



Commissie Buitenland

Een geloofwaardige Europese afschrikking

Kernwapens in een veranderde veiligheidscontext

Inleiding

Kernwapens als massale vernietigingswapens worden in de politiek en de samenleving alom zeer gevreesd vanwege de enorme verwoestende kracht met immense consequenties mocht het ooit tot inzet komen. Kernwapens zijn enerzijds het meest effectieve wapensysteem vanwege de geweldige vernietigingskracht. Anderzijds doet dit vermogen tevens afbreuk aan de geloofwaardigheid van de inzet van kernwapens. Afschrikking (*deterrence*) is altijd een berekening van kosten en baten waarvoor geen duidelijke meeteenheden zijn. Wanneer een tegenstander denkt zijn doel tegen acceptabele kosten te kunnen bereiken zal hij wellicht overgaan tot een aanval. Wanneer de kosten (en gevolgen) te hoog lijken dan zal het wellicht enkel bij retoriek blijven. Afschrikking is daarmee altijd een precair spel tussen signalen die men afgeeft en hoe de tegenstander dergelijke signalen interpreteert.

De verdediging van de NAVO is onder meer gebaseerd op gemeenschappelijke nucleaire afschrikking. Een eigen geloofwaardige afschrikking biedt de uiteindelijke garantie voor de veiligheid van het gehele bondgenootschap zolang mogelijke tegenstanders beschikken over een nucleaire capaciteit.¹ Het afschrikingsbeleid van de NAVO is erop gericht dat kernwapens nooit hoeven te worden ingezet. Kernwapens hebben voor de NAVO een oorlogsvoorkomende functie. Na de val van de Berlijnse muur en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie leek de nucleaire dreiging voor de wereld sterk te verminderen. Sinds de Russische inval in Oekraïne op 24 februari 2022 woedt er echter weer een oorlog op het Europees continent. Van Russische zijde is sprake van toenemende escalatie in schaal, intensiteit en vormen van geweld inclusief nucleaire dreigementen. Indirect is deze dreiging ook tegen de Europese Unie gericht, een belangrijke leverancier van wapens en munitie aan de Oekraïne. Helaas staat sinds een aantal jaren ook het internationale stelsel van wapenbeheersing onder druk en zijn veel nucleaire wapenbeheersingsverdragen niet langer van kracht. De veiligheid van Europa is in het geding.

Met het aantreden van president Trump is de positie van de Verenigde Staten (VS) binnen het NAVO-bondgenootschap aan verandering onderhevig. Het bedrijven van machtspolitiek, het invoeren van tariefmuren en de omgang van de Amerikaanse president met de internationale rechtsorde doen afbreuk aan de basis van gemeenschappelijkheid die Europa en de VS sinds de Tweede Wereldoorlog hebben.

¹ Kabinetsreactie AIV-advies 'Kernwapens in een nieuwe geopolitieke werkelijkheid', 18 april 2019.

De actuele situatie onderstreept eens te meer de noodzaak om nu echt werk te maken van meer strategische autonomie, van een slagvaardige en sterke Europese Unie, die zelf verantwoordelijkheid draagt voor de veiligheid en defensie op het Europese continent en daarmee tevens zoveel als mogelijk bijdraagt aan het behoud van de trans-Atlantische band.

De Europese Commissie bracht op 19 maart 2025 het *White paper for Defence – Readiness 2030* uit met voorstellen voor capaciteitsdoelstellingen, investeringsbehoeften en de versterking van de Europese defensie-industrie om volledig militair gereed te zijn in 2030. Lidstaten wordt toegestaan voor 800 miljard Euro te lenen; 650 miljard Euro nationaal en 150 miljard Euro via de Europese Commissie. Op 20 maart 2025 keurde de Europese Raad de implementatie goed. Het is evenwel de vraag of dit bedrag toereikend zal zijn en of geen andere – meer gemeenschappelijke - aanpak noodzakelijk is van collectieve financiering en gemeenschappelijke orders.² Het is een goede zaak dat de banden tussen het Verenigd Koninkrijk (VK) en de EU worden aangehaald. Naast versnelling van de Europese samenwerking op veiligheids- en defensiegebied is de samenwerking tussen de EU/ Europese landen en het VK recent geïntensiveerd in een *coalition of the willing*, tevens ten behoeve van de Europese ondersteuning van Oekraïne. Op 19 mei 2025 is een *EU-VK Security and Defence Partnership* gesloten.

De rol van kernwapens voor de Europese veiligheid was lange tijd geen onderwerp van het publieke en politieke debat. De toenemende nucleaire dreiging vanuit Rusland, de opbouw van het kernwapenarsenaal in China en de ontwikkelingen in de trans-Atlantische verhoudingen roepen de vraag op hoe binnen de veranderde nucleaire veiligheidscontext een geloofwaardige Europese afschrikking vorm en inhoud krijgt en welke aanvullende maatregelen mogelijk en noodzakelijk zijn.³

² Zie: Lain A Jansen, Roel Beetsma en Catherine de Vries, 'Defensie als Europees publiek goed vergt meer dan Rearm Europe', <https://esb.nu/defensie-als-europees-publiek-goed-vergt-meer-dan-rearm-europe/> 15 april 2025.

³ Zie: Paul van Hooft, 'Europa zal nu merken wat het echt kost om de veiligheid op orde te krijgen', <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/11/26/europa-zal-nu-merken-wat-het-echt-kost-om-de-veiligheid-op-orde-te-krijgen-a4874518> 26 november 2024, Paul van Hooft 'Rusland moet snappen: escalatie zal kostbaar zijn', <https://www.nrc.nl/nieuws/2025/03/17/rusland-moet-snappen-escalatie-zal-kostbaar-zijn-a4886630> NRC 17 maart 2025 en Paul van Hooft 'Nuclear Deterrence: Can Britain and France Take On America's Role in Defending Europe against Russian Aggression', <https://www.rand.org/pubs/commentary/2025/03/nuclear-deterrence-can-britain-and-france-take-on-americas.html> 19 maart 2025.

Tegen deze achtergrond heeft de Commissie Buitenland van het CDA het initiatief genomen tot de opstelling van een advies over de rol van kernwapens in de context van een nieuwe tijd van afschrikking: hierbij in het bijzonder aandacht voor de ethische aspecten van kernwapens, voor de dreiging van de Russische kernwapens, de opbouw van het Chinese kernwapenarsenaal, de implicaties van de tweede termijn van president Trump, eventuele consequenties voor de positie en rol van de Franse en Britse kernmacht en de invloed van Artificial Intelligence (AI). In het kader van dit advies is relevante literatuur bestudeerd en heeft dr. P. van Hooft op 10 maart 2025 een presentatie verzorgd voor de Commissie Buitenland. Daarnaast is een aantal gesprekken met deskundigen gevoerd: de heer J. van Dort en de heer C. Oudes van PAX voor Vrede, drs. S. van der Meer en mr. J.G. de Hoop Scheffer. De Commissie Buitenland is alle gesprekspartners dankbaar voor de gedeelde inzichten.

In dit rapport zal allereerst worden ingegaan op de aard en omvang van de toegenomen nucleaire dreiging zowel vanuit Rusland als vanuit andere kernwapenmogendheden en de destabiliserende effecten van Artificial Intelligence (AI). De rol en betekenis van kernwapens voor het afschrikingsbeleid van de NAVO en de capaciteiten van de VS, Frankrijk en het VK worden aansluitend uiteengezet. In het CDA is traditioneel veel aandacht voor de ethische overwegingen rondom kernwapens. Het rapport staat daarom stil bij een aantal christendemocratische overtuigingen ter zake. Aansluitend volgt de paragraaf over het onverminderde belang van nucleaire ontwapening en wapenbeheersing. Het rapport sluit af met vijf centrale conclusies en een aantal aanbevelingen voor het Nederlandse en Europese defensiebeleid.

I Toegenomen nucleaire dreiging

Al langere tijd is sprake van een toenemende nucleaire dreiging terwijl het wapenbeheersingsregime van na de Koude Oorlog steeds verder uiteenvalt, grote geopolitieke verschuivingen plaatsvinden en de internationale betrekkingen verslechteren. Het voortduren van de grootschalige oorlog tegen Oekraïne en het uitblijven van een eerlijke, duurzame en rechtvaardige vrede heeft immense gevolgen voor Oekraïne en heeft enorme gevolgen voor de Europese veiligheid.⁴ *‘Role of nuclear weapons grows as geopolitical relations deteriorate’*, kopte het SIPRI bij de presentatie van Jaarboek 2024.⁵ In dit verband wordt wel gesproken over de *third nuclear age*. Na de Koude Oorlog en het post-Sovjet-tijdperk beleven we nu een tijd waarin de veiligheidsstructuren van weleer in belangrijke mate verdwenen zijn.⁶

Volgens het SIPRI Yearbook 2025 bezaten de negen kernwapenstaten - VS, Rusland, VK, Frankrijk, China, Pakistan, India, Israël en Noord-Korea - in totaal 12405 kernwapens, waarvan waarschijnlijk 9585 operationeel zijn. Rusland en de VS beschikken over 90 % van de kernwapens en werken uitgebreide programma's uit voor de uitbreiding en modernisering van de kernwapens, kernkoppen en overbrengingsmiddelen.⁷ De recente ontwikkelingen in Noord-Korea, China en Iran zijn zorgelijk. Zo beschikt Noord-Korea waarschijnlijk over voldoende splijtstof voor 90 kernwapens (momenteel ongeveer 50), heeft Iran de productie van verrijkt uranium opgevoerd en is de verwachting dat China in 2030 zal beschikken over 1000 kernkoppen (tegen 410 in 2023).⁸

⁴ Zie voor een historisch overzicht over nucleaire afschrikking en kernwapenbeheersing, Bijlage II, AIV-advies 109 'Kernwapens in een nieuwe geopolitieke werkelijkheid', januari 2019 <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2019/01/29/kernwapens-in-een-nieuwe-geopolitieke-werkelijkheid>

⁵ SIPRI Yearbook 2024 <https://www.sipri.org/yearbook/2024>

⁶ Joshua Keating, 'The world has entered the third nuclear age', <https://www.vox.com/the-highlight/392807/nuclear-risk-weapons-arms-race>

⁷ Zie voor een overzicht van de verschillende typen kernwapens per kernwapenstaat <https://www.sipri.org/yearbook/2025>, pag. 203 t/m 213.

⁸ Zie: Paul Mc Clearly, 'Pentagon report: China to build 1,000 nukes in 2030' <https://www.politico.com/news/2024/12/18/pentagon-report-china-nuclear-weapons-00195031> 18 december 2024.

Alexander Mattelaer, 'China's Nuclear Shadow Reaches Europe' <https://www.egmontinstitute.be/chinas-nuclear-shadow-reaches-europe/> 22 oktober 2024.

Dr Sari Arho Havrén, 'China's No First Use: Nuclear Weapons Policy Change or False Alarm' <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/chinas-no-first-use-nuclear-weapons-policy-change-or-false-alarm>, 13 oktober 2023.

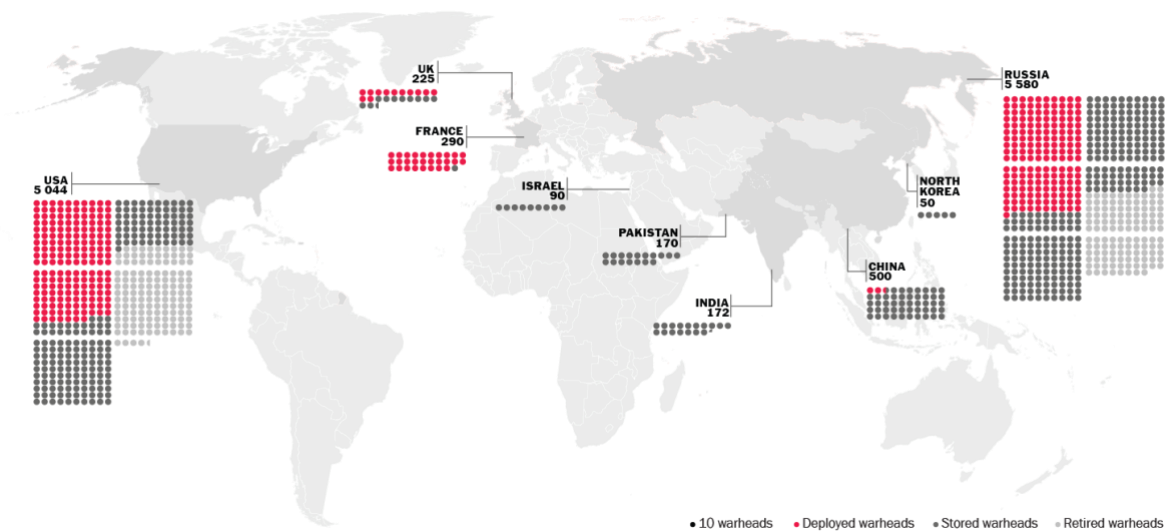
Artificial Intelligence (AI) kan de ontwikkeling of productie van massavernietigingswapens of precursortechnologieën vergemakkelijken. Er bestaat bezorgdheid over toenemende risico's van onopzettelijk of opzettelijk gebruik van kernwapens, verminderde crisisstabiliteit en nieuwe wapenwedlopen op het snijvlak van kernwapens en AI. Daarom moeten regeringen risicobeperkende maatregelen nemen en tegelijkertijd zoeken naar nuttige toepassingen van AI. Alle kernwapenstaten zijn al begonnen met het integreren van AI in hun nucleaire commando-, controle-, communicatie- en informatie-infrastructuur (NC3I). De toepassing van AI in massavernietigingswapens kan drie belangrijke gevolgen hebben.

Ten eerste kan AI de ontwikkeling van biologische, chemische of nucleaire wapens vergemakkelijken. AI kan helpen om uraniumverrijking of plutoniumscheiding te optimaliseren.

Ten tweede zou AI de toegang tot nucleaire, biologische en chemische wapens voor illegale actoren kunnen vergemakkelijken.⁹

Ten derde zou de integratie van AI in massavernietigingswapens de drempel voor het gebruik van nucleaire, biologische of chemische wapens kunnen verlagen. De grootste angst is dat AI de beslissing om kernwapens in te zetten uit handen van de mens zal nemen. AI-systemen die informatie en strategie met betrekking tot nucleaire offensieve en defensieve middelen analyseren en zelfs die middelen kunnen aansturen, verkorten sterk de beslissingstijd die regeringen hebben tegen een mogelijke atoomdreiging. Zeker in combinatie met steeds snellere overbrengingsmiddelen zoals hypersonische raketten kan de beslissingstijd in een crisis erg klein worden en wordt daarmee de kans op miscalculatie vergroot.

⁹ [Oliver Meier](https://europeanleadershipnetwork.org/commentary/the-fast-and-the-deadly-when-artificial-intelligence-meets-weapons-of-mass-destruction/), 'The fast and the deadly: when Artificial Intelligence meets weapons of mass destruction' <https://europeanleadershipnetwork.org/commentary/the-fast-and-the-deadly-when-artificial-intelligence-meets-weapons-of-mass-destruction/>, 27 juni 2024.



10

Rusland

De nucleaire ontwikkelingen in Rusland zijn van directe invloed op de veiligheid van het Europese continent. Er is sprake van permanente modernisering en uitbreiding van het Russische atoomarsenaal, dat groot is en divers. Voor Rusland vervult het kernwapenarsenaal volgens analisten een belangrijke rol in het Russische streven te worden erkend als een grootmacht.¹¹ Kernwapens maken een zeer belangrijk en integraal onderdeel uit van de Russische doctrine in het voeren van het gevecht en het vermogen tot escalatie. Waar in de westerse wereld nucleaire wapens slechts in ultimo worden ingezet, maken nucleaire wapens een vast onderdeel uit van Russische strijdplannen.

Rusland heeft een groot strategisch arsenaal en veel sub-strategische wapens, in totaal 5580 wapensystemen.¹² Rusland heeft 2822 strategische kernkoppen waarvan ongeveer 1710 kernkoppen die geplaatst kunnen worden op ballistische raketten en gevechtsvliegtuigen en ongeveer 1558 tactische kernkoppen.¹³ Volgens Bob Woodward zou minister van Defensie Austin zijn Russische collega Sjogjou in oktober 2022, toen Russische eenheden in grote problemen waren gekomen bij de stad Cherson, hebben gewaarschuwd geen tactische kernwapens in te zetten.¹⁴ Maart 2023 kondigde Rusland aan kernwapens in Belarus te stationeren en in mei 2024 maakte Rusland bekend oefeningen te houden met tactische kernwapens langs de grens met Oekraïne.

¹⁰ SIPRI Yearbook 2024 7. World nuclear forces, <https://www.sipri.org/yearbook/2024/07>

¹¹ Kernwapens in een nieuwe geopolitieke werkelijkheid, AIV-advies 109, januari 2019, 29.

¹² SIPRI Yearbook 2024, <https://www.sipri.org/yearbook/2024/>, 272.

¹³ SIPRI Yearbook 2024 <https://www.sipri.org/yearbook/2024/>, 287

¹⁴ Gijs Beukers, interview met Bob Woodward, Volkskrant 19 december 2024.

In november 2024 is de Russische nucleaire doctrine op verschillende onderdelen aangepast:¹⁵

- a. Belarus is officieel onder de Russische atoombescherming gebracht.
- b. Inzet van kernwapens in geval van conventionele agressie die een ‘critical threat to Russian/Belarusian sovereignty and/or territorial integrity’ is, voorheen ‘the very existence of the state’. Verschillende analisten menen dat dit de facto een verlaging van de atoomdrempel impliceert.
- c. Voortaan wordt een aanval van een niet-nucleaire staat in samenwerking met of met steun van een nucleaire staat, beschouwd als een gezamenlijke aanval op Rusland.¹⁶

In de afgelopen jaren heeft Rusland met regelmaat impliciete en expliciete dreigingen geuit over een eventuele inzet van kernwapens. Over het effect daarvan wordt door deskundigen verschillend gedacht.¹⁷ Volgens Keir Giles bedient Rusland zich al sinds 2012 van nucleaire retoriek als onderdeel van een informatiecampagne waaraan op alle niveaus wordt deelgenomen en andere landen ervan moet overtuigen dat als Rusland de voet wordt dwars gezet, een nucleaire oorlog c.q. een derde wereldoorlog het gevolg kan zijn.¹⁸

¹⁵ <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12672>

¹⁶ <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9825/>

¹⁷ Rishi Paul (European Leadership Network) meent dat het verloop van de wapenleveranties aan Oekraïne aantoont dat er een beperkt effect is uitgegaan van de nucleaire intimidatie. Uiteindelijk is wel toestemming verleend voor *ATCMS- missiles* en heeft het VK toestemming gegeven om de *Storm Shadow missiles* in te zetten op doelen in Rusland. <https://europeanleadershipnetwork.org/commentary/bluff-and-bluster-why-putin-revised-russias-nuclear-doctrine/>

¹⁸ Keir Giles, ‘Russian nuclear intimidation’, <https://www.chathamhouse.org/2023/03/russian-nuclear-intimidation>

Zie ook Ivo Daalder, ‘There is no such thing as good nuclear proliferation’, <https://www.politico.eu/article/there-is-no-such-thing-as-good-nuclear-proliferation/>, 8 januari 2025.

II Capaciteiten VS, Frankrijk, VK

Rol van kernwapens voor de NAVO

Kernwapens zijn voor de NAVO een essentieel element in het afschrikken van een tegenstander om tot militaire actie over te gaan. Het afschrikingsbeleid van de NAVO is erop gericht dat kernwapens nooit hoeven te worden ingezet. De NAVO is per definitie een defensie-alliantie en beziet daarom de inzet van kernwapens altijd vanuit een defensief perspectief en benadrukt dat het gaat om een uiterste middel. Daarom beschikt de NAVO niet over eigen nucleaire wapens. Drie bondgenoten te weten de VS, Frankrijk en het VK beschikken wel over kernwapens en besluiten soeverein over eventuele inzet. De NAVO zal een nucleaire alliantie blijven zolang er kernwapens bestaan, maar wil tevens bijdragen aan een kernwapenvrije wereld.

Verenigde Staten

Het nucleaire arsenaal van de VS is voor de NAVO veruit het belangrijkste. De VS beschikt over kernwapens die worden gelanceerd vanuit onderzeeërs, vanaf vliegtuigen en vanaf het land; in totaal 5044 wapensystemen.¹⁹ Sinds de Koude Oorlog heeft de VS de strategische kernwapencapaciteiten sterk verminderd. Op het Europees grondgebied zijn Amerikaanse *forward deployed* kernwapens, waaraan ook afzonderlijke bondgenoten (België, Duitsland, Italië, Nederland, Turkije) een bijdrage leveren door het beschikbaar stellen van gevechtsvliegtuigen die zowel met een conventionele als nucleaire lading kunnen worden uitgerust, ook wel *nuclear sharing* genoemd. De operationele controle over deze kernkoppen is voorbehouden aan de Amerikaanse president. Deze vorm van *nuclear sharing* is in overeenstemming met het Non Proliferatie Verdrag (NPV). Dit verdrag beperkt het bezit van kernwapens tot de VS, het VK, Frankrijk, Rusland en China.²⁰

Het bestaan van de Amerikaanse atoombom is vanwege de machtspositie van de VS, de omvang en de aard van het Amerikaanse wapenarsenaal, van cruciaal belang voor het NAVO-bondgenootschap en de verdediging van het Europese continent, de zogenaamde *extended deterrence* (het nucleaire arsenaal van de VS ontmoedigt agressie jegens bondgenoten en partners van de VS). De ontwikkelingen na het aantreden van president Trump in 2025, geven aanleiding na te denken over de noodzaak van versterking van de Europese defensie, waaronder mogelijke aanvullende Europese maatregelen ter versterking van de nucleaire afschrikking op het Europese continent.²¹

¹⁹ SIPRI Yearbook 2024, 272.

²⁰ Zie pagina 14 voor een verdere toelichting op het NPV.

²¹ In een hoorzitting van het House of Lords verklaarde de voormalige Britse ambassadeur in Washington Sir David Manning in hoorzitting op 5 maart 2025 House of Lords: 'It is very difficult to imagine what we will do to defend ourselves if, for example—this is very hypothetical—the Trump Administration decide

Frankrijk

Frankrijk beschikt over 290 kernkoppen. De Franse kernmacht bestaat uit de *Force océanique stratégique* : vier grote strategische kernonderzeeërs uitgerust met 16 M51 ballistische raketten met een bereik van maximaal zo'n 10.000 kilometer en twee squadrons *Rafale*-gevechtsvliegtuigen die ook met nucleaire raketten kunnen worden uitgerust.²² Een derde generatie onderzeeboten zou gereed moeten zijn in 2035. Een vierde generatie *air-to-surface nuclear missile* (hypersonisch) wordt ook in 2035 verwacht.²³ Alle systemen zijn van Franse makelij. Ook voor Frankrijk geldt dat onderhoud en bescherming van onderzeeërs grote investeringen vergen. Frankrijk neemt niet deel aan het overleg in de Nuclear Planning Group (NPG) van de NAVO en het nucleaire arsenaal staat geheel buiten het bondgenootschap. Doel van de Franse kernmacht is: 'protéger la France et les Français contre toute menace d'origine étatique contre nos intérêts vitaux, d'où qu'elle vienne et quelle qu'en soit la forme.'²⁴ Er is geen sprake van *extended deterrence*' zoals bij de VS, het Franse nucleaire arsenaal is *stricte suffisance*. De Franse kernmacht heeft 'une place singulière au sein de l'OTAN puisqu'elle contribue à la dissuasion de l'Alliance, et revêt une dimension authentiquement européenne.'²⁵ De Franse president stelt vast of er sprake is van inbreuk op de vitale belangen van Frankrijk en is degene die uiteindelijk besluit over de inzet. Na de inval in Oekraïne bracht Frankrijk drie onderzeeërs in plaats van één onderzeeër in de vaart.²⁶

Verenigd Koninkrijk

Het VK beschikt over 'a minimum, credible, independent nuclear deterrent, declared to the defence of NATO' essentieel voor de verdediging van het VK en de 'NATO allies'.²⁷ Het VK heeft vier onafhankelijk opererende onderzeeboten met Amerikaanse *Trident missiles*. Permanent is één onderzeeboot in de vaart, *continuous at-sea deterrent*. De Britse kernmacht is in technisch en logistiek opzicht zeer afhankelijk van de VS, in het bijzonder voor het onderhoud en reservedelen van de ballistische raketten.

that they will end our nuclear co-operation deal, or Trump moves out of NATO, or even becomes just so equivocal about NATO that the Article 5 guarantee is no longer plausible. I am not saying those things will happen. They were inconceivable until six weeks ago. Now we have to address them. That does not mean they will happen, but I think they are on the table.²¹

²² <https://frstrategie.org/en/publications/notes/french-nuclear-deterrent-changing-strategic-environment-2025>

²³ Héloïse Fayet, Andrew Futter, Ulrich Kühn, 'Forum towards a European nuclear deterrent', <https://www.iiss.org/online-analysis/survival-online/2024/09/forum-towards-a-european-nuclear-deterrent>

²⁴ <https://www.defense.gouv.fr/dgris/politique-defense/la-dissuasion-nucleaire-francaise>

²⁵ <https://www.defense.gouv.fr/dgris/politique-defense/la-dissuasion-nucleaire-francaise>

²⁶ New York Times, Steven Erlanger, 'As Trump stirs doubt, Europeans debate their own nuclear deterrent' 15 maart 2025.

²⁷ <https://www.gov.uk/government/publications/uk-nuclear-deterrence-factsheet/uk-nuclear-deterrence-what-you-need-to-know>

Het VK beschikt over 225 kernkoppen en heeft in 2021 in het licht van de ontwikkelingen op veiligheids- en technologisch gebied, besloten tot uitbreiding van het aantal tot 260.²⁸ Het VK maakt wel deel uit van de NPG. Alleen de Britse premier besluit tot inzet ook als er sprake is van een *NATO response*.²⁹ Samen met de VS wordt een gezamenlijke raketcomponent ontwikkeld voor de opvolger van de *Vanguard*-klasse, de *Dreadnought*, die in de loop van de jaren 2030 gereed moeten zijn.³⁰ Premier Starmer heeft op 24 juni 2025 aangekondigd dat het VK twaalf F-35's zal aanschaffen en daarmee zal aansluiten bij *NATO's dual capable aircraft nuclear mission*.³¹

Frans-Britse samenwerking

Tijdens de Koude Oorlog zijn tussen Frankrijk en het VK besprekingen gevoerd over samenwerking op nucleair gebied. Vanwege de verschillende posities en andere opvattingen over de mate van autonomie van hun nucleaire afschrikingsbeleid, is dit destijds beperkt gebleven. In de *Ottawa Declaration* van de NAVO (1974) wordt de bijdrage van Frankrijk en het VK aan de nucleaire afschrikking van het bondgenootschap als volgt verwoord: 'two of the European members possess nuclear forces capable of playing a deterrent role of their own contributing to the overall strengthening of the deterrence of the alliance.' Begin jaren negentig werden de besprekingen tussen beide landen opnieuw opgestart. Frankrijk en het VK verklaarden in de zogenaamde *Chequers Declaration* (1995) zich geen situatie te kunnen voorstellen waarin de 'vital interests of either of our two countries...could be threatened without the vital interests of the other being also threatened.'³² In 2010 hebben Frankrijk en het VK de *Lancaster House Treaties* gesloten met een apart nucleair verdrag voor 50 jaar met o.a. afspraken over nieuwe testlocaties en onderhoud.

Op 10 juli 2025 kwamen beide landen in de *Northwood Declaration* overeen. Voor de politieke aansturing van de samenwerking werd een *UK-France Nuclear Steering Group* opgericht die onder leiding staat van de Franse president en de *Cabinet Office* van het VK.³³ De afspraken in deze nieuwe verklaring vormen de opmaat naar verdergaande strategische, operationele en tactische samenwerking tussen beide landen ten bate van

²⁸ <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9175/>

²⁹ 'Europe is quietly debating a nuclear future without the US'

<https://www.politico.com/news/magazine/2024/07/04/europe-us-nuclear-weapons-00166070>

³⁰ AIV-advies, bijlage V; <https://www.politico.eu/article/uk-insists-us-still-a-reliable-ally-amid-jitters-over-trident-nuclear-subs/>

³¹ <https://www.gov.uk/government/news/uk-to-purchase-f-35as-and-join-nato-nuclear-mission-as-government-steps-up-national-security-and-delivers-defence-dividend>

³² <https://www.ft.com/content/7fed8f2b-98c7-43c6-88b3-d66be449bfac> 'Why Europe cannot rely on the French umbrella'

³³ <https://www.gov.uk/government/news/northwood-declaration-10-july-2025-uk-france-joint-nuclear-statement>. Zie ook: <https://www.iiss.org/publications/strategic-comments/2025/09/the-northwood-declaration-uk-france-nuclear-cooperation-and-a-new-european-strategic-backstop/>

de Europese afschrikking.³⁴

Uitspraken president Macron over de Europese dimensie van het Franse kernwapen
President Macron heeft de afgelopen jaren diverse malen uitspraken gedaan over de betekenis van het Franse kernwapen voor de verdediging van het Europese continent. In februari 2020 tijdens een toespraak aan de *Ecole de Guerre*, sprak Macron de bereidheid uit om met Europese partners een strategische dialoog aan te gaan over de rol van het Franse kernwapen voor de collectieve veiligheid. In 2022 verklaarde president Macron in antwoord op vragen en marge van een lezing in Zweden: 'Part of our vital interest has a European dimension, which gives us a special responsibility, given precisely what we have and the deterrence capacity we have,'³⁵ Hij sprak zich in 2024 in vergelijkbare termen uit: 'La dissuasion nucléaire est en effet au cœur de la stratégie de défense française. Elle est donc par essence un élément incontournable de la défense du continent européen. C'est grâce à cette défense crédible que nous pourrions bâtir les garanties de sécurité qu'attendent tous nos partenaires, partout en Europe, et qui aura vocation aussi à construire le cadre de sécurité commun, garantie de sécurité pour chacun.'³⁶

Noch bondskanselier Merkel noch haar opvolger Scholz hebben destijds op deze uitspraken gereageerd. De toenmalige fractievoorzitter van de CDU Merz verklaarde evenwel in 2024 dat Berlijn op het Franse voorstel had moeten ingaan en in 2025 deed Merz tamelijk expliciete uitspraken. In een televisietoespraak op 5 maart 2025 herhaalde president Macron - mede in reactie op de uitspraken van Merz - het eerdere aanbod voor een strategische dialoog: 'Notre dissuasion nucléaire nous protège. Elle est complète, souveraine, française de bout en bout. Elle a depuis 1964 de manière explicite toujours joué un rôle dans la préservation de la paix et de la sécurité en Europe. Mais, répondant à l'appel historique du futur chancelier allemand, j'ai décidé d'ouvrir le débat stratégique sur la protection par notre dissuasion de nos alliés du continent européen. Quoi qu'il arrive, la décision a toujours été et restera entre les mains du Président de la République, chef des armées.'³⁷ De Franse minister voor Europese zaken Benjamin Haddad maakte in een interview duidelijk dat er geen sprake zou kunnen zijn van 'sharing the use of the nuclear deterrent, the nuclear button if you will. (...) The French nuclear deterrent stays always sovereign and the sovereigns decision of the head of state, the president of the French republic.'³⁸

³⁴ <https://warontherocks.com/2025/09/can-more-british-and-french-nuclear-cooperation-help-deter-russia/>

³⁵ 'Europe is quietly debating a nuclear future without the US'

<https://www.politico.com/news/magazine/2024/07/04/europe-us-nuclear-weapons-00166070>, 4 juli 2024.

³⁶ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2024/04/24/discours-sur-leurope> 24 april 2024.

³⁷ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2025/03/05/adresse-aux-francais-6>

³⁸ Maïa de la Baume, 'French Europe minister touts nuclear shield', <https://www.euronews.com/my-europe/2025/03/12/french-europe-minister-touts-nuclear-shield-share-radio-schuman>

Op 9 maart 2025 verklaarde Merz voor Deutschlandfunk : 'The sharing of nuclear weapons is an issue we need to talk about, (...) We must prepare for the possibility that Donald Trump will no longer uphold NATO's mutual defense commitment unconditionally, (...) it is crucial that Europeans make the greatest possible efforts to ensure that we are at least capable of defending the European continent on our own. (...) We need to have discussions with both the British and the French — the two European nuclear powers — about whether nuclear sharing, or at least nuclear security from the U.K. and France, could also apply to us.'³⁹ 'We have to be stronger together in nuclear deterrence.'⁴⁰ Over een mogelijk Duits kernwapen zei Merz: 'Germany cannot and must not have its own nuclear weapons (...) Duitsland 'expressly renounced the possession of nuclear weapons, and that will remain the case.'⁴¹ 'We should talk with both countries [France and Britain] always, and in addition, from the perspective of supplementing the American nuclear shield, which we of course want to see maintained', verklaarde Merz.⁴²

Ook andere Europese politici, uit o.a. Polen, Zweden, Denemarken, Letland en Litouwen hebben positief gereageerd op het aanbod van president Macron. De toenmalige president Duda had overigens ook gepleit voor de stationering van Amerikaanse kernwapens op Pools grondgebied als reactie op de in 2023 geplaatste Russische kernwapens in Belarus.⁴³ In Nederland reageerden zowel toenmalige minister Veldkamp als de toenmalige minister Brekelmans positief op de uitspraken van president Macron. Minister Veldkamp onderstreepte in zijn reactie het belang van de Amerikaanse nucleaire garantie.⁴⁴ Minister Brekelmans: ' (...) ik denk dat het heel goed is dat Frankrijk deze discussie start.'⁴⁵ Het VK heeft overigens tot dusverre geen vergelijkbaar aanbod gedaan.⁴⁶

³⁹ Chris Lunday, 'Europe should brace for Trump to end NATO protection, Germany's Merz warns',

<https://www.politico.eu/article/europe-brace-us-trump-end-nato-germany-friedrich-merz-election/>

⁴⁰ The Guardian, Kate Connolly, ' Germany to reach out to France and UK over sharing nuclear weapons, 9 maart 2025

⁴¹ Nina Werkhäuser, 'Germany debates issue of nuclear weapons', <https://www.dw.com/en/germany-debates-issue-of-nuclear-weapons/a-71924424>

⁴² The Guardian, Kate Connolly, ' Germany to reach out to France and UK over sharing nuclear weapons, 9 maart 2025

⁴³ Jeremy Bowen, Duda: US nuclear weapons in Poland would be 'deterrent' for Russia',

<https://www.bbc.com/news/articles/ce98ym8k89dohttps://www.bbc.com/news/articles/ce98ym8k89do>

⁴⁴ <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2558931-minister-veldkamp-ik-reken-op-nucleaire-bescherming-van-amerika>

⁴⁵ <https://nieuws.nl/algemeen/nederland-sprak-frankrijk-over-frans-aanbod-nucleaire-bescherming>

⁴⁶ Paul van Hooft bepleit in het licht van de actuele ontwikkelingen o.a. voor sterke uitbreiding van de conventionele arsenalen (o.a. zeer precieze kruisraketten en geavanceerde vliegtuigen), een permanent Europees hoofdkwartier, een alternatief afschrikingsdirectoraat/ Europese NPG met de belangrijkste Europese defensielanden (naast de NPG van de NAVO), meedoen aan Franse nucleaire oefeningen door Nederland en andere bondgenoten, financiële ondersteuning door bondgenoten voor de modernisering en eventuele uitbreiding van de Franse en Britse nucleaire arsenalen. Zie:

<https://www.rand.org/pubs/commentary/2025/03/nuclear-deterrence-can-britain-and-france-take-on->

In de speech op 2 maart 2026 kwam president Macron met een nadere concretisering van het aanbod uit de voorgaande jaren over de Franse nucleaire doctrine en de Europese dimensie van de Franse vitale belangen. Tegen de achtergrond van de verslechterde veiligheidssituatie en de toenemende nucleaire dreiging, kondigde hij een nieuwe fase van Franse afschrikking aan en een strategische dialoog over nucleaire en conventionele afschrikking met een aantal Europese landen (Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Griekenland, Polen, het Verenigd Koninkrijk en Zweden).⁴⁷ Het Nederlandse kabinet is ingegaan op dit aanbod tegen de achtergrond van het voornemen in het coalitieakkoord ‘constructief te staan’ tegenover versterking van een Europese nucleaire afschrikking.⁴⁸

Frankrijk en Duitsland brachten op 2 maart 2026 ook een gezamenlijke verklaring uit met de aankondiging van ‘a high-ranking nuclear steering group that will act as a bilateral framework for doctrinal dialogue and the coordination of strategic cooperation, including consultations regarding the appropriate mix of conventional, missile defence and French nuclear capabilities’. Als concreet vervolg zal Duitsland o.a. met conventionele middelen participeren in Franse nucleaire oefeningen.⁴⁹

[americas.html](#)

<https://www.nrc.nl/nieuws/2024/11/26/europa-zal-nu-merken-wat-het-echt-kost-om-de-veiligheid-op-orde-te-krijgen-a4874518>

<https://www.nrc.nl/nieuws/2025/03/17/rusland-moet-snappen-escalatie-zal-kostbaar-zijn-a4886630>

⁴⁷ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2026/03/02/deplacement-sur-la-base-operationnelle-de-lile-longue>

⁴⁸ Kamerbrief 2 maart 2026 ‘Strategische samenwerking Frankrijk en Nederland

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2026/03/03/kamerbrief-strategische-samenwerking-frankrijk-nederland>

⁴⁹ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/joint-declaration-of-president-macron-and-chancellor-merz-2409268>

III Ethische overwegingen

De vier beginselen uit het gedachtengoed van het CDA - publieke gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap - staan ook centraal in het christen-democratische gedachtengoed over vrede en veiligheid. De aan de christelijke leer afkomstige leer van de rechtvaardige oorlog betoogt dat oorlog in beginsel verwerpelijk is, maar onder bepaalde omstandigheden noodzakelijk kan zijn. Proportionaliteit (het soort wapens dat wordt gebruik en de schaal waarop) en het discriminatiebeginsel (het onderscheid tussen combattanten en non-combattanten) worden beschouwd als de voorwaarden waaronder een gewapend conflict aanvaardbaar is. Een eventuele inzet van kernwapens lijkt evenwel strijdig te zijn met deze voorwaarden.

In het CDA is traditioneel altijd veel aandacht besteed aan de ethische overwegingen met betrekking tot het bezit van kernwapens. Vanwege de enorme vernietigingskracht van kernwapens en de angst bij politici voor een onverhoopte inzet van dit type wapens is beschouwd vanuit de zogenaamde beginselethiek, volstreekte verwerping van kernwapens begrijpelijk en acceptabel.⁵⁰ Redenerend vanuit de gevolgenethiek zijn er belangrijke argumenten die ervoor pleiten om vooralsnog geen afstand te doen van kernwapens 'zolang potentiële tegenstanders het bezit ervan voortzetten of blijven nastreven en daar in strategische zin misbruik van kunnen maken.'⁵¹

In de jaren tachtig is er binnen het CDA, o.a. in verband met de kruisrakkettendiscussie, uitgebreid van gedachten gewisseld over de ethische aspecten van de rol van het kernwapens. In het 'Program van Uitgangspunten van het Christen Democratisch Appèl (1980) wordt een aantal aspecten van kernwapens belicht:

1. de (on-)verenigbaarheid van deze wapens met het Evangelie;
2. de risico's van eenzijdige afschaffing;
3. de vernietigingskracht van andersoortige wapens;

- ad 1 Wij weten immers dat het ethisch onaanvaardbaar is de massale vernietigingswapens waarover wij thans beschikken en die de schepping als zodanig bedreigen, te hanteren ter beslechting van geschillen in de werldsamenleving. Hoe is het metterdaad inzetten van deze wapens te verenigen met het gestalte geven aan de boodschap van het Evangelie in een wereld van recht, verdraagzaamheid en vrede? Zijn wij met andere woorden niet steeds meer aangewezen geraakt op beveiligingsmiddelen die steeds minder in overeenstemming zijn met de bestemming en de roeping van de mens? (...)

⁵⁰ AIV-advies 'Kernwapens in een nieuwe geopolitieke werkelijkheid', 2019, 63.

⁵¹ Ibidem, 63.

- ad 2 *Maar hoe onvoorstelbaar groot de vernietigingsmacht in mensenhanden thans ook is: de consequenties van een abrupte en eenzijdige afschaffing van de kernbewapening aan onze zijde kunnen wij evenmin verantwoorden. De risico's die dit voor de wereldvrede met zich meebrengt zouden evenzeer ontoelaatbaar zijn. Wij zien dan ook geen andere mogelijkheid dan te kiezen voor de moeizame weg om onze afhankelijkheid van de kernwapens terug te dringen. Wij zullen een terughoudende, niet agressieve, ingetoomde defensie moeten organiseren; maar ook een effectieve en een geloofwaardige.(...)*

- ad 3 *Onze aanpak van het kernwapenvraagstuk mag onze aandacht evenwel niet afleiden van andere ontwikkelingen: de perfectionering van andersoortige wapens. De gewenste terugdringing van onze afhankelijkheid van kernwapens schiet haar doel voorbij, indien een oorlog met inmiddels geperfectioneerde, mede op massale vernietiging gerichte "gewone" wapens dichterbij komt. Wij laden een zware verantwoordelijkheid op ons, wanneer mede door ons beleid een situatie zou ontstaan, waarin oorlogvoering met conventionele wapens moreel-psychologisch aanvaardbaar zou worden geacht, hoewel ook dan massale vernietiging en oneindig leed in het verschiet ligt.⁵²*

Het rapport van het Wetenschappelijk Instituut CDA 'Over vredesbeleid' (1981) formuleert als centrale vraag 'Moeten we met kernwapens en de dreiging ervan leren leven?' Het rapport bevat een uitgebreide verkenning van opvattingen over kernwapens, de verschillende vormen van atoompacifisme en de wijze waarop het onderlinge debat plaatsvond.

Het rapport beoogt een aantal punten voor discussie mee te geven. 'Het probleem is hoe wij, hoe de wereld, zonder al te veel kleerscheuren van die wapens en van hun dreiging afkomt. Ze zijn er nu eenmaal, hoe voorkomen we dat er gebruik van wordt gemaakt?'⁵³ Evenals de atoompacifisten is men van mening dat de risico's van kernbewapening terdege moeten worden onderkend. 'Het afschrikkingsevenwicht vormt weliswaar een hoge barrière tegen een oorlog tussen de grote mogendheden, maar de waarborg die het tegen het uitblijven van een wereldoorlog kan bieden, is niet absoluut.'⁵⁴ In het laatste hoofdstuk 'De politieke opdracht van de christen' stellen de opstellers van het rapport zich de vraag of christenen moeten getuigen tegen het afschuwelijke, volstrekt onaanvaardbare van de kernwapens waarschuwen of zich moeten concentreren op de middelen om het wereldprobleem van het bestaan van die wapens de baas te blijven.⁵⁵ Men kiest er voor vast te houden aan de politiek van collectieve, internationale actie.

⁵² Program van Uitgangspunten van het Christen Democratisch Appèl (1980) 20 - 21.

⁵³ Rapport Wetenschappelijk Instituut CDA 'Over vredesbeleid', 1981, 10.

⁵⁴ Rapport WI 'Over vredesbeleid', 25.

⁵⁵ Ibidem, 29.

Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de onrust blijft en de vraag of de juiste weg wordt bewandeld niet minder aanwezig is en wordt opgeroepen ‘bij elkaar te blijven.’⁵⁶

Ieder gebruik van geweld dient in overeenstemming met het humanitaire oorlogsrecht en de rechten van de mens te zijn. Het Internationaal Gerechtshof kwam in zijn ‘Advisory Opinion’ in 1996 unaniem tot het oordeel dat de bedreiging met of het gebruik van kernwapens in het algemeen in strijd zou zijn met de regels van internationaal recht die op gewapende conflicten van toepassing zijn en in het bijzonder met de beginselen van humanitair recht. Gezien de stand van het internationale recht en de beschikbare feitelijke gegevens, kon het Hof evenwel niet definitief vaststellen of de bedreiging met of het gebruik van kernwapens al dan niet rechtmatig zou zijn in uiterste omstandigheden van zelfverdediging waarbij het voortbestaan zelf van een staat op het spel zou staan.’⁵⁷ De rechtsontwikkeling gaat evenwel voort in het kader van het Non Proliferatie Verdrag (NPV), zie de volgende paragraaf.

In navolging van de Adviesraad Internationale Vraagstukken kan worden gesteld dat ‘gegeven de huidige situatie, het bezit van kernwapens alleen gerechtvaardigd is voor oorlogsvoorkoming en als voorwaarde en uitgangspunt voor onderhandelingen om te komen tot wederkerige nucleaire wapenbeheersing, wapenvermindering en uiteindelijke ontwapening.’⁵⁸ Zolang er kernwapens bestaan, moeten alle inspanningen erop gericht zijn te voorkomen dat ooit een kernwapen wordt ingezet.

⁵⁶ Ibidem, 31.

⁵⁷ Geciteerd uit AIV advies 109, 63.

⁵⁸ AIV advies 109, 25.

IV Nucleaire wapenbeheersing en ontwapening

Al sinds de jaren zestig zijn initiatieven genomen om te komen tot reducties en uiteindelijk het volledig afschaffen van kernwapens. Dit leidde in 1970 tot aanneming van het Non Proliferatie Verdrag (NPV). Hierin zijn in essentie drie zaken vastgelegd. Ten eerste dat slechts vijf landen (VS, VK, Sovjetunie/ Rusland, Frankrijk en China) over kernwapens mogen beschikken. Deze landen verplichten zich ertoe de proliferatie van deze wapens tegen te gaan. Ten tweede het streven naar nucleaire ontwapening. Ten derde erkent het NPV het recht op het vreedzaam gebruik van nucleaire energie. Dit laatste was een belangrijke politieke afruil om een grote groep landen in te laten instemmen met het verdrag. India, Pakistan en Israël hebben het NPV nooit getekend en Noord-Korea heeft zich eruit terug getrokken.

Het NPV voorziet in een instrumentarium op de controle bij het gebruik van nucleaire energie en bij ontwapening, de zogenaamde verificatie. De ambities van landen, onder andere in het Midden-Oosten, om civiele kerntechnologie te verwerven, is niet zonder risico voor proliferatie. Kerncentrales kunnen namelijk worden gebruikt voor de vervaardiging van kernwapens.⁵⁹ Het *International Atomic Energy Agency* (IAEA) speelt daarbij een belangrijke rol, zoals enige tijd geleden bleek bij de kerncentrale in het Oekraïense Zaporizhia. In 1995 is het NPV door de verdragspartijen voor “eeuwig” verlengd. Om de vijf jaar vindt een zogenaamde *Review Conference* plaats. Voormalig ambassadeur Piet de Klerk roept in een artikel in de *Clingendaelspectator* (maart 2025) de EU op om een brede coalitie van landen te vormen om een positieve uitkomst van de Review - conferentie van het NPV te bereiken in 2026. Naar zijn mening bevindt de EU zich in een goede positie omdat zowel landen met en zonder kernwapens hiervan deel uitmaken en alle landen gecommiteerd zijn aan non-proliferatie. Ook zou de EU een goede intermediair richting China kunnen zijn om dat land van het belang van de instandhouding van het NPV te overtuigen.⁶⁰

Er is veel kritiek op het NPV, o.a. omdat door het verdrag de positie van de vijf “officiële” kernwapenstaten wordt bestendigd, omdat het moeilijk is om de stap van het vreedzaam gebruik van kernenergie naar de ontwikkeling van kernwapens te voorkomen (zie Iran) en omdat het proces richting nucleaire ontwapening te langzaam verloopt.

⁵⁹ Daan Sanders, ‘De internationale consequenties van Nederlands keuze voor kernenergie’, https://www.tijdschriftcdv.nl/inhoud/tijdschrift_artikel/CD-2020-4-38/De-internationale-consequenties-van-Nederlands-keuze-voor-kernenergie

⁶⁰ Piet de Klerk, ‘EU must step up for nuclear non proliferation’, <https://spectator.clingendael.org/nl/publicatie/eu-must-step-nuclear-non-proliferation>

Dit alles heeft de aanzet gegeven tot onderhandelingen over het *Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons* (TPNW). Deze vonden in 2017 plaats, waarbij ook Nederland (op verzoek van de Tweede Kamer, mede de CDA-fractie) aan de onderhandelingen deelnam, als enige NAVO-bondgenoot. Uiteindelijk heeft Nederland tegen het verdrag gestemd. Het verdrag werd met 122 stemmen vóór aangenomen en trad begin 2021 formeel in werking getreden. De Nederlandse regering heeft het verdrag niet ondertekend omdat het strijdig is met de verplichtingen van Nederland binnen de NAVO, onder andere vanwege de kernwapentaak en het ontbreken van verificatiemechanismen om te komen tot ontwapening.

Het uitgebreide wapenbeheersingsregime dat tijdens en in de nasleep van de Koude Oorlog is opgebouwd, is inmiddels vrijwel geheel uiteengevallen doordat de VS en Rusland zich uit de verschillende verdragen hebben teruggetrokken.⁶¹

Achtereenvolgende Nederlandse kabinetten voeren al vele decennia een actieve diplomatie op het terrein van wapenbeheersing, ontwapening en non-proliferatie en 'wordt Nederland over het algemeen beschouwd als een kleine maar bekwame bemiddelaar en facilitator in internationale wapenbeheersingsdiscussies.'⁶² De algehele inzet van Nederland beoogt een alomvattende, onomkeerbare en controleerbare nucleaire ontwapening, *Global Zero*. Nederland draagt o.a. actief en financieel bij aan het werk van het Internationaal Atoomagentschap, speelt een prominente rol binnen het NPV en daaraan gelieerde initiatieven, steunt de organisatie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het kernstopverdrag (CBTO) en allerlei initiatieven in informele internationale overlegstructuren en fora.⁶³

De vooruitzichten voor succesvolle nucleaire wapenbeheersingsonderhandelingen zijn vanwege de verslechterde internationale verhoudingen niet bepaald gunstig. Vredesorganisatie PAX is van oordeel dat desondanks alles op alles gezet moet worden om hierover te onderhandelen en wijst erop dat ook in andere periodes waarin sprake was van hoogoplopende spanningen - zoals rond de Cubacrisis - het mogelijk bleek om

⁶¹ *Anti-Ballistic Missile Treaty, Intermediate range Nuclear Forces Treaty, Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, Open Skies Treaty, New Strategic Arms Reduction Treaty (START)*, Rusland heeft in 2023 heeft medewerking opgezegd, het verdrag loopt in 2026 af)

⁶² Sico van der Meer, 'Nederlands kernwapenbeleid tussen ethiek en geopolitiek', <https://spectator.clingendael.org/nl/publicatie/nederlands-kernwapenbeleid-tussen-ethiek-en-geopolitiek>

⁶³ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z26196&did=2022D56490 (Kamerbrief over de uitvoering van de motie Jasper van Dijk, 22 december 2022. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/02/28/beantwoording-vragen-over-deelname-aan-de-derde-vergadering-van-staten-die-partij-zijn-bij-het-verdrag-inzake-het-verbod-op-kernwapens>)

tot serieuze (tweezijdige) kernontwapening en verdragen ter beheersing van de risico's te komen. PAX is van mening dat de inspanningen van Nederland voor nucleaire wapenbeheersing zijn afgezwakt. PAX pleit voor herstel van de nucleaire diplomatie in een tijd waarin de wereld onveiliger is geworden, Rusland nucleaire dreigementen uit, kernwapens in Belarus heeft geplaatst en massaal – vooral ook door de VS – in kernwapens wordt geïnvesteerd. Er zijn bij PAX grote zorgen over de mogelijke ontwikkeling van een Europese kernbom. Daarnaast wordt het terugtrekken van Polen en de Baltische staten uit het verdrag tegen het gebruik van anti-personeelsmijnen zeer betreurd, evenals het gebruik van landmijnen en clustermunities in Oekraïne.⁶⁴

In het rapport 'Nieuwe kernwapens in Nederland, Blijvende noodzaak van ontwapening' (2023) formuleerde PAX in 2023 een reeks voorstellen voor de regering.

Kernontwapening moet prioriteit van het regeringsbeleid worden en er moet actief worden gezocht naar mogelijkheden om dit te realiseren. PAX roept op tot transparantie over in Nederland aanwezige Amerikaanse kernwapens en vraagt om deze kernwapens terug te sturen en te voorkomen dat nieuwe kernwapens naar Nederland komen. Tevens zou Nederland alsnog het TPNW-verdrag moeten ondertekenen.⁶⁵

⁶⁴ Gesprek met Jip van Dort en Cor Oudes van PAX voor Vrede op 19 maart 2025.

⁶⁵ 'Nieuwe kernwapens in Nederland. Blijvende noodzaak van ontwapening.' Pax-rapport 2023, pag. 14 en Position paper PAX, Hoorzitting Tweede Kamer 15 februari 2024.

V Conclusies en aanbevelingen

De rol van kernwapens voor de Europese veiligheid was lange tijd geen onderwerp van het publieke en politieke debat, inmiddels ligt dat anders. De toenemende nucleaire dreiging vanuit Rusland, de opbouw van het kernwapenarsenaal in China en de blijvende proliferatie van nucleaire wapens maken een herijking van de strategie op het gebied van nucleaire afschrikking noodzakelijk. Deze omstandigheden roepen de vraag op hoe binnen de veranderde nucleaire veiligheidscontext een geloofwaardige Europese afschrikking vorm en inhoud kan krijgen en welke aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn. De Commissie Buitenland is van mening dat de kwetsbaarheid van Europa voor nucleaire dreiging kan worden verminderd door het conventionele vermogen van Europa sterk uit te breiden en de rol van de Franse en Britse kernmacht - complementair aan de nucleaire afschrikking van de NAVO - te accentueren.⁶⁶ De Commissie Buitenland formuleert hiervoor de volgende conclusies en aanbevelingen.

A. Behoud van de trans-Atlantische band door forse verhoging van de Europese defensiebudgetten en oprichting van een Europese pijler binnen de NAVO

Met het aantreden van president Trump is de positie van de Verenigde Staten binnen het NAVO- bondgenootschap aan verandering onderhevig. Een geloofwaardige en effectieve nucleaire afschrikking door de NAVO is al decennialang van cruciaal belang voor de Europese veiligheid. Structurele verschuivingen zijn evenwel gaande. Het bedrijven van machtspolitiek, het instellen van tariefmuren en de omgang van de Amerikaanse president met de internationale rechtsorde, doen afbreuk aan de basis van gemeenschappelijkheid die Europa en de VS sinds de Tweede Wereldoorlog hebben. De Commissie Buitenland acht het van het grootste belang dat de Europese bondgenoten actief inspelen op de veranderde verhoudingen en zelf veel meer verantwoordelijkheid nemen voor de veiligheid van het Europese continent door verhoging van hun defensiebudget naar minimaal 3,5% van het bruto nationaal product en door de oprichting van een Europese pijler binnen de NAVO. Deze maatregelen beogen geen Europese *Alleingang* maar de vergroting van het Europese aandeel in de bondgenootschappelijke verdediging. De Europese bondgenoten nemen op deze wijze verantwoordelijkheid voor de verdediging van het Europese continent. Tegelijkertijd bereidt Europa zich zo voor op een onverhoopte verminderde Amerikaanse betrokkenheid.

⁶⁶ Zie ook voetnoot 46.

De Commissie Buitenland vindt het van groot belang dat Nederland actief meedoet in deze Europese voorhoede/ *coalition of the willing* en niet lijdzaam wacht op de uitkomsten van overleg.

B. Versterking van de Europese afschrikking door ingrijpende vergroting van het conventionele vermogen

Europese afschrikking heeft zowel een conventionele als een nucleaire component. De Commissie Buitenland wijst de totstandkoming van een Europees kernwapen nadrukkelijk van de hand. Het ontstaan van meer kernwapenlanden zou bijdragen aan onwenselijke wereldwijde proliferatie. Wat de conventionele component betreft zijn een robuuste capaciteit en een sterke industriële en economische basis onontbeerlijk. Het is daarnaast een politieke keuze om de Europese defensie-industrie actief te versterken, waarvoor meerjarige financiële toezeggingen nodig zijn om grote investeringen te realiseren. Tevens is het van groot belang de huidige fragmentatie in de Europese defensie-industrie te verminderen.

Wat de nucleaire component betreft, heeft Europa met Frankrijk en het VK twee kernmachten. Door fors te investeren in het conventionele vermogen, kunnen de Europese bondgenoten daarmee de rol en betekenis van de Franse en Britse kernmacht voor de Europese afschrikking schragen.

In lijn met het *Whitepaper for Defence – Readiness 2030*, zijn naar het oordeel van de Commissie Buitenland forse Europese investeringen in het conventionele vermogen op een reeks terreinen noodzakelijk door het verhogen van de gereedheid, een forse uitbreiding van munitievoorraden en reserve-onderdelen en door vergroting van de militaire mobiliteit. Daarnaast zijn uitgebreide investeringen in lucht- en raketverdediging noodzakelijk, plus de aanschaf van zeer precieze kruisraketten en geavanceerde vliegtuigen. Het verwerven van *strategic enablers* (capaciteiten voor de ondersteuning van militaire operaties zoals tank – en transportvliegtuigen en inlichtingencapaciteiten) dient hoge prioriteit te krijgen. De Commissie Buitenland is van mening dat meerjarige financiële toezeggingen voor grote investeringen in de Europese defensie-industrie, waaronder in *next generation* militaire technologie, onontbeerlijk zijn. Verder dient gewerkt te worden aan de uitbreiding van de staande Europese krijgsmachten, o.a. door grotere inzet van reservisten.

De Commissie Buitenland acht daarbij de ontwikkeling van een Europese strategie en een Europees *command and control*-systeem inclusief Europese besluitvorming – ondergebracht bij SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*) – onontbeerlijk. Afschrikking tegen de nucleaire dreiging van o.a. Rusland bestaat uit eigen middelen ter bescherming en vergelding (defensief) en uit het minder effectief maken van de aanvalsmiddelen van een tegenstander.

Met bescherming, spreiding en conventionele verdediging en vergelding, is een zekere afschrikking te realiseren zonder over nucleaire wapens te beschikken. Door eigen middelen te spreiden en te beschermen worden wapens van tegenstanders minder effectief. Spreiden kan in locatie en afstand. Beschermen kan door versterkte onderkomens (bunkers) en actieve luchtverdediging zoals nu met het PATRIOT-systeem. Forse investeringen in lucht- en raketverdediging zijn onontbeerlijk. De boodschap moet zijn dat Europa escalatie-dominantie heeft door een kwantitatief en kwalitatief overwicht. Wanneer er voor elk nucleair wapen meer conventionele wapens zijn (bijvoorbeeld luchtverdedigingsraketten) zullen de kosten en baten van een aanval steeds minder positief uitvallen voor een tegenstander, zeker als er vervolgens ook nog een geloofwaardige conventionele tegenaanval te verwachten is. Naast het gebruik van conventionele wapens is ook de inzet van nieuwe wapens zoals cyber, van belang.

Europa dient te beschikken over de mogelijkheid om Russische arsenalen (hypersonische kruisraketten) uit te schakelen met conventionele wapens zoals zeer precieze kruisraketten en geavanceerde vliegtuigen en wapens met meer precisie en dracht, als alternatieve afschrikking voor tactische nucleaire wapens. Hiermee kan worden voorkomen dat belangrijke militaire objecten preventief worden vernietigd of dat Rusland met een onverhoedse aanval voldongen feiten schept. De drempel voor de inzet van (tactische) nucleaire wapens door Rusland komt zo hoger te liggen. Frankrijk, Duitsland, Polen en Italië hebben in juli 2024 het initiatief genomen voor de ontwikkeling van de *European Long-Range Strike Approach*-raket (ELSA, met een bereik tussen 1000 en 2000 kilometer) waarbij Nederland zich in november 2024 heeft aangesloten. Bezien moet worden welke extra investeringen verder noodzakelijk zijn.

C. Accentuering van de rol van de Franse en Britse kernmacht voor de veiligheid van het Europese continent

De Franse en Britse kernmacht vervullen beide een essentiële rol in de nucleaire afschrikking van de NAVO en Europa in het bijzonder. Het Franse en Britse kernwapenarsenaal is veel kleiner dan dat van Rusland maar bij elkaar opgeteld betreft het ongeveer 500 strategische kernwapens die voldoende vernietigende kracht hebben om zeer grote schade toe te brengen aan Rusland en daarmee op zichzelf een geloofwaardige afschrikking vormen naast de afschrikking door de Amerikaanse systemen. In tegenstelling tot de VS, zijn Frankrijk en het VK door hun geografische ligging in geval van een nucleaire aanval, net zo kwetsbaar als de Europese bondgenoten en zijn daardoor verbonden met de veiligheid van het Europese continent.

President Macron verklaarde de afgelopen jaren dat de Franse nucleaire kernmacht beoogt Frankrijk te beschermen en volledig soeverein is, maar heeft tegelijkertijd diverse malen een strategisch debat aangeboden over de vraag hoe de Franse nucleaire afschrikking de bondgenoten op het Europese continent zou kunnen beschermen.

In zijn speech op 2 maart 2026 heeft president Macron dit aanbod nader geconcretiseerd, waarop door een aantal Europese landen waaronder Nederland, positief is gereageerd.

De vraag is hoe de nucleaire capaciteiten van Frankrijk en het VK binnen Europa kunnen worden versterkt zonder de totstandkoming van een Europees kernwapen in de hand te werken. De Commissie Buitenland wijst de totstandkoming van een Europees kernwapen dan wel het ontstaan van nieuwe Europese kernwapenmogendheden af. Het is in strijd met het NPV en zal leiden tot verdere proliferatie van kernwapens in landen waar nú instabiliteit heerst (Korea, Iran, Midden-Oosten).

Accentuering van de rol van de Franse en Britse kernmacht voor de Europese afschrikking is - met inachtneming van het NPV - daarentegen wel wenselijk. Er zijn aanzienlijke verschillen in rol en positie van beide kernmachten. Waar Frankrijk er destijds voor heeft gekozen een volledig autonome kernmacht op te richten en deze buiten de NAVO te houden, is het Britse kernwapen nauw verweven met de VS.

Technisch en logistiek is het VK zeer afhankelijk van de VS, in het bijzonder wat het onderhoud van de *Trident*-raketten betreft. Het VK neemt deel aan de *Nuclear Planning Group* (NPG), Frankrijk niet. Zowel Frankrijk als het VK zullen de zeggenschap over de eventuele inzet van een kernwapen niet willen delen met de andere bondgenoten laat staan dat dit onderdeel van een Europees besluitvormingsmechanisme zou worden. Het delen van de beslissingsbevoegdheid is in strijd met het NPV. Een besluit tot inzet zal uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de Franse president, respectievelijk de Britse premier, zijn. In geval van Frankrijk moet sprake zijn van een bedreiging van vitale Franse belangen. Al sinds de Koude Oorlog voeren Frankrijk en het VK besprekingen over samenwerking op nucleair gebied, resulterend in de *Chequers Declaration* (1995), de *Lancaster Treaties* (2010) en recent de *Northwood Declaration* (2025).

Vast staat dat de modernisering van de Franse en Britse kernmacht de komende decennia hoge kosten met zich mee zal brengen en naar de mening van de Commissie Buitenland dienen de Europese bondgenoten bereid te zijn hieraan bij te dragen. Andere bijdragen die denkbaar zijn betreffen bijdragen aan de conventionele bescherming van de nucleaire infrastructuur van Frankrijk en het VK en mede bouwen van ondersteunende faciliteiten zoals vliegvelden voor Franse vliegtuigen of havens voor onderzeeërs.

Deelname aan nucleaire oefeningen is een goede mogelijkheid om de samenwerking tussen Frankrijk, het VK en Europese bondgenoten te versterken. De geloofwaardigheid van het Franse en Britse kernwapen en hun betekenis voor de Europese veiligheid kan verder worden versterkt door Franse en Britse troepen dichterbij het front te brengen, een *tripwire* zoals in het geval van de VS, en Franse vliegtuigen te laten patrouilleren langs de grens dan wel af en toe te plaatsen op vliegvelden elders in Europa.

Frankrijk zal deelname aan de NPG waarschijnlijk blijven afwijzen, maar mogelijk biedt een alternatieve Europese groep met Frankrijk, het VK en andere sleutellanden een alternatief forum om nucleaire aangelegenheden te bespreken.

De Commissie Buitenland acht het noodzakelijk dat gezien wordt hoe nauwere Europese samenwerking op nucleair gebied ook in een overeenkomst kan worden vastgelegd. Te denken valt aan de volgende opties:

- een Europees afschrikkingspact;
- een bepaling opstellen naar analogie van de *Chequers Declaration* (dat beide landen zich geen situatie te kunnen voorstellen waarin de 'vital interests of either of our two countries...could be threatened without the vital interests of the other being also threatened') met eventueel een verwijzing naar de bijstandsclausule uit het EU-verdrag;
- dat zowel Frankrijk, het VK en andere belangstellende landen kenbaar maken hoe de samenwerking vorm kan krijgen, welke scenario's denkbaar zijn en wat de Europese dimensie van het Franse kernwapen impliceert;
- bilaterale verdragen tussen Frankrijk c.q. het VK en belangstellende Europese landen. Nederland dient hierbij niet aan de zijlijn te blijven staan en doet er goed aan actief deel te nemen aan het strategische debat over de reikwijdte van de Franse atoomparaplu.

D. Onverkorte inzet op nucleaire ontwapening, wapenbeheersing en non-proliferatie

Zolang er kernwapens bestaan, moeten alle inspanningen erop gericht zijn te voorkomen dat ooit een kernwapen wordt ingezet. Juist nu een flink aantal nucleaire wapenbeheersingsverdragen niet langer van kracht zijn en de vooruitzichten voor succesvolle onderhandelingen voor START 2026 en de *Review Conference* voor het NPV in 2026 niet gunstig zijn, is naar het oordeel van het Commissie Buitenland onverkorte inzet op nucleaire ontwapening, wapenbeheersing en non-proliferatie ten behoeve van het bereiken van een kernwapenvrije wereld meer dan ooit van belang. De negatieve implicaties van de toepassing van AI dienen hierbij eveneens te worden meegenomen. Het is van groot belang dat Nederland zich - in lijn met artikel VI van het NPV en het beleid van de NAVO - blijft inspannen voor alomvattende, onomkeerbare en nucleair ontwapening, de zogenaamde *Global Zero* en tevens daarbij oog te hebben voor de implicaties van AI.

Waar eerder tijdens de 'hoogtijdagen' van de Koude Oorlog belangrijke verdragen werden gesloten, valt niet uit te sluiten dat hiervoor toch ook nu mogelijkheden ontstaan. De komst van de regering Trump kan in dit verband zowel negatief als wellicht ook positief uitvallen. De Europese landen kunnen in de aanloop van de Review-conferentie van het NPV het initiatief nemen om een brede coalitie te vormen teneinde een zo goed mogelijk resultaat te bereiken. Ze kunnen in dit verband als intermediair naar China optreden om

dit land actief te betrekken. Het streven moet zijn om China - dat zelf het kernwapenarsenaal momenteel stevig uitbouwt en goede relaties met de *Global South* onderhoudt – te overtuigen van het belang van voortzetting van het NPV in het bijzonder vanwege de ontwikkelingen in Noord-Korea en Zuid-Korea en Japan.

E. Vergroting van de weerbaarheid van de Europese bevolking

Maatschappelijke weerbaarheid is een essentieel fundament voor een stabiele en rechtvaardige samenleving. In een tijd van toenemende geopolitieke spanningen en complexe dreigingen is het noodzakelijk om een *all hazard approach* te hanteren. Dit betekent dat we niet alleen voorbereid moeten zijn op economische of militaire crises, maar ook op sociale, ecologische en digitale uitdagingen. Vanuit een christendemocratisch perspectief wordt deze weerbaarheid niet enkel gezien als een kwestie van economische of militaire kracht, maar vooral als de veerkracht van gemeenschappen om samen maatschappelijke uitdagingen het hoofd te bieden. De Commissie Buitenland acht het van groot belang om een publiek en maatschappelijk debat over de actuele toegenomen nucleaire dreiging, het belang van geloofwaardige Europese afschrikking en de rol van kernwapens binnen de NAVO te stimuleren en daarmee de weerbaarheid ook op dit terrein te versterken.

Overheden op alle niveaus hebben een rol en taak bij het vergroten van de weerbaarheid en dienen zich hier actief op voor te bereiden. Daarnaast doen gemeentelijke overheden er o.a. goed aan een lokaal weerbaarheidsplan op te stellen, noodsteunpunten in te richten en vrijwillige burgerhulpverleningsorganisaties op te richten.⁶⁷

⁶⁷ Zie ook notitie expertgroep maatschappelijke weerbaarheid CDA