

## Hoorzitting: spanning in Europa met betrekking tot kernwapens

*Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer der Staten-Generaal*  
Prof Dr Alexander Mattelaer, Egmont Instituut & VUB Brussels School of Governance

### De toename van de Russische dreiging

Zowel bij de aanvang van de Russische agressie tegen Oekraïne in 2014 als bij de escalatie daarvan in 2022 maakte Russische beleidsmakers herhaaldelijk en ostentatief gebruik van nucleaire dreigementen. Zo gaf President Poetin op zondag 27 februari 2022 - net na de zogenaamde 'speciale militaire operatie' van start was gegaan - de instructie om de Russische afschrikking op een speciaal dienstregime te plaatsen.<sup>1</sup> Voor en na de annexatie van de vier bezette Oekraïense regio's in september 2022 stelde de President dat deze met *alle* mogelijke wapensystemen verdedigd zouden worden - met als dramatische toevoeging "*dit is geen bluf*".<sup>2</sup> Op die manier gaf Vladimir Poetin nucleaire afschrikking wederom een centrale positie in de Europese veiligheidsarchitectuur.

De vermoedelijke intentie van de Russische Federatie was om de beleidsmakers in Kyiv psychologisch te intimideren en Westerse steun aan Oekraïne te ontraden. Op die manier zou het Russische kernwapenarsenaal een vrijgeleide kunnen verschaffen voor territoriale verovering (*aggressive sanctuarisation*). Deze strategie bereikte slechts beperkt resultaat: de Westerse militaire steun kwam traag en stapsgewijs op gang, en de Oekraïense overheid houdt vast aan haar doelstelling om alle verloren grondgebied te bevrijden. In reactie daarop gaan er nu in Moskou niet-gouvernementele stemmen op om de Westerse bezorgdheid voor zelfbehoud verder aan te wakkeren door de drempel voor kernwapeninzet te verlagen en aldus het effect van afschrikking te herstellen.<sup>3</sup>

Deze dreigementen bouwen voort op de eerdere modernisatie en diversificatie van het imposante Russische kernwapenarsenaal. Reeds in 2018 stelde President Poetin trots een nieuwe generatie van nucleaire wapensystemen voor aan het Federale Assemblée.<sup>4</sup> Het Russische arsenaal loopt niet alleen voorop wat de modernisatie daarvan betreft, het omvat ook een brede waaier aan zogenaamd niet-strategische kernwapens (i.e., met een beperkt geografisch bereik onder de 5,500 km). De SSC-8 kruisraket op basis waarvan het INF Verdrag werd verlaten, vormt het bekendste voorbeeld. Rusland beschouwt dit kernwapenarsenaal als een asymmetrische troef tegenover de Navo. Bovendien is deze troef zo goed als intact. De hoge gevechtsattritie op het slagveld versterkt paradoxaal genoeg de Russische afhankelijkheid van nucleaire escalatie als laatste redmiddel om eventueel conventioneel verlies om te keren - met name wanneer de staat zichzelf in haar voortbestaan bedreigd acht.

### De aanpassing van de nucleaire afschrikking van de Navo

Volgend op de terugkeer van nucleaire dreigementen vanuit Rusland heeft de Navo een aanpassingsproces van het nucleair beleid aangevat. De top van Warschau in 2016 gaf hiertoe een eerste aanzet: de staats- en regeringsleiders stelden dat elk gebruik van kernwapens tegen de Navo de aard van een conflict fundamenteel zou veranderen. "*Als de fundamentele veiligheid van een van haar leden zou worden bedreigd, dan heeft de NAVO de mogelijkheden en de vastberadenheid om een tegenstander kosten op te leggen die onaanvaardbaar zouden zijn en veel zwaarder zouden wegen dan de voordelen die een tegenstander zou kunnen hopen te behalen.*"<sup>5</sup> Dergelijke statements werden

<sup>1</sup> <https://tass.com/defense/1412575> .

<sup>2</sup> <http://en.kremlin.ru/events/president/news/69390> .

<sup>3</sup> Cf. <https://eng.globalaffairs.ru/articles/a-difficult-but-necessary-decision/> .

<sup>4</sup> <http://en.kremlin.ru/events/president/news/56957> .

<sup>5</sup> [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm) , §54.

sindsdien systematisch herhaald. Het nieuwe Strategische Concept van de Navo stelt bijvoorbeeld dat de alliantie “*alle nodige stappen zal nemen om de geloofwaardigheid, doeltreffendheid, veiligheid en beveiliging van de nucleaire afschrikingsmissie te waarborgen*”.<sup>6</sup> Dit gaat bovendien gepaard met gelijkaardige uitspraken en signalen van de individuele kernwapenstaten binnen de alliantie. Zo reageerde Frankrijk op de escalatie van geweld in 2022 door tijdelijk drie van haar vier onderzeeërs met nucleaire missies op patrouille te sturen. Ook bestempelde de jongste Franse *Revue Nationale Stratégique* het behoud van een robuuste en geloofwaardige afschrikking als eerste doelstelling.<sup>7</sup>

De gezamenlijke nucleaire afschrikking van de Navo dient ten gevolge van deze ontwikkelingen weer als een operationeel relevant instrument te worden beschouwd.<sup>8</sup> Dit vertaalt zich onder meer in een grotere nadruk op de jaarlijkse oefening *Steadfast Noon* en extra aandacht voor de integratie van de nucleaire en de conventionele afschrikking. Bovendien gaf de verklaring van Vilnius vorig jaar een mandaat aan de militaire autoriteiten om de nucleaire plannen te actualiseren teneinde de flexibiliteit en aanpasbaarheid van het nucleaire postuur te verhogen, en de mogelijke escalatie-risico's tijdens een crisis te kunnen beheersen.<sup>9</sup> Het belangrijkste doel van dit alles is ervoor te zorgen dat de Russische Federatie geen enkele mogelijke winst kan behalen door een strategie van 'beperkte' nucleaire escalatie te volgen. Opmerkelijk is ook de groeiende belangstelling van meerdere bondgenoten om in de toekomst aan de nucleaire taak te gaan bijdragen.<sup>10</sup>

### Implicaties voor Nederland en andere bondgenoten betrokken bij de nucleaire afschrikking

Landen als Nederland en België dienen zich vandaag niet enkel rekenschap te geven van de sombere vooruitzichten voor wapenbeheersing en ontwapening, maar zijn via hun rol in de *Nuclear Planning Group* ook betrokken partij bij de Navo-besluitvorming.<sup>11</sup> De algemene vaststelling is niet alleen dat de gezamenlijke nucleaire afschrikking postuur aanzienlijk aan belang herwonnen heeft, maar ook dat deze verstrekende implicaties heeft voor de rol die onze landen en krijgsmachten op zich nemen:

1. In het geval van een rechtstreeks conflict tussen de Russische Federatie en de Navo vormen de Noordzeehavens wellicht belangrijke doelwitten voor Russische diepteaanvallen. Dit benadrukt het belang van de versterking van de geïntegreerde lucht- en missieverdediging, wat de Belgisch-Nederlandse samenwerking inzake luchtruimbewaking kan vervolledigen.
2. De nucleaire afschrikking van de Navo is van fundamenteel belang om nucleaire escalatie te voorkomen, maar kan deze opdracht slechts waarmaken voor zover dat deze voldoende overlevingskansen heeft. De luchtmachtbases verdienen daarom extra bescherming en deel uit te maken van een systeem van verspreiding in geval van crisis. De nood aan stand-off bewapening is tevens van groot belang. Mogelijk kan ook een bijkomend wapensysteem (naast *dual capable aircraft*) overwogen worden.
3. Als uit de lopende actualisatie van nucleaire verdedigingsplannen zou blijken dat de gedeelde nucleaire slagkracht van de Navo uitbreiding behoeft, dan stelt zich ook de vraag hoe deze bijkomende inspanningen onder bondgenoten verdeeld kunnen worden. Daarbij kunnen landen als België en Nederland zich solidair als mede-verstrekker van afschrikking opwerpen (ten voordele van andere bondgenoten), dan wel de uitbreiding verwelkomen van het aantal bondgenoten dat gaat deelnemen aan de paraatstelling voor de nucleaire taak.

<sup>6</sup> [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf) , § 30.

<sup>7</sup> <https://www.sgdsn.gouv.fr/files/files/Revue%20nationale%20strat%C3%A9gique%20-%20Fran%C3%A7ais.pdf> .

<sup>8</sup> Cf. <https://www.nato.int/docu/review/articles/2023/09/29/the-urgent-imperative-to-maintain-natos-nuclear-deterrence/index.html> .

<sup>9</sup> [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_217320.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm?selectedLocale=en) , § 45-46.

<sup>10</sup> Cf. [www.pism.pl/publications/nato-nuclear-adaptation-rationales-for-expanding-the-force-posture-in-europe](http://www.pism.pl/publications/nato-nuclear-adaptation-rationales-for-expanding-the-force-posture-in-europe) .

<sup>11</sup> Cf. <https://www.egmontinstitute.be/bleak-prospects-for-nuclear-disarmament/> .