

Vergaderjaar 2010–2011

28 676

NAVO

Nr. 118

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 november 2010

Met de notitie over raketverdediging van 25 maart 2008 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 28 676, nr. 52) bent u, in de aanloop naar de NAVO-top van Boekarest, ingelicht over de visie van de Nederlandse regering op raketverdediging.

Met deze brief wordt gevolg gegeven aan de toezegging van de regering om u een actualisering van deze notitie over raketverdediging te doen toekomen, mede in het licht van de mogelijke besluitvorming over raketverdediging tijdens de NAVO-top van Lissabon in november van dit jaar. (Over de andere onderwerpen op de NAVO-top gaat u, zoals gebruikelijk, eveneens een brief toe). Tegen de achtergrond van de maatregelen in het Regeerakkoord geldt voor alle defensiecapaciteiten, dus ook de in deze brief genoemde, dat daarover in het voorjaar van 2011 nog nadere besluitvorming volgt.

Dreigingsontwikkelingen

In de notitie van 2008 bent u op de hoogte gebracht van de potentiële dreiging die uitgaat van de ontwikkeling en verspreiding van ballistische raketten onder een aantal risicolanden. Hierna is de verspreiding van ballistische raketten wereldwijd niet substantieel toe- of afgenomen. Daar staat tegenover dat de ontwikkelingen in risicolanden zoals Noord-Korea, Syrië en Iran onverminderd doorgaan. Tijdens de NAVO-top van Boekarest (2008) hebben de NAVO-regeringsleiders bevestigd dat zij een groeiende dreiging van ballistische raketten tegen NAVO-troepen, het NAVO-grondgebied en de bevolking van de lidstaten onderkennen. Tijdens de NAVO-top van Straatsburg/Kehl (2009) is deze groeiende dreiging opnieuw bevestigd. De opbouw van ballistische raketcapaciteit in Iran en Noord-Korea wordt in Nederland ook door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst onderkend. In het Eindrapport van het Interdepartementale Project Verkenningen, wordt de verspreiding van technologieën voor ontwik-

keling en fabricage van kernwapens en van raketten met een groot bereik aangemerkt als een veiligheidsrisico dat leidt tot een groeiende kwetsbaarheid van Nederland.

Hoewel de potentiële raketdreiging uit risicolanden zoals Noord-Korea en Syrië niet mag worden veronachtzaamd, is vanwege de geografische ligging en de voortgang in de technologische ontwikkelingsprogramma's, de dreiging die uitgaat van Iran voor West-Europa de meest relevante. Iran heeft in september 2009 in de oefening *Great Prophet IV* diverse korte en middenlange afstands-raketten getest. Niet alleen is de dracht van de raketten toegenomen, Iran is ook de nauwkeurigheid van zijn raketten aan het verbeteren. De techniek die Iran ontwikkelt in zijn ruimtevaartprogramma kan ook militair worden toegepast in de ontwikkeling van lange afstands-raketten.

Naast ontwikkelingsprogramma's voor ballistische raketten werkt Iran aan een naar eigen zeggen civiel nucleair programma. Het Internationaal Atoom Energie Agentschap (IAEA) is op basis van zijn inspecties niet in staat om vast te stellen dat het nucleaire programma van Iran alleen vreedzame doelen heeft. Iran leeft zijn internationale verplichtingen met betrekking tot zijn nucleaire programma's niet na. Daarnaast geeft Iran geen gehoor aan de resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties die gebieden dat Iran zijn aan verrijking gerelateerde activiteiten en de bouw van de zwaarwaterreactor in Arak opschort. Dit leidt ertoe dat er nog steeds vragen zijn over de aard van het Iraanse nucleaire programma.

Een raketdreiging tegengaan

Om raketdreiging tegen te gaan, beschikken westerse landen over een aantal complementaire middelen. Deze zijn zowel diplomatiek als militair van aard. Non-proliferatie, het tegengaan en het terugdringen van de verspreiding van rakettechnologie en nucleaire ontwikkelingsprogramma's door middel van diplomatieke, economische en juridische maatregelen, is de eerste stap. Het sluiten van verdragen, het toezien op de naleving van ontwapeningsafspraken en het afkondigen van embargo's maken hiervan deel uit. Op het militaire vlak vullen nucleaire en conventionele afschrikking, defensieve instrumenten (raketverdediging) en, in het uiterste geval, offensieve operaties elkaar aan.

Omdat er een raketdreiging is, zijn defensieve maatregelen noodzakelijk. In aanvulling op non-proliferatie en afschrikking is raketverdediging van belang als complementaire veiligheidsring. De bescherming die raketverdediging biedt, geeft regeringen, anders dan wanneer slechts over (offensieve) vergeldingscapaciteit wordt beschikt, meer mogelijkheden snelle escalatie van een conflict te voorkomen, omdat tijd kan worden gewonnen om een diplomatieke oplossing te zoeken.

NAVO-ontwikkelingen

De NAVO werkt al sinds 1997, toen het eerste *Military Operational Requirement* voor raketverdedigingscapaciteit het licht zag, aan de ontwikkeling van raketverdedigingscapaciteit. De NAVO maakt daarbij een onderscheid tussen *Theatre Missile Defence* (Nederland spreekt hier over expeditionaire raketverdediging) en *Missile Defence* (in Nederlandse termen: territoriale raketverdediging). Expeditionaire raketverdediging is primair de bescherming van ontplooid troepen tegen de dreiging van korte en middellange afstands-raketten. Territoriale raketverdediging is de bescherming van het NAVO-grondgebied tegen de dreiging van korte tot en met lange afstands-raketten.

Met de ontwikkeling van expeditionaire raketverdedigingscapaciteit is de NAVO volop aan de slag. Voor het *Theatre Missile Defence* systeem leveren de NAVO-lidstaten de sensoren en de wapensystemen (via het *NATO Defence Planning Process*). De NAVO draagt zorg voor het commandovoeringssysteem en de bijbehorende integratie van het geheel. Het commandovoeringssysteem wordt momenteel in het zogenoemde *Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence (ALTBMD)*-programma ontwikkeld. Het ALTBMD-systeem moet in staat zijn ontplooiing van raketverdedigingssystemen te plannen en tijdens de taakuitvoering aan te sturen.

Expeditionaire raketverdediging vindt in een gelaagd systeem plaats met een zogeheten *lower layer* en *upper layer*. Het ALTBMD-commandovoeringssysteem bestaat daarom uit twee delen. Het eerste deel (*capability 1*) bestuurt de *lower layer*-systemen (waaronder *Patriot*). Dit deel van het commandovoeringssysteem wordt momenteel door de NAVO ontwikkeld en nadert het stadium van initiële operationele gereedstelling. De *lower layer* systemen hebben een relatief klein bereik en vormen de binnenring van de verdediging. Het tweede deel (*capability 2*) bestuurt de *upper layer*-systemen (waaronder de Amerikaanse *Terminal High Altitude Area Defense System (THAAD)*¹ en de *Standard Missile 3 (SM3)*²). Deze systemen hebben een groter bereik en vormen de buitenring. In de NAVO is afgesproken dat het tweede deel van het commandovoeringssysteem pas wordt ontwikkeld als de *upper layer* systemen daadwerkelijk beschikbaar komen. Sinds 2009 zijn THAAD en SM-3 in de Verenigde Staten operationeel inzetbaar. Als gevolg daarvan zijn in 2009 zijn voor het eerst *upper layer* systemen via het *Defence Planning Process* aan de NAVO aangeboden. De NAVO kan binnen afzienbare tijd een besluit nemen over de toewijzing van de fondsen die voor *capability 2* benodigd zijn. Met *capability 2* van de expeditionaire raketverdediging is, volgens NAVO opgave³, een bedrag van ongeveer 400 miljoen euro gemoeid.

In de NAVO beschikken de Verenigde Staten, Duitsland en Nederland over expeditionaire raketverdedigingssystemen. Landen als Denemarken, Frankrijk, Italië, Spanje en Turkije overwegen de aankoop van dit soort systemen of hebben zelf ontwikkelingsprogramma's voor raketverdediging. De Nederlandse bijdrage aan expeditionaire raketverdediging wordt tot op heden gevormd door *Patriot PAC-3* eenheden. Dankzij de *PAC 3*-modificatie uitgevoerd in 2008 blijven de Nederlandse *Patriots* nog vele jaren inzetbaar.

Hoewel diverse landen binnen de NAVO beschikken over expeditionaire raketverdedigingssystemen, bevinden deze systemen zich in een zogeheten *critical shortfall category*. Hiermee wordt aangeduid dat er binnen de NAVO nog onvoldoende van dit soort systemen beschikbaar zijn. Onder meer is er behoefte aan sensoren met een groot bereik. Hiervoor kan ook voor de Nederlandse fregatten dankzij hun mobiliteit een rol zijn weggelegd. De radar van de vier Nederlandse Luchtverdediging en Commando (LC-)fregatten is geschikt te maken voor de raketverdedigingstaak. Besluitvorming ter zake moet nog plaats vinden. Na modificatie zou Nederland naast *Patriot* ook door de langeafstandsradarcapaciteit aan boord van de LC-fregatten een bijdrage aan expeditionaire raketverdediging kunnen leveren.

¹ De tweede THAAD-eenheid is op 16 oktober 2009 geactiveerd. De THAAD heeft in de gelaagde luchtverdediging een groter hoogte- en afstandbereik dan *Patriot*.

² De SM3 heeft een groter bereik dan THAAD en is van binnen naar buiten gezien de volgende schil in de gelaagde verdediging. Van de SM-3 is op dit moment Block 1A operationeel inzetbaar. Deze versie biedt een adequate verdediging tegen de huidige dreiging en de dreigingontwikkelingen van de nabije toekomst. Omdat verwacht wordt dat op de langere termijn ballistische raketten met een groter bereik beschikbaar komen, wordt een Block 2 versie van de SM-3 ontwikkeld.

³ Door de *Conference of National Armaments Directors*, het technische comité dat zich bezig houdt met raketverdediging in de NAVO.

Sinds 2005 verricht de NAVO studie naar de noodzaak en consequenties van de eventuele invoering van een territoriaal raketverdedigingssysteem. De afgelopen jaren zijn op NAVO-toppen diverse studies aan de regeringsleiders aangeboden. Nederland heeft actief deelgenomen aan de totstandkoming van deze studies. De dreigingsontwikkeling heeft ertoe geleid dat tijdens de NAVO-top van Boekarest in 2008 is vastgesteld dat, naast non-proliferatie en afschrikking, territoriale raketverdediging een deel van het antwoord vormt op de zich ontwikkelende raketdreiging. De regeringsleiders gaven daarom de opdracht om concrete opties te onderzoeken die bescherming van het gehele NAVO-grondgebied kunnen bewerkstelligen. Hierbij hanteert de NAVO de principes van ondeelbaarheid van veiligheid en solidariteit binnen de alliantie.

De dreigingsanalyse van de NAVO-top in Boekarest is in 2009 tijdens de NAVO-top in Straatsburg/Kehl bevestigd. Hierbij zijn ook de technische opties voor een NAVO-raketverdedigingssysteem besproken. De conclusie was dat additioneel onderzoek noodzakelijk was voordat een besluit over een NAVO-raketverdedigingssysteem zou kunnen worden genomen. Daarom is in Straatsburg/Kehl besloten aanvullend onderzoek uit te voeren voor de NAVO-top van 19 t/m 21 november 2010 in Lissabon. Dit onderzoek en de aanbevelingen en overwegingen daaruit moeten in Lissabon besluitvorming mogelijk maken over de wijze waarop de NAVO kan voorzien in territoriale raketverdediging.

De Amerikaanse Raketverdedigingsinitiatieven

De Verenigde Staten bouwen op eigen grondgebied een raketverdedigingssysteem tegen de dreiging uit landen als Noord-Korea en Iran. Dit systeem is inmiddels (beperkt) operationeel. In 2008, nog voor de NAVO-top in Boekarest, heeft de Amerikaanse regering besloten het Amerikaanse territoriale raketverdedigingssysteem uit te breiden met een in Europa geplaatste capaciteit. Het betrof een radar in Tsjechië en tien onderscheppingsraketten in Polen. Behalve dat hiermee een vroegtijdige onderscheppingscapaciteit voor raketten onderweg van Iran naar de Verenigde Staten werd nagestreefd, kan dit systeem ook delen van Europa beschermen. Kort voor de top van Boekarest werd door de Amerikaanse regering kenbaar gemaakt dat zij bereid was de in ontwikkeling zijnde «Europese» delen van het Amerikaanse raketverdedigingssysteem aan te bieden aan de NAVO als onderdeel van een eventuele toekomstige territoriale NAVO-raketverdedigingscapaciteit. De Amerikaanse raketverdedigingscapaciteit die destijds werd voorgesteld was niet onomstreden. Rusland gaf aan hierin een bedreiging van het strategische evenwicht te zien. Daarnaast werden, door critici in zowel Europa als de Verenigde Staten, vraagtekens geplaatst bij de technische haalbaarheid en effectiviteit van het ambitieuze plan.

Twee jaar later, kort na de NAVO-top in Straatsburg/Kehl, heeft de nieuwe Amerikaanse regering de plannen voor de plaatsing van Amerikaanse raketverdedigingssystemen in Europa gewijzigd. Op 17 september 2009 presenteerde president Obama de zogeheten *Phased Adaptive Approach for Missile Defense in Europe (PAA)*. Deze beleidswijziging baseerde de VS op een bijgestelde dreigingsanalyse, die stelt dat de ontwikkeling van korte en middellange afstandsraketten in Iran sneller gaat dan eerder voorzien. De ontwikkeling van raketten voor de lange afstand vordert daarentegen minder snel. Dit betekent dat de dreiging ten opzichte van het Amerikaanse vasteland zich later manifesteert, terwijl de dreiging voor Europese bondgenoten volgens de VS juist sneller toeneemt. De gefaseerde aanpak in de PAA beoogt een geleidelijke invoering van een

territoriaal raketverdedigingssysteem in de periode van 2011 tot 2020. De geleidelijkheid is gekoppeld aan de ontwikkeling van de dreiging en is flexibel genoeg om zich aan veranderingen in de dreigingsontwikkeling aan te passen. De PAA maakt gebruik van bestaande technologieën en systemen. In vergelijking met de plannen van de regering-Bush uit 2008 zijn de risico's van de PAA minder groot en zijn de investeringskosten lager. Rusland is nog steeds sceptisch, maar tot nu toe terughoudend in zijn reacties. De meeste NAVO-landen, waaronder Nederland, hechten grote waarde aan maximale openheid tegenover Rusland en zo mogelijk daadwerkelijke samenwerking met Rusland op het gebied van territoriale raketverdediging. Nederland zal deze openheid en de noodzaak om met Rusland samen te werken in de NAVO blijven benadrukken.

De NAVO en Amerikaanse Raketverdedigingsinitiatieven

De Amerikaanse regering heeft verklaard dat de sensoren en wapensystemen van de PAA een bijdrage kunnen vormen aan een territoriale NAVO-raketverdedigingscapaciteit. Indien de NAVO in Lissabon het besluit neemt dat zij, in aanvulling op de expeditionaire capaciteit, een territoriale raketverdedigingscapaciteit gaat ontwikkelen, kan vervolgens worden gezien hoe de Amerikaanse plannen daar precies deel van uit gaan maken. Vooruitlopend daarop wordt al onderzoek gedaan naar de technische, operationele en politieke consequenties van een NAVO-raketverdedigingscapaciteit en een koppeling met de PAA-plannen.

Als de NAVO, net zoals bij expeditionaire raketverdediging, besluit dat de NAVO-landen de sensoren en wapensystemen leveren en de NAVO voorziet in het commandovoeringssysteem voor de territoriale raketverdedigingscapaciteit, kan nuttig gebruik worden gemaakt van het Amerikaanse aanbod van sensoren en wapensystemen. Dit betekent dat de NAVO niet zelf een compleet raketverdedigingssysteem hoeft te ontwikkelen en te bouwen, maar zich net als bij de expeditionaire raketverdediging kan beperken tot een overkoepelend commandovoeringssysteem.

Door het commandovoeringssysteem voor territoriale raketverdediging te baseren op het ALTBMD-commandovoeringssysteem worden de additionele kosten voor een commandovoeringssysteem voor territoriale raketverdediging beperkt tot een bedrag onder de € 200 miljoen (in de meest recente technische studie wordt nu gesproken van tussen € 83 en € 147 miljoen). Deze kosten zijn nodig om het commandovoeringssysteem voor expeditionaire raketverdediging uit te breiden tot een commandovoeringssysteem voor territoriale raketverdediging. Uitgangspunt voor de uitbreiding is dat het hiervoor beschreven *upper layer*-deel (*capability 2*) van het ALTBMD-systeem in gebruik moet zijn genomen. Het commandovoeringssysteem komt in aanmerking voor gezamenlijke NAVO-financiering. Dit dossier zal daarbij uiteraard met andere moeten concurreren, aangezien aan de financieringsruimte van de NAVO duidelijke grenzen zijn gesteld. Nederland dringt daarom aan op verdere precisering van de kosten en de financieringsopties hiervoor.

De Amerikaanse systemen van de PAA dekken nagenoeg het hele Europese NAVO-gebied af. Indien nodig kan mede gebruik worden gemaakt van de binnen de NAVO beschikbare expeditionaire raketverdedigingssystemen die extra kosten beperkt houden. Mochten in de toekomst nog aanvullende systemen noodzakelijk zijn dan zouden deze door middel van NAVO in *common funding*, nationaal door een bijdrage van een enkel land of multinationaal door een aantal NAVO-partners gefinancierd kunnen worden. Nederland dringt er ook hier op aan dat de kosten en financieringsopties voor deze aanvullende systemen zoveel mogelijk

inzichtelijk moeten worden gemaakt, voordat definitieve materieelverwerkingskeuzes worden gemaakt.

De Nederlandse Positie

Door gebruik te maken van het Amerikaanse PAA-aanbod en dit systeem, samen met sensoren en wapensystemen van andere landen, te combineren met een nog te ontwikkelen NAVO-commandovoeringssysteem zou een raketverdedigingscapaciteit ontstaan die antwoord biedt op de toenemende dreiging van ballistische raketten gericht tegen het NAVO-grondgebied. De regering is van mening dat het voorkomen van agressie en inbreuken op vreedzame internationale verhoudingen, waaronder de toenemende dreiging van ballistische raketten, de komende tien jaar niet alleen dient te berusten op diplomatie en afschrikking gebaseerd op een combinatie van conventionele en nucleaire middelen. Ook is een belangrijke rol weggelegd voor defensieve middelen als raketverdediging.

De regering heeft zich in 2008 op het standpunt gesteld dat raketverdediging relevant (effectief en proportioneel ten opzichte van de dreiging), haalbaar en betaalbaar moet zijn. Gezien de zich ontwikkelende dreiging in het bijzonder Iran neemt de relevantie van raketverdediging alleen maar toe. Door Amerikaanse systemen te combineren met reeds bestaande systemen van NAVO-bondgenoten kan een NAVO-raketverdedigingscapaciteit ontstaan die in technisch en operationeel opzicht haalbaar is, tegen redelijke, hoewel niet te verwaarlozen, kosten. Ook Nederland valt onder de bescherming die dat systeem levert. De Nederlandse beleidslijn blijft dat raketverdediging een wezenlijke bijdrage levert aan de veiligheid van NAVO-landen, mits de verschillende programma's en systemen goed op elkaar worden afgestemd. De ondeelbaarheid van veiligheid van het Bondgenootschap moet daarbij voorop blijven staan.

De Nederlandse positie is gebaseerd op de grote kennis en expertise die in 20 jaar is opgebouwd op het gebied van raketverdediging, binnen de overheid en krijgsmacht, bij TNO en bij de Nederlandse industrie. Daarnaast heeft Nederland zich altijd actief opgesteld in raketverdedigingsoefeningen (Nederland is de initiatiefnemer van de tweejaarlijks terugkerende Europese oefening op dit gebied: «Joint Project Optic Windmill»).

Het debat over raketverdediging in de NAVO loopt al enige tijd en heeft met de herziene raketverdedigingsplannen van de Verenigde Staten een nieuwe dynamiek gekregen. Nederland heeft het besluit van de Amerikaanse regering vanaf het begin verwelkomd. Een positief effect ervan is dat de Verenigde Staten de NAVO en de Europese bondgenoten nadrukkelijk wil betrekken bij het zoeken naar een antwoord op de dreigingen waaraan het Bondgenootschap wordt blootgesteld. In de benadering die Nederland tot nu toe altijd heeft uitgedragen past dit ook: voortbouwen op reeds bestaande middelen en structuren om zo op kostenefficiënte wijze een adequate raketverdedigingscapaciteit te ontwikkelen.

Deze positief-kritische opstelling hanteert Nederland ook als het gaat om het NAVO-besluitvormingsproces over raketverdediging. Het is daarbij van belang te beseffen dat de Verenigde Staten de uitvoering van hun plannen, ongeacht de uitkomst van NAVO-besluitvorming, zullen doorzetten. Indien de NAVO op afzienbare termijn geen consensus kan bereiken over raketverdediging, wordt het later lastiger om de Amerikaanse raketverdedigingsplannen op efficiënte wijze te integreren in het programma van de NAVO. Hierdoor kunnen op een later tijdstip interope-

rabiliteitsproblemen ontstaan, die hogere kosten met zich meebrengen. Dit wil Nederland trachten te voorkomen en daarom hecht ons land aan besluitvorming over raketverdediging als toekomstige taak voor de NAVO, tijdens de NAVO-top in Lissabon in het najaar van 2010. In de aanloop naar die NAVO-top heeft de Nederlandse regering voortdurend aandacht gevraagd voor een goede uitwerking van de technische randvoorwaarden (interoperabiliteit van Europese en Amerikaanse systemen).

Nederland is van mening dat een positief raketverdedigingsbesluit de cohesie van het Bondgenootschap versterkt. Artikel 5 van het Noord Atlantisch Verdrag en de collectieve verdediging van het NAVO-gebied blijven hierbij leidend. Voor Nederland is het belangrijk dat het debat in de NAVO blijft voortgaan en dat dit ook in het kader van de herziening van het Strategisch Concept een belangrijke rol speelt. De regering realiseert zich dat voor de top in Lissabon geen volledig inzicht in de kostenstructuur van NAVO-raketverdediging zal bestaan. Wel blijft de regering er op aandringen dat er zo veel mogelijk duidelijkheid komt over de kosten en financieringsopties van benodigde aanvullende sensoren, wapensystemen en het NAVO-commandovoeringssysteem. Indien de NAVO in Lissabon besluit dat raketverdediging een gezamenlijke taak is, kunnen voor Nederland slechts vervolgstappen worden gezet als de financiële consequenties daarvan duidelijk zijn.

Nederland kan met de systemen voor expeditionaire raketverdediging-Patriot en, indien tot modificatie van de radar zou worden besloten, de LC-fregatten – een waardevolle bijdrage leveren aan de behoefte aan wapensystemen voor de territoriale raketverdedigingstaak van de NAVO.

Tijdens de NAVO-bijeenkomst van ministers van Buitenlandse Zaken in Tallinn, in april 2010, is door alle bondgenoten geconstateerd dat de NAVO op het gebied van raketverdediging nauwe samenwerking met Rusland moet blijven nastreven. De Nederlandse regering steunt deze inzet en neemt dan ook actief deel aan de werkgroep van de NAVO Rusland Raad over dit onderwerp.

Raketverdediging zal onderdeel uitmaken van de bredere discussie in de NAVO over het Strategisch Concept. Het blijft van belang om in het oog te houden dat de eerste verdedigingslinie tegen de dreiging van ballistische raketten het tegengaan van proliferatie ervan dient te zijn in alle daarvoor geëigende fora, waaronder het *Missile Technology Control Regime (MTCR)* en de *Hague Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation (HCOC)* evenals door efficiënte exportcontroles. Voorkomen is immers beter dan genezen.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

De minister van Defensie,
J. S. J. Hillen