

Kernwapens en Europese Veiligheid

Dr. Paul van Hooff

Commissie Buitenlandse Zaken, 15 februari 2024

- 1. Samengevat: recente ontwikkelingen met betrekking tot kernwapens en wapenbeheersing in Europa en wereldwijd zijn zeer zorgwekkend. Europese staten kunnen niet wachten op de Verenigde Staten, maar moet meer doen om hun eigen (conventionele) afschrikking te versterken. Tegelijkertijd moet Europa, zowel afzonderlijke staten als de Europese Unie, blijven proberen het wapenbeheersingsregime in leven te houden.**
- 2. Rusland maakt vaker gebruik van expliciete en impliciete dreigingen met kernwapens**, niet alleen na de invasie van Oekraïne in 2022, maar ook daarvoor al. Door te beweren dat gebieden in de Donetsk, Cherson, Loehansk en Zaporizhzhia nu Russisch grondgebied zijn, heeft Rusland meer zogenaamde aanleidingen voor potentiële escalatie naar het nucleaire niveau. Het heeft ook *waarschijnlijk* kernwapens in Belarus geplaatst, echter zonder operationele controle over te dragen (die blijft voorbehouden aan de Russische president). Tegelijkertijd is **het wapenbeheersingsregime** dat tijdens en in de nasleep van de Koude Oorlog is opgebouwd **uit elkaar gevallen**: met het *Anti-Ballistic Missile Treaty* (door VS verlaten in 2002); *Intermediate range Nuclear Forces Treaty* (door Rusland en VS verlaten in 2019); *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe* (Rusland in gebreke sinds in 2007, verlaten door VS in 2023); *Open Skies Treaty* (door VS verlaten in 2020, door Rusland verlaten in 2021); *New START* (Rusland heeft medewerking opgezegd in 2023, status onzeker). De Verenigde Staten aarzelt of het bilateraal met Rusland wil onderhandelen over voortzetting van eerdere of lopende verdragen of over het afsluiten van nieuwe verdragen, als China daar niet bij betrokken zou zijn.
- 3. Niet alleen zijn de Russische dreigingen in het bijzonder voor Europa gevaarlijk, ook vormt het uiteenvallen van het bestaande wapenbeheersingsregime, dat zich richtte op sommige van deze wapens die eerder in en tegen Europa gebruikt kunnen worden, een bijzondere dreiging voor Europa.** Een einde aan START zou een probleem zijn aangezien het de bovengrenzen van het aantal kernkoppen bepaalt en daarmee een nieuwe wapenwedloop minder waarschijnlijk maakt. Maar START is vooral bedoeld om het totale aantal kernwapens voor strategische doeleinden (oftewel degene die de Verenigde Staten en Rusland op elkaar richten) te beperken. Europa heeft meer te duchten van de Russische conventionele dreiging (zie het CFE verdrag), en vooral van de bestaande Russische voordelen met betrekking tot zogenaamde tactische kernwapens die het kan uitbuiten met korte- en middellange afstandsruketten (zie het INF verdrag). Rusland was in overtreding van het INF verdrag, maar de Verenigde Staten vond de INF beperkingen even goed een probleem

door de competitie met China in Azië. In dezelfde lijn zijn er genoeg Amerikaanse strategen die START zien als een beperking bij de heropbouw van een kernwapenarsenaal om de gelijktijdige competitie aan te kunnen gaan met niet alleen de Sovjetunie/Rusland, maar nu ook met China.

4. **De nucleaire dreiging lijkt nu plotseling terug op het wereldtoneel te zijn, maar dit is onderdeel van een al langer lopende trend die samengevat kan worden als het derde nucleaire tijdperk.** Het eerste nucleaire tijdperk vond plaats tijdens de Koude Oorlog en richtte zich vooral op de Verenigde Staten en de Sovjetunie, terwijl het tweede tijdperk na de Koude Oorlog zich richtte op de risico's van proliferatie naar zogenaamde schurkenstaten en terroristische organisaties. Het derde tijdperk behelst de nucleaire multipolariteit die is ontstaan met de toevoeging van India, Pakistan, en Noord-Korea aan de bestaande nucleaire staten – de VS, Rusland, China, Frankrijk, VK, en (onofficieel) Israël – en het snel groeiende Chinese kernwapenarsenaal (dat nog steeds kleiner is dan de Amerikaanse of Russische arsenalen) Evenals nieuwere technologieën zoals kunstmatige intelligentie. Zolang de bestaande kernwapenstaten niet bereid zijn afstand te doen van hun kernwapens – en gezien de toenemende spanningen en risico's op confrontatie is dit steeds minder waarschijnlijk – zullen mondiale pogingen tot ontwapening – zie de *Nuclear Ban Treaty* – niet veel resultaat bereiken. Maar, samen met het *Nonproliferation Treaty*, blijft door deze verdragen de normatieve grens hoog voor andere staten om kernwapens te verkrijgen.
5. **Voor Europa blijft de geloofwaardigheid van Amerikaanse beloften om Europese NAVO-bondgenoten te beschermen een probleem** – zie Trump's laatste uitspraken. Die Amerikaanse belofte was historisch een reden voor meeste Europese staten om af te zien van een eigen kernwapen, met de uitzondering van Frankrijk en (gedeeltelijk) het Verenigd Koninkrijk. De geloofwaardigheid van die Amerikaanse belofte is altijd een probleem geweest binnen het bondgenootschap, juist vooral tijdens de Koude Oorlog. Maar omdat de Verenigde Staten de belofte hebben gemaakt aan Europese en Aziatische bondgenoten, zou het bijvoorbeeld moeilijk zijn om een *No First Use* belofte te doen om nooit als eerste kernwapens te gebruiken.
6. **Zonder de Verenigde Staten, hebben Europese NAVO-lidstaten beperkte middelen om Rusland af te schrikken.** Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben kernwapens, maar beperkte arsenalen voor escalatie tijdens een eventuele crisis. De NAVO *nuclear sharing* regeling met de Verenigde Staten – waarbij vliegtuigen van België, Duitsland, Italië, Nederland, Turkije zogenaamde tactische kernwapens kunnen dragen – is bedoeld om het gesprek binnen de NAVO over kernwapens te kunnen blijven voeren. Deze NAVO lidstaten hebben ook geen operationele controle (die blijft voorbehouden aan de Amerikaanse president). Uit het oogpunt van vermeende gaten in escalatie wil de Verenigde Staten minder afhankelijk zijn van Europese bondgenoten, en plant het

alternatieve manieren om zogenaamde tactische kernwapens in Europa te kunnen inzetten.

7. **Met het oog op de verschillende trends en onzekerheden, moet Europa zich richten op geavanceerde conventionele wapens voor afschrikking van Rusland.** Dit kan door grootschalige investeringen in conventionele kruisvluchtwapens (en mogelijk hypersonische wapens) en geavanceerde vijfde/zesde generatie vliegtuigen. Gezien de onzekerheden met betrekking tot de toekomst van de Verenigde Staten in Europa, kunnen deze beter in Europa geproduceerd worden. Dit onderstreept verder het belang van het snel op orde brengen van Europese defensie-industrie, en het risico van het niet kunnen nakomen van beloften aan Oekraïne om munitie te leveren. Geavanceerde conventionele wapens zijn moeilijk, maar haalbaarder, en veruit minder destabiliserend dan het uitbreiden van Franse en Britse nucleaire arsenalen, laat staan het toevoegen van nieuwe Europese kernwapenmachten.

8. **Tegelijkertijd moet Europa meer tijd en energie investeren in internationale discussies over wapenbeheersing, en Nederland is goed gepositioneerd om die rol te spelen** door de sterke aanwezigheid in zowel het trans-Atlantische als het wapenbeheersingsdossier. Wapenbeheersing moet een gespreksonderwerp blijven in trans-Atlantische discussie. Daarnaast kunnen gesprekken over nieuwere technologieën zoals kunstmatige intelligentie een aanknooppunt zijn met zowel China als andere Aziatische staten, zoals Zuid Korea (zie RE:AIM) en Japan. Tenslotte zou een sterkere Europese afschrikking, door meer conventionele wapens die een strategisch effect kunnen bereiken, de druk op Rusland om het gesprek met Europa aan te gaan kunnen vergroten. Daarbij moet binnen Nederland, en binnen de NAVO, meer geld en tijd gestoken worden in het opnieuw op orde krijgen van het kennisniveau over kernwapens, afschrikking, en wapenbeheersing.

Zie verder:

- Van Hooft, Paul. "Europa kan zichzelf verdedigen, met conventionele wapens." NRC. Accessed November 30, 2021. <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/11/28/europa-kan-zichzelf-verdedigen-met-conventionele-wapens-a4067097>.
- Van Hooft, Paul. "The US and Extended Deterrence." In *NL ARMS Netherlands Annual Review of Military Studies 2020: Deterrence in the 21st Century—Insights from Theory and Practice*, edited by Frans Osinga and Tim Sweijts, 87–107. NL ARMS. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2021. https://doi.org/10.1007/978-94-6265-419-8_6.
- Van Hooft, Paul. "'Oppenheimer' Toont Het Begin van Het Nucleaire Tijdperk. En de Dilemma's Waar We Nog Steeds Voor Staan." NRC, August 4, 2023. <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/08/04/oppenheimer-is-actueel-we-moeten-met-kernwapens-leren-leven-a4171277>.
- Van Hooft, Paul, Lotje Boswinkel, and Tim Sweijts. "Shifting Sands of Strategic Stability: Towards a New Arms Control Agenda." The Hague, Netherlands: Hague Centre for Strategic Studies, 2022.
- Van Hooft, Paul, and Davis Ellison. "Good Fear, Bad Fear: How European Defence Investments Could Be Leveraged to Restart Arms Control Negotiations with Russia." The Hague, Netherlands: Hague Centre for Strategic Studies, 2023.
- Van Hooft, Paul, Davis Ellison, and Tim Sweijts. "Pathways to Disaster: Russia's War against Ukraine and the Risks of Inadvertent Nuclear Escalation." The Hague, Netherlands: Hague Centre for Strategic Studies, 2023.