

Nederland moet met vuist op tafel slaan: weg met tactische kernwapens

In Nederland hebben beide Kamers en de regering zich uitgesproken voor verwijdering van de Amerikaanse kernwapens uit Europa. Het Nationaal Kiezersonderzoek van 2010 laat zien dat de Nederlandse bevolking onverminderd van mening is dat er in Nederland geen plek is voor kernwapens. Net als buurlanden België en Duitsland pleit Nederland ervoor in NAVO-verband tot een plan te komen dat binnen afzienbare tijd een einde maakt aan de aanwezigheid van de laatste zogenaamde 'tactische' kernwapens op bases in vijf Europese landen. Nederland weet zich daarbij gesteund door een groot aantal medestanders. De helft van de NAVO-lidstaten zegt de kernwapens terug te willen trekken. Dit geldt ook voor de Verenigde Staten. Nog eens tien andere lidstaten zeggen verwijdering van Amerikaanse kernwapens niet tegen te houden.¹ Toch dreigt Nederland niet te krijgen wat het wil. Erger nog, als de Nederlandse regering de komende maanden niet flink met de vuist op tafel slaat, zal Nederland moeten investeren in nieuwe gevechtsvliegtuigen die nieuwe kernbommen vanaf vliegbases kunnen vervoeren en afgooien. Dat Nederland tegen zijn wil tot in lengte van dagen opgescheept dreigt te raken met een wapensysteem waarvan zelfs de NAVO zegt dat het géén militair nut heeft, is een absurdistisch vooruitzicht, dat helaas bewaarheid dreigt te worden.

Achtergrond

Sinds de jaren '50 stationeert Washington in NAVO-verband zogenaamde 'tactische' nucleaire wapens in Europa. In tegenstelling tot hun 'strategische' tegenhangers zijn tactische nucleaire wapens (TNW) oorspronkelijk niet bedoeld om te dreigen met totale vernietiging van een tegenstander in geval van een nucleaire oorlog. TNW zijn bedoeld om beperkte nucleaire oorlogvoering mogelijk te maken; ze worden daarom soms ook 'slagveldkernwapens' genoemd. Een ander verschil is dat voor strategische kernwapens wel al ontwapeningsverdragen bestaan, zoals de START-verdragen, terwijl over TNW nog *nooit ontwapeningsverdragen* zijn opgesteld. De wapenwedloop leidde in de jaren '70 tot een piek van meer dan 7.000 Amerikaanse TNW in Europa, waarvan er

nu nog maar zo'n 200 over zijn. Het gaat om B61-gravitatiebommen, gestationeerd in België, Duitsland, Italië, Nederland en Turkije, die door straaljagers boven een doelwit worden losgelaten. Nederlandse piloten worden daarom getraind om met Nederlandse F-16's nucleaire missies te vliegen. De kracht van de B61 kan worden ingesteld en varieert van 0,3 tot 170 kiloton, ofwel 0,02 tot 12,5 keer de kracht van de bom op Hiroshima.²

Sinds 2008 werd duidelijk dat de Nederlandse overheid niet langer hecht aan de aanwezigheid van Amerikaanse TNW op Europees grondgebied voor verdediging van eigen land. In november 2008 liet minister van buitenlandse zaken Maxime Verhagen weten dat hij een toekomst zonder Amerikaanse kernwapens in Europa wenste. Een Kamermotie in april 2010, waarin de Kamer de minister oproep bij de Amerikanen kenbaar te maken dat wat Nederland betreft de kernwapens uit Europa kunnen worden verwijderd, duidde Verhagen dan ook als 'ondersteuning van bestaand beleid'.³ De nieuwe regering werd in 2011 nog eens herinnerd aan dit beleid door een Senaatsresolutie die met zoveel woorden stelde dat de regering er nog harder aan moet trekken om ervoor te zorgen dat ze krijgt wat het wil, een land zonder gestationeerde kernwapens.⁴ Het is een wens die 87% van de Nederlandse kiezers onderschrijft, getuige het Nationaal Kiezersonderzoek 2010.⁵

Kansen voor ontwapening

Nederland staat in zijn streven niet alleen. Integendeel. De Amerikanen lieten al eerder doorschemeren dat wat hen betreft de TNW terug naar Noord-Amerika kunnen worden gehaald, mits de bondgenoten het daarmee eens zijn. Binnen de NAVO staat Nederland op één lijn met buurlanden Duitsland en België, die beide ook Amerikaanse kernwapens huisvesten. Uit onderzoek van IKV Pax Christi blijkt dat ongeveer de helft van de 28 bondgenoten actief zoekt naar scenario's die verwijdering van de TNW mogelijk maken. Nog eens tien andere lidstaten geven aan verwijdering in ieder geval niet te zullen dwarsbomen.⁶

Het belangrijkste argument voor verwijdering van de TNW is dat ze twintig jaar na het einde van de Koude Oorlog in geen enkel militair scenario nog nut hebben. Voor afschrikking van nucleair bewapende concurrenten voldoen de strategische kernwapens veel beter. En voor werkelijk gebruik op het slagveld is de huidige generatie conventionele wapens veel beter geschikt dan de TNW. Daar komt bij dat het gebruik van nucleaire wapens in oorlogvoering ook niet langer als acceptabel wordt beschouwd. De TNW zijn dus militair overbodig, maar ook onbruikbaar. Dat maakt ze ook als politiek drukmiddel van zeer weinig waarde. Ook onderhandelingspartners weten immers dat de NAVO zelf geen waarde hecht aan de TNW.

Tussen nu en mei 2012 evalueert de NAVO haar defensie- en afschrikingsmiddelen. Centraal staat de overweging welke beleidsmiddelen en defensiecapaciteiten een 'geschikte mix' vormen. De NAVO heeft al gesteld dat die mix zowel conventionele als nucleaire elementen zal bevatten en dat het raketverdedigings-systeem een nieuw element zal vormen. In februari 2012 presenteert de *North Atlantic Council* (NAC) een ontwerp tekst, waarop de lidstaten kunnen reageren. Het schrijven van de paragrafen over de kernwapens heeft de NAC uitbesteed aan de *High Level Group* (HLG), waarin alle landen, behalve Frankrijk, zitting hebben. Thans vinden de discussies in de HLG plaats en het is te verwachten dat dan de lastigste knopen al worden doorgesneden, voor zover dat mogelijk is zonder deelname van Frankrijk. Uiteindelijk zal de NAVO in mei 2012 in Chicago een gezamenlijk document aannemen, de *Defence and Deterrence Posture Review* (DDPR).

Eerdere pogingen de *status quo* rond TNW te doorbreken mislukten. In 2010 nog probeerden vijf NAVO-lidstaten, waaronder Nederland, in aanloop naar de vaststelling van het NAVO Strategisch Concept, plannen voor verwijdering van de TNW bespreekbaar te maken. Het leverde uiteindelijk weinig op. Een grote groep landen onder leiding van Duitsland moest uiteindelijk accepteren dat een veel kleinere groep landen elke verandering blokkeerde. Frankrijk was het meest uitgesproken in zijn verzet. Het onvermogen op tijd consensus te bereiken over TNW leidde tot het idee van een extra ronde in de vorm van de DDPR. Op de achtergrond speelt mee dat president Obama in februari aangaf dat hij de Europese bondgenoten tot begin 2012 de tijd geeft te pogen een gezamenlijk standpunt over TNW te vormen.⁷ Als de Europeanen er niet uit komen, zal hij desnoods zonder steun van bondgenoten met Rusland gaan onderhandelen over een nieuwe ronde van nucleaire ontwapening, waarin voor het eerst ook over TNW zal worden onderhandeld. Dit schot voor de boeg uit Washington verleent extra urgentie aan de discussie onder Europese bondgenoten over de toekomst van TNW in Europa.

Russen

Ondanks de kracht van de argumentatie voor verwijdering van de TNW is die verwijdering nog geen uitgemaakte zaak. Het NAVO Strategisch Concept koppelde de mogelijkheid tot terugtrekking van de TNW aan de bereidheid van Rusland vergelijkbare stappen te zetten. De Russen hebben een groot TNW-arsenaal over uit de Koude-Oorlogperiode. Ze schermen daarmee als tegenwicht tegen de conventionele overmacht van de NAVO. Precieze cijfers ontbreken; schattingen lopen uiteen van 850 tot 2.000 Russische tactische kernwapens, die qua functionaliteit vergeleken kunnen worden met de ongeveer 800 B61-bommen die de Verenigde Staten nog hebben. Voor de Russische cijfers geldt dat volstrekt onduidelijk is welk percentage werkelijk ingezet zou kunnen worden. Ook de locatie van de wapens is onbekend, al wordt aangenomen dat Rusland ook TNW dichtbij de grens met de Baltische NAVO-staten opgesteld houdt.

De afgelopen maanden bleek nog maar eens dat het lastig onderhandelen is met Moskou. Dat is de Russen niet altijd te verwijten. Zo is de Russische eis dat Washington eerst al zijn nucleaire wapens terugtrekt uit Europa voordat over Russische reducties kan worden onderhandeld, nog niet zo vreemd, als men bedenkt dat Rusland vlak na de Koude Oorlog onder druk van het Westen al zijn kernwapens op eigen grondgebied terugtrok. Sindsdien wacht Rusland tot de Verenigde Staten hetzelfde doen.

De grootste zwakte van de NAVO-aanpak is toch vooral dat het Bondgenootschap er heel naïef van uitging dat Rusland zich zou bekommeren om die paar Amerikaanse TNW in West-Europa. Rusland weet ook wel dat die militair niet bruikbaar zijn en het weigert daarom ook aan de onderhandelingstafel waarde toe te kennen aan die wapens. Rusland is veeleer bezorgd over het bijzonder grote *conventionele overwicht* van de NAVO en over het tempo waarmee de Verenigde Staten en bondgenoten nieuwe wapensystemen implementeren, zoals het raket schild en 'Prompt Global Strike'. Die veel grotere conventionele slagkracht van de NAVO probeert Rusland te compenseren door terug te vallen op een ouderwets aandoende nucleaire doctrine, waarin de mogelijkheid TNW in te zetten als escalatiestap een belangrijke rol speelt. Dat maakt vooral de Midden- en Oost-Europese bondgenoten nerveus.

Duitsland en Polen hebben de afgelopen maanden informeel pogingen gedaan met Rusland tot een gezamenlijk plan te komen dat voor alle partijen grote stappen voorwaarts mogelijk zou maken. Maar dit is mislukt, omdat Rusland – zoals te verwachten valt – een groot pakket aan tegeneisen op tafel legde. Sindsdien reppen NAVO-insiders ineens nauwelijks nog over de Russische TNW. Het lijkt dat ook

de NAVO nu beseft dat het onverstandig is de beslissing over afschaffing van overbodige wapensystemen afhankelijk te maken van Russische wensen.

Lijm

Minder nadruk op evenwicht met Rusland betekent in dit geval meer aandacht voor een ander hardnekkig argument voor behoud van Amerikaanse TNW in Europa. NAVO-beleidsplanners zetten alle kaarten nu op het argument dat de TNW een unieke bindende factor zijn en dat verwijdering onherstelbare schade berokkent aan de cohesie van de Alliantie. De redenering is als volgt: door de kosten en verantwoordelijkheid voor stationering van TNW in Europa te delen, is de bijzondere transatlantische band gewaarborgd. Zo moeten de Amerikanen wel opkomen voor Europa in geval van een nucleair conflict en tegelijkertijd maakt het de Europeanen medeverantwoordelijk voor inzet van het ultieme wapen.

Als men wat dieper graaft, is de redenering uiterst zwak. Het is intussen aannemelijker de TNW als een splijtzwam te zien. De onenigheid over deze wapens duurt nu al jaren, wat tot terugkerende zware irritaties leidt. Dat de 'lijm' die de Alliantie bij elkaar houdt nu juist moet bestaan uit een overbodig en verouderd wapensysteem, zegt veel over de moeite die de NAVO na de Koude Oorlog heeft zichzelf een nieuwe en nuttige identiteit te verschaffen. Het zou treurig zijn als de kernwapens in Nederland blijven, uitsluitend omdat de NAVO niet bij machte is manieren van samenwerking te vinden die wél relevant en cohesiebevorderend zijn.

Verdeeldheid

Gelijk hebben betekent ook binnen de NAVO niet altijd gelijk krijgen. Tot beleidswijziging kan alleen worden besloten met consensus, wat betekent dat een handvol landen wijzigingen kan tegenhouden op grond van grotendeels achterhaalde argumenten. De Baltische staten wijzen erop dat Rusland ook TNW heeft; vooral Litouwen lijkt te geloven dat de Amerikaanse TNW in West-Europa via een soort magische formule de Russische TNW neutraliseren. Maar Baltische diplomaten zien uiteindelijk liever andere vormen van militaire samenwerking die – anders dan de onbruikbare TNW – alledaags nut hebben, zichtbaar zijn voor mogelijke vijanden en die het voor 'nieuwe' lidstaten mogelijk maken mee te delen in de lasten. Meer samenwerking bij raketverdediging, training van troepen en het bouwen van een marinehaven in de regio – dat is het soort samenwerking dat de Balten graag zouden zien.

Frankrijk vormt een groter struikelblok. Het land redeneert dat als de Amerikaanse TNW uit Europa verdwijnen, de verantwoordelijkheid voor de verdediging van Europa steeds meer bij Frankrijk komt te lig-

gen. Dat zou belemmerend kunnen werken voor de Franse autonomie. Daarnaast is Frankrijk bang dat als de Amerikaanse kernwapens verdwijnen uit Europa, als vanzelf de vraag zal rijzen waarom Frankrijk eigenlijk nog wel een eigen kernwapenarsenaal heeft. De privileges die Frankrijk heeft als kernwapenstaat, wil het koste wat kost behouden. Tot slot speelt de Europese geschiedenis een rol. Frankrijk vindt dat Duitsland niet zo moet *zeuren*. De TNW in Duitsland zijn een symbolische manier om de schande van twee wereldoorlogen uit te wissen.

De verwachting is dat de zorgen van de Baltische staten kunnen worden weggenomen. Frankrijk is een ander verhaal. Volgens insiders zal Parijs alleen te vermurwen zijn onder grote druk en alleen als de bondgenoten overtuigende garanties bieden dat Frankrijk niet opdraait voor de verdediging van heel Europa in geval van een nucleaire crisis.

Gatekeepers

Er is een nog veel fundamenteeler probleem met de discussie over kernwapens zoals die in het kader van de *Defence and Deterrence Posture Review* wordt gevoerd. De tientallen interviews die IKV Pax Christi de afgelopen maanden heeft afgenomen op het NAVO-hoofdkwartier in Brussel lieten zien dat de NAVO-stafleden die verantwoordelijk zijn voor het nucleaire beleid en de uitvoering daarvan, in de regel veel meer pro kernwapens zijn dan de nationale delegaties. De beleidsmedewerkers gebruiken vaak argumenten voor behoud van de TNW die door de stationerende landen zelf niet worden aangedragen – en die soms feitelijk onjuist zijn. Er lijkt hier sprake van een zelfselecterend mechanisme; alleen als je voorstander bent van nucleaire bewapening, kom je terecht in een baan waar je verantwoordelijk bent voor kernwapens. Een groter probleem is dat de zelfde stafleden de huidige DDPR-discussie plannen, vormgeven, in banen leiden en de lidstaten van informatie voorzien. Men mag van de internationale ambtenaren belast met het beleid inzake nucleaire wapens niet verwachten dat ze de afschaffing van hun eigen werk faciliteren.

Het is zorgwekkend dat de NAVO het debat over dit onderwerp niet op een neutrale manier vorm weet te geven. Het leidt tot de herhaaldelijke reflex om publieke discussies over de toekomst van militaire samenwerking uit de weg te gaan. Aangekondigde publieke consultaties blijven stevast steken bij een handvol besloten seminars, waarin genodigde experts hun zegje mogen doen. Ook nu weer bij de vaststelling van het DDPR is het politiek en maatschappelijk debat in de lidstaten ver te zoeken.

Nieuwe bommen?

Als de B61-bommen ook nu weer niet worden verwijderd, heeft dat voor Nederland en de andere vier landen waar de B61's liggen, grote gevolgen. Zolang er kernwapens in ons land liggen, ondermijnt dat de Nederlandse positie in andere internationale discussies over wapenbeheersing en non-proliferatie. Nederland staat voorop in de pogingen via internationale sancties landen als Iran en Syrië te dwingen het Non-Proliferatie Verdrag (NPV) naar letter en geest uit te voeren, maar tegelijkertijd weigert het de plaatsing van kernwapens op eigen grondgebied zelfs maar bespreekbaar te maken, hoewel de overgrote meerderheid van NPV-lidstaten van mening is dat plaatsing van Amerikaanse kernwapens op Europees grondgebied in strijd is met Artikelen 1 en 2 van het NPV. Het is een schijnheilige houding, die direct negatief effect heeft op onze positie in internationaal diplomatiek verkeer.

Als de TNW niet worden verwijderd, heeft dat ook financiële gevolgen. De huidige B61-bommen in Volkel zijn aan het einde van hun levenscyclus en moeten worden vervangen door nieuwe. De nucleaire kern blijft hetzelfde, maar werkelijk alle andere onderdelen van de bom worden aangepast en vervangen. De huidige analoge bommen, die ongeleid aan een parachute naar beneden dwarrelen, zullen worden vervangen door digitaal gerichte bommen, die computergestuurd op hun doel af gaan. De aanpassingen gaan zó ver, dat de Amerikaanse laboratoria zelf waarschuwen dat de nieuwe bommen wel erg ver verwijderd raken van het geteste oorspronkelijke ontwerp. De kosten voor deze levensverlenging en vernieuwing komen voor rekening van Washington. Maar om de nieuwe bommen te kunnen gebruiken, moeten de Nederlandse gevechtsvliegtuigen vanaf ongeveer 2018 worden aangepast, tegen flinke kosten. Of die investering nog moet worden gedaan voor de huidige Nederlandse F-16s, is onduidelijk. Wellicht dat Nederland de oude bommen nog in de mottenballen kan houden tot het nieuwe gevechtsvliegtuigen heeft aangeschaft. Die zullen echter wel moeten worden aangepast voor het vliegen met de nieuwe bommen. De kosten voor aanpassing per vliegtuig zijn nog niet bekend. Wel is bekend dat het ontwerpen van de nodige aanpassingen voor de *Joint Strike Fighter* (JSF) minstens 340 miljoen dollar zal kosten. Dat bedrag zal worden verwerkt in de kostprijs van de JSF's die Nederland lijkt te gaan aanschaffen. Nogmaals, we hebben het hier over een wapensysteem dat volgens vriend en vijand nooit gebruikt zal worden en in de militaire planning al geen enkele rol meer speelt.

Met de vuist op tafel

De Nederlandse bevolking, het parlement en de regering zijn van mening dat de Amerikaanse kern-

wapens uit Nederland kunnen worden verwijderd. Er was de afgelopen jaren onder experts, NGO's en politieke partijen begrip voor de regering wanneer die stelde dat verwijdering het beste te bewerkstelligen is in NAVO-verband. Als Nederland de komende maanden een positief resultaat boekt via de DDPR, dan was het de juiste keuze. Maar niets wijst erop dat de terughoudende inzet van Nederland zal leiden tot verwijdering van kernwapens. Erger nog, het lijkt er steeds meer op dat die houding zal leiden tot nieuwe kernwapens in Volkel en tot extra uitgaven voor nucleair capabele vliegtuigen. Om dat te voorkomen moet de Nederlandse regering juist nu in de discussie binnen de NAVO met de vuist op tafel durven slaan en samen met Duitsland en België duidelijk maken dat behoud van de *status quo* géén optie is. Dat is geen radicaal, maar een realistisch standpunt. Nederland mag van zijn bondgenoten eisen dat de DDPR – bedoeld om voor de NAVO de juiste combinatie aan defensie- en afschrikkingsmiddelen te bepalen – wordt gebruikt om af te rekenen met overbodige en onbruikbare wapensystemen. Om die eis kracht bij te zetten zou Nederland er goed aan doen met medestanders aan het Bondgenootschap duidelijk te maken dat de DDPR de laatste kans biedt om dankzij consensusbesluitvorming een einde te maken aan de absurdistische situatie. Als het Bondgenootschap daarin om politieke redenen niet slaagt, wordt het tijd dat Nederland, Duitsland, België en de Verenigde Staten hun juridische mogelijkheden benutten en onderling tot een plan komen dat binnen afzienbare tijd leidt tot verwijdering van TNW uit Volkel, Buechel en Kleine Brogel.

Wilbert van der Zeijden is politicoloog en werkzaam bij IKV Pax Christi, als onderzoeker voor het Team Veiligheid en Ontwapening. Samen met collega Susi Snyder interviewde hij het afgelopen jaar vertegenwoordigers van alle NAVO-landen en van de NAVO-organisatie. De resultaten zijn o.a. te lezen in het rapport *Withdrawal Issues* (zie noot 1).

Noten

- 1 S. Snyder & W. van der Zeijden, *Withdrawal Issues – What NATO countries say about the future of the tactical nuclear weapons in Europe*, Utrecht: IKV Pax Christi, 2011, blz. 16.
- 2 IKV Pax Christi, *The Last U.S. Nuclear Weapons in Europe Factsheet*, Utrecht: IKV Pax Christi, blz. 2.
- 3 Motie-Azough/v. Velzen, 32 123 V, nr. 84 (vastgesteld op 21 april 2010).
- 4 Motie-Van Driel c.s., 32500-V, 32500-X, letter H (vastgesteld op 22 februari 2011).
- 5 Zie voor het kiezersonderzoek: http://www.dpes.nl/pages/nko_2010.php
- 6 Snyder & Van der Zeijden, a.w. noot 1, blz. 16.
- 7 US Department of State, *New START Treaty: Resolution of Advice and Consent to Ratification*, 2 februari 2011 (<http://www.state.gov/t/avc/rls/153910.htm>).