gespannen voet staat met het Weens Document binnen de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Nederland is dit jaar in OVSE-verband voorzitter van de zogenaamde Structured Dialogue, een werkgroep die tracht een nieuwe impuls te geven aan conventionele wapenbeheersing en vertrouwenwekkende maatregelen in Europa. De Structured Dialogue is een van de weinige fora waar nog met Rusland over zulke onderwerpen wordt gesproken, maar de marges voor vooruitgang zijn smal door de internationale politieke context. In dit licht zet Nederland zich als voorzitter in voor diplomatiek draagvlak voor de voortzetting, verdieping en zo mogelijk uitbreiding van gesprekken over conventionele wapenbeheersing en vertrouwenwekkende maatregelen in Europa.

5. Trans-Atlantische relatie en Europese militaire zelfstandigheid

Het kabinet onderschrijft, evenals de AIV, het belang van een stevige en blijvende veiligheidsrelatie met de Verenigde Staten in de eerste plaats binnen de NAVO, maar ook bilateraal. Deze betrokkenheid is in de afgelopen jaren, gezien de militaire dreigingen die van Rusland uitgaan, alleen maar belangrijker geworden. De Verenigde Staten zijn de afgelopen jaren meer gaan investeren in Europese veiligheid, zowel in NAVO-kader als via het Amerikaanse *European Deterrence Initiative*.

Voor het kabinet is het evident dat de Europese NAVO-bondgenoten hun bijdrage moeten blijven leveren aan het bondgenootschap in het licht van de ontwikkeling van de internationale veiligheidssituatie en het belang van een evenwichtige trans-Atlantische lastenverdeling. Uw Kamer is op verschillende momenten geïnformeerd over hoe het kabinet aan de Wales-afspraken over defensie-uitgaven invulling wil geven. Het kabinet verwijst in dit kader naar de Defensienota en naar het Nationaal Plan Defensie-uitgaven (Kamerstuk 28 676, nr. 308).

Een grotere rol van de EU op veiligheidsgebied draagt in de optiek van het kabinet eveneens bij aan een vergrote Europese verantwoordelijkheid

binnen de NAVO. De verschillende initiatieven op het gebied van Europese Defensiesamenwerking, zoals de Permanent Gestructureerde Samenwerking (PESCO), creëren mogelijkheden, zoals het investeren in conventionele capaciteiten, waardoor Europa meer verantwoordelijkheid kan nemen voor de eigen veiligheid en aldus ook bijdraagt aan een evenwichtiger lastenverdeling binnen het bondgenootschap. Nederland speelt een belangrijke rol bij de verdieping van de Europese Defensiesamenwerking, onder meer door een voortrekkersrol te spelen in het verbeteren van militaire mobiliteit in en door Europa. Tijdens de Europese Raad van juni 2018 en de NAVO-Top in Warschau in 2018 werden hiertoe korte- en lange termijn doelstellingen afgesproken. Nederland zet zich in voor het behalen van deze doelstellingen in EU-NAVO kader en via het PESCO-project Militaire Mobiliteit, waarvan Nederland tevens *lead nation* is. Dit initiatief vergroot de gereedheid en de inzetbaarheid, en draagt bij aan veiligheid van de EU en de NAVO als geheel.

Conform het regeerakkoord zet het kabinet in op verdere voortzetting van bilaterale en Europese samenwerking op het gebied van gezamenlijke aankoop van materieel, het opzetten van gezamenlijke opleidingen en trainingen, en het poolen van bestaand materieel. Bovendien zet het kabinet het beleid voort om samen met gelijkgezinde landen verdere afspraken over concrete bi- of multilaterale samenwerking te maken met als doel elkaar te versterken en de inzetbaarheid van de gezamenlijke krijgsmachten te vergroten door verregaande interoperabiliteit.

De NAVO is, in de visie van het kabinet, de hoeksteen van het Nederlandse en Europese veiligheidsbeleid en de eersaangewezen organisatie voor de collectieve verdediging in Europa. Initiatieven op defensie- en veiligheidsgebied die in EU-kader worden ontplooid zullen, in de visie van het kabinet, nauwlettend worden afgestemd met de NAVO. Een grotere rol van de EU op nucleair gebied acht het kabinet onwenselijk, irrealistisch en bovendien in strijd met de grondbeginselen van het NPV, dat Nederland koste wat kost overeind wil houden. Net als de AIV constateert het kabinet dat het ontstaan van nieuwe kernwapenstaten op het Europese continent of het ontwikkelen van een eigenstandige Europese nucleaire capaciteit niet aan de orde is.

6. Bondgenootschappelijke nucleaire verplichtingen

Het kabinet geeft zich rekenschap van de recente veranderingen in de internationale veiligheidssituatie die de AIV ook schetst in haar advies. Een lange periode van relatieve stabiliteit en voorspelbaarheid in Europa lijkt voorbij. We kunnen het ons niet veroorloven naïef te zijn over de veranderende context en de implicaties voor Nederland. Onze veiligheid en onze manier van leven staan voorop; daarom heeft deze regering de intentie uitgesproken om structureel te investeren in allianties en in militaire capaciteiten die agressie kunnen voorkomen en desnoods kunnen beantwoorden. Alle landen binnen het bondgenootschap, ook Nederland, streven ernaar om meer verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen veiligheid en parallel daaraan blijven investeren in een sterke trans-Atlantische band. Alleen een sterke en verenigde NAVO – de hoeksteen van onze veiligheid en ons veiligheidsbeleid – maakt immers indruk en biedt duurzame en betrouwbare garanties voor onze veiligheid.

De inzet van het kabinet blijft dat Nederland geen nucleaire taak meer zou *hoeven* te vervullen op het moment dat de F-16 definitief wordt vervangen door de F-35 – omdat op dat moment de internationale omstandigheden en de afspraken binnen de NAVO dat hopelijk mogelijk zouden maken. Het kabinet zal daarom zoals hierboven beschreven, mede gelet op de toenemende spanningen en dreigende wapenwedloop, samen met

bondgenoten kansen identificeren om te komen tot het terugtrekken van alle Russische en Amerikaanse sub-strategische kernwapens uit geheel Europa – van de Atlantische Oceaan tot aan het Oeralgebergte. Het kabinet onderschrijft de analyse van de AIV dat een eenzijdige terugtrekking van Amerikaanse sub-strategische kernwapens uit Europa onwenselijk is, om zowel militaire als politieke redenen. Om daadwerkelijk bij te dragen zullen ontwapeningsstappen volledig, wederzijds, verifieerbaar en onomkeerbaar moeten zijn. Het kabinet erkent ten volle de realiteit dat in het huidige tijdsgewricht het weinig waarschijnlijk is dat Rusland en andere kernwapenbezittende staten buiten de NAVO aan deze volwaarden willen voldoen en dat de kans van slagen gering is – maar dat maakt het des te urgenter dit wel te proberen en van de VS en andere NAVO-bondgenoten te verlangen dergelijke initiatieven te ondersteunen. Het moment van modernisering van de in Europa gelegen kernwapens zou een logisch aangrijpingspunt zijn om stappen in die richting te nemen.

Tegen de achtergrond van de hierboven geschetste geopolitieke ontwikkelingen, de committering van Nederland aan haar bondgenootschappelijke verplichtingen en de onwenselijkheid van eenzijdige ontwapeningsstappen is door opeenvolgende regeringen sinds 2002 gesteld dat het altijd de bedoeling is geweest dat de F-35 de bestaande nucleaire taak van de F-16 overneemt. Met de uitvoering van deze taak is op dit moment één squadron F-16»s belast. Ook de Nederlandse bijdrage aan de nucleaire taak van de NAVO is een voorbeeld van hoe Nederland sinds jaar en dag dagelijks bijdraagt aan het handhaven van de collectieve veiligheid van de NAVO en dus ook die van Nederland; het garanderen van onze veiligheid is niet gratis, en Nederland is bereid daar een relevante bijdrage aan te blijven geven. Hierdoor wordt de cohesie binnen de NAVO vergroot, doen we aan feitelijke lastenverdeling, wordt de geloofwaardigheid van de NAVO-defensie versterkt en uiteindelijk, als ultieme doel, wordt onze vrede en veiligheid gegarandeerd. Dankzij deze taak – een bondgenootschappelijke verplichting die Nederland al meer dan 55 jaar op zich neemt – kan Nederland juist krachtiger en effectiever optreden op het gebied van wapenbeheersing. Zoals de AIV stelt, de nucleaire samenwerking in NAVO-verband biedt een uitgangspunt om te komen tot wederkerige nucleaire wapenbeheersing, wapenvermindering en uiteindelijk ontwapening. Op deze wijze probeert het kabinet op constructieve wijze een aanjagende rol te blijven spelen in de discussies binnen het bondgenootschap over ontwapening en sub-strategische nucleaire wapens en tegelijkertijd een betrouwbare bondgenoot te zijn.

7. Oefeningen

Het kabinet onderschrijft het belang van het oefenen van alle aspecten van de nucleaire taak en onderschrijft het advies van de AIV dat procedures met betrekking tot de nucleaire bewapening onverminderd moeten worden blijven geoefend aan de hand van generieke scenario's. Het oefenen van processen op alle niveaus van politieke besluitvorming tot operationele gereedstelling op basis van generieke scenario's is van essentieel belang voor veilige en geloofwaardige nucleaire afschrikking. Daarnaast zijn deze oefeningen noodzakelijk om kennis en ervaring van de nucleaire taak bij betrokken functionarissen en eenheden te waarborgen en daarmee ook de risico's op ongelukken door miscommunicatie en onbedoelde inzet te voorkomen.

Nederland oefent alle aspecten van de nucleaire taak regelmatig, zowel nationaal, in NAVO-verband als door middel van bilaterale oefeningen. In NAVO-verband levert Nederland een actieve bijdrage bij het tot stand komen van nucleaire oefenprogramma's en de uitvoering daarvan.

Nederland zal deze inspanningen onverminderd voortzetten en versterken teneinde risico's blijvend te beheersen. Om dit te ondersteunen en ook de voorlichting over het kernwapenbeleid te kunnen verbeteren zullen initiatieven worden genomen om de nucleaire kennisbasis te verbreden en te versterken.

8. K.I. en nieuwe technologieën

Wat betreft de modernisering van systemen voor nucleaire besluitvorming en communicatie wijst de adviesraad terecht op de toepassing van digitale technologieën en kunstmatige intelligentie. Bij de inzet en het gebruik van nieuwe technologieën ziet het kabinet weliswaar kansen (zoals data-analyse of inlichtingenvergaring), maar ook significante uitdagingen en bezwaren – juist als het gaat om nucleaire systemen. Uw Kamer komt nog apart een brief toe over de veiligheidsimplicaties van nieuwe technologieën. In de brief wordt ook ingegaan op de problematiek van «drones» en autonome wapensystemen – vaak aangeduid als «killer robots.»¹ Deze kunnen potentieel nog veel doeltreffender massavernietigingswapens vormen die geheel nieuwe strategische en tactische gevaren creëren.

Het kabinet is het eens met de AIV over de uitdagingen op dit vlak. Nucleaire capaciteiten mogen niet kwetsbaar zijn voor digitale ondermijning, en de NAVO ziet hierop toe. Wat betreft kunstmatige intelligentie benadrukt het kabinet dat alle wapensystemen te allen tijde onder betekenisvolle menselijke controle moeten staan. Voor nucleaire systemen is het kabinet dan ook van mening dat om onbedoelde inzet te voorkomen nucleaire besluitvorming altijd onder politieke controle moet zijn, zonder technische of procedurele automatismen.

Het kabinet onderstreept het belang van internationale samenwerking tot een verantwoorde omgang met digitale technologie, kunstmatige intelligente en wapenbeheersing, zoals ook vastgelegd in artikel 36 van het aanvullend protocol bij de Verdragen van Genève. Mede daarom is Nederland vanaf het begin actief betrokken geweest in de discussie over Lethal Autonomous Weapon Systems binnen de Conventie voor Conventionele Wapens.

9. Kennis en voorlichting over kernwapenbeleid

De adviesraad wijst terecht op de noodzaak van meer kennis en voorlichting over het nucleaire beleid. Ter invulling van de aanbeveling tot maximale informatieverzorging zal het kabinet proactiever de doelstellingen, bijdrage en resultaten uitdragen van het Nederlandse nucleaire beleid. Hierbij zal actiever worden gecommuniceerd over nucleaire ontwapening, geloofwaardige nucleaire afschrikking en hun onderlinge samenhang in veiligheidscontext.

Inherent aan nucleaire afschrikking is een element van ambiguïteit, wat een noodzakelijke remmende factor vormt op al te open communicatie. Indien er bijvoorbeeld te veel transparantie bestaat omtrent de besluitvormingsprocedures, aantallen, locaties en beveiliging van de nucleaire capaciteit, kan dit negatieve consequenties hebben voor de militair operationele taakuitoefening en daarmee de geloofwaardigheid van

¹ Het kabinet verwerpt op voorhand de ontwikkeling en inzet van autonome wapensystemen die niet onder betekenisvolle menselijke controle staan. Zie ook de kabinetsreactie van 4 maart 2016 op het AIV-advies «Autonome wapensystemen: de noodzaak van betekenisvolle menselijke controle» (Kamerstukken 34 300 X en 34 300 V, nr. 88).

nucleaire afschrikking. Daarom bestaan er NAVO-afspraken over wat publiekelijk kan worden meegedeeld over de nucleaire afschrikking.

Met deze brief is Nederland binnen het kader van deze bondgenootschappelijke afspraken zo transparant als mogelijk. Het kabinet is bovendien intensief en op verschillende niveaus binnen de NAVO in gesprek over de mogelijkheden om tot meer transparantie op het gebied van de Amerikaanse sub-strategische kernwapens in Europa te komen. Ook hier doen echter de steeds assertievere Russische retoriek en de ondermijnende militaire acties van Rusland zich gelden. Zo is gebleken dat binnen de NAVO de bereidheid om een gesprek aan te gaan over het herzien van de geheimhoudingsafspraken thans niet aanwezig is. Desalniettemin zal het kabinet deze discussie binnen de NAVO blijven voeren.

Het kabinet zich blijven inspannen het gevoerde nucleaire- en veiligheidsbeleid uit te leggen en zo veel mogelijk informatie te verschaffen over alle relevante feiten, maar het kabinet is geen voorstander van eenzijdige besluiten die indruisen tegen gemaakte NAVO-afspraken over wat publiekelijk kan worden meegedeeld over het nucleaire beleid. Dat zou niet passen bij onze bondgenootschappelijke verplichtingen en bovendien afbreuk doen aan de geloofwaardigheid en de positie van Nederland binnen de NAVO. De veiligheid van Nederland en het bondgenootschap zouden hiermee niet gediend zijn.

Naast transparantie over het nucleaire beleid zijn educatie, kennisopbouw en kennisdeling over nucleair beleid eveneens van groot belang. Nederland stimuleert projecten, onderzoek en onderwijs, bijvoorbeeld door het steunen van de jaarlijkse cursus «Disarmament and Non-Proliferation of WMD» door het Asser Instituut en diverse onderzoeksprojecten door instellingen zoals Clingendael; daarnaast heeft Nederland een uitgebreid non-proliferatieproject opgetuigd waaraan vier promovendi mee hebben gewerkt, financiert Nederland jaarlijks twee stageplekken bij het «Agency for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America and the Caribbean» (OPANAL). Nederland blijft betrokken bij verdere kennisopbouw, en probeert stakeholders met elkaar in verbinding te brengen om zo te garanderen dat nucleaire kennis niet verloren gaat en in ontwikkeling blijft. Om dit te ondersteunen zal de nucleaire kennisbasis worden uitgebreid en versterkt.

10. Multilaterale ontwapening

De implementatie van het NPV, inclusief Artikel VI, is prioritair voor Nederland. Zoals in de Kamerbrief inzake de Nederlandse inzet voor nucleaire ontwapening wordt gesteld, kan Nederland in zijn eentje inderdaad geen ontwapening bij anderen afdwingen; er zijn grenzen aan de Nederlandse invloed. Het kabinet zet daarom, zoals aanbevolen in het AIV-advies, vanuit een sterke kennispositie in op het zoeken naar effectieve initiatieven en de juiste partners om maximaal invloed te kunnen uitoefenen.

Nederland heeft in 2017 als enige NAVO-bondgenoot deelgenomen aan de onderhandelingen over een verdrag dat kernwapens moet verbieden omdat het van mening was dat elk initiatief dat *kan* bijdragen aan nucleaire ontwapening aandacht en inzet verdient. Maar Nederland kan de tekst van het verdrag niet steunen omdat de tekst niet in lijn is met fundamentele Nederlandse uitgangspunten. Zo zou de verdragstekst het onontbeerlijke NPV kunnen ondermijnen, is het verbod in nagenoeg alle aspecten niet verifieerbaar, ontbreekt er brede steun voor het verdrag (inclusief kernwapenbezittende landen), en is de verdragstekst niet verenigbaar met het NAVO-lidmaatschap (zie de Kamerbrief van 14 juli

2017 hierover, Kamerstuk 33 783, nr. 26). Op 30 januari 2019 (Kamerstuk 33 783, nr. 31) heeft het kabinet uiteengezet hoe het invulling wil geven aan de motie van het lid Voordewind over het «creëren van draagvlak voor het verdrag inzake een kernwapenverbod». Dit verdrag bevat meerdere onderdelen die niet verenigbaar zijn met verplichtingen uit het Nederlandse NAVO-lidmaatschap. Maar het kabinet blijft zich ten volle inzetten op het uitvoeren van de ontwapeningsparagraaf uit het regeerakkoord; het zal zich internationaal ook duidelijk blijven uitspreken over de noodzaak om een kernwapenvrije wereld te bereiken en zal daarbij tevens de kernwapenbezitters blijven aanspreken op hun verantwoordelijkheid.

Centraal daarbij staat het Nederlandse voorzitterschap van de NPV PrepCom in 2017 en het daarmee samenhangende vicevoorzitterschap van de toetsingsconferentie in 2020, zoals hierboven beschreven. Daarnaast is Nederland medeoprichter en tevens actief binnen NPDI, dat in NPV-verband o.a. werk op transparantie verricht samen met de kernwapenstaten. Verder is Nederland initiatiefnemer van een VN Group of Governmental Experts voor nucleaire ontwapeningsverificatie. Nederland is bovendien één van de voorzitters van een door de VS geleid partnerschap voor nucleaire ontwapeningsverificatie en zal in de zomer een bijeenkomst van dit partnerschap organiseren. Nederland blijft zich actief inzetten voor de totstandkoming van een splijtstofstopverdrag, en heeft een colloquium over ontwapening georganiseerd in Genève in april, waar academici uit de hele wereld werden samengebracht om nieuwe ideeën te presenteren aan ontwapeningsdiplomaten. Het kabinet blijft zich inzetten voor zowel nucleaire ontwapening als nucleaire afschrikking, die in onderlinge afstemming en samenhang bijdragen aan de veiligheid van Nederland.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

De Minister van Defensie,
A.Th.B. Bijleveld-Schouten