

Change in de Amerikaanse Missile Defense plannen

Kan en moet Nederland bijdragen aan Europese raketverdediging?

De Amerikaanse president Barack Obama ziet in het kader van de territoriale *Missile Defense* (MD) af van de door zijn voorganger aangekondigde bouw van tien raket-silo's en een radar aan de Russische grens. Daarvoor in de plaats wil Obama relatief kleine en mobiele Standard Missile 3-raketten in Europa stationeren. Hiermee neemt hij de Russische kritiek op de raketverdedigingsplannen van zijn voorganger George W. Bush grotendeels weg. Obama heeft het Amerikaanse systeem aangeboden als bijdrage aan een NAVO-raketverdedigingscapaciteit. Als de NAVO het aanbod accepteert rijst de vraag of Nederland, dat nu met de Patriot bijdraagt aan de expeditionaire Theater Missile Defense, ook in de territoriale Missile Defense actief zou moeten worden.

*Ing. D.C. van Ingen – luitenant-kolonel van de Koninklijke Luchtmacht**

In september 2009 kondigde president Obama de *Phased Adaptive Approach* (PAA) voor *Missile Defense in Europe* aan.¹ De visie van de president op het uitbreiden van de Amerikaanse continentale raketverdediging naar Europa is een bijstelling van de plannen van de regering-Bush om in Tsjechië en Polen tien raketten en een radarsysteem tegen lange-afstandsraketten uit Iran te plaatsen. In sommige media werden de plannen uitgelegd als afstel of, op zijn gunstigst, uitstel van de bouw van een Amerikaanse raketverdedigingscapaciteit in Europa. Er waren echter ook andere geluiden te horen. De plannen van Obama zouden juist de versnelling van een initiële capaciteit betekenen. Uitbreiding van deze initiële capaciteit kan dan plaatsvinden zodra de dreiging hierom roept

en dit technologisch haalbaar is. Dit artikel gaat in op de achtergronden van het plan van president Bush en het bijgestelde plan van Obama. Ik schets daarbij allereerst de dreiging, waarna ik de inhoud van de plannen van Bush en Obama beschrijf. Hierbij maak ik een koppeling naar de discussie over raketverdediging in de NAVO en de mogelijke rol die Nederland bij raketverdediging voor Europa kan spelen.

De dreiging

De raketdreiging in de media

Zowel Noord-Korea als Iran hebben vorig jaar diverse malen openlijk verkondigd succesvol te zijn in de doorontwikkeling van hun ballistische raketcapaciteiten. Testen van ballistische raketten worden met veel retoriek aangekondigd en geëvalueerd. Het hoogtepunt voor Iran – vanwege de geografische ligging het meest relevant voor Nederland – was de eind september 2009 gehouden oefening *Great Prophet IV*. Iran heeft tijdens deze oefening – Teheran spreekt zelf van een *war game* – meerdere

* De auteur is werkzaam bij de Directie Operationeel Beleid, Behoeftestellingen en Plannen van de Defensiestaf. In zijn vorige functie was hij stafofficier voor raketverdediging binnen de *Defense Planning* Afdeling van *Allied Command Transformation*. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

¹ 'Remarks by the President on Strengthening Missile Defense in Europe', op: <http://www.whitehouse.gov/video/President-Obama-Speaks-on-Missile-Defense-in-Europe> (17 September 2009).

korte- en middellangeafstandsraketten getest, namelijk de *Shahab-3* en *Sejil-2*.² Volgens berichten in de Iraanse pers heeft de verbeterde *Shahab-3* een bereik tot 2.000 kilometer. Van de *Sejil-2* zijn geen detailgegevens bekend gemaakt. Vakbladen als *Jane's Defense News* spreken van een bereik tussen 2.000 en 2.500 kilometer. Daarnaast staat vast dat de *Sejil*, in tegenstelling tot de *Shahab*-familie, niet met vloeibare maar met vaste brandstof wordt voortgestuwd. De systeembedieners hoeven voorafgaande aan de lancering dus geen gevaarlijke en tijdrovende tankprocedure te volgen en kunnen de raket hierdoor sneller en flexibeler inzetten. Het gebruik van mobiele lanceerinstallaties leidt bovendien tot een verminderde kwetsbaarheid. Ook zou de *Sejil* nauwkeuriger zijn dan de op *Scud-technologie* gebaseerde *Shahab*. Hoewel de staatsmedia bekend maaken dat de raketten Israël en Amerikaanse doelen in het Midden-Oosten kunnen aanvallen, verklaarde generaal Hossein Salami, commandant van de luchtmacht van de Revolutionaire Garde, dat de rakettesten slechts bedoeld waren om 'preventieve en defensieve operaties te beoefenen'.³

Kort voor Great Prophet IV maakte Iran bekend dat het een tweede verrijkingfabriek voor uranium bouwt. Inmiddels is er zelfs sprake van de bouw van tien reactoren, ondanks sterke protesten van de internationale gemeenschap. De combinatie van ballistische raketten met massavernietigingwapens baart het Westen grote zorgen. Dit geldt zeker voor nucleaire wapens. Iran geeft aan dat de nucleaire ambities slechts vreedzame doeleinden dienen, maar dat kan de internationale gemeenschap niet controleren. Iran leeft zijn internationale verplichtingen met betrekking tot het nucleaire programma immers niet na. Het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA) is nog steeds niet in staat om met zekerheid vast te stellen dat het nucleaire programma van Iran alleen vreedzame doeleinden kent. De VN-Veiligheidsraad heeft daarom besloten dat Iran alle activiteiten rond verrijking en opwerking dient op te schorten.⁴ Ook Nederland deelt de internationale zorgen over het nucleaire programma van Iran.⁵

FOTO REUTERS



De Iraanse Revolutionaire Garde lanceert een *Shahab-3* raket tijdens een oefening

De NAVO en de raketdreiging

Naast de VN is ook de NAVO bezorgd over de dreiging die uitgaat van ballistische raketten en massavernietigingwapens. De NAVO-lidstaten bereikten al in 2008 overeenstemming over de vraag of er een daadwerkelijke dreiging van ballistische raketten bestaat: '*Ballistic missile proliferation poses an increasing threat to Allies' forces, territory and populations*'.⁶ De NAVO-

Dat het Iraanse ballistische raketprogramma een potentiële dreiging vormt staat niet ter discussie

regeringsleiders bevestigden de gemeenschappelijke dreigingsanalyse van de proliferatie van ballistische raketten tijdens hun top in 2009.⁷ De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie namen in de aanloop naar de NAVO-top in

- 2 'Iran Tests Missiles Amid War Games' op: <http://english.aljazeera.net/news/middleeast/2009/09/200992755821433651.html> (27 september 2009).
- 3 Yossi Melman, 'Crucial Nuclear Talks Give Iran 'Last Chance' to Dodge Harsh Sanctions' in: *Haaretz*, 1 oktober 2009.
- 4 Het uranium verrijkingprogramma en ballistische raketprogramma van Iran zijn onderwerp van resoluties 1696, 1737, 1747, 1803 en 1835 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.
- 5 Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 21 501-02, nr. 928.
- 6 '*Bucharest Summit Declaration*', persverklaring NAVO, Boekarest, 3 April 2008. Paragraaf 37.
- 7 '*Strasbourg/Kehl Summit Declaration*', persverklaring NAVO, (Straatsburg/Kehl, 4 april 2009. Paragraaf 50.

Boekarest positie in ten aanzien van zowel de dreiging van ballistische raketten als de dreiging van massavernietigingswapens.⁸ Uitgaande van het principe dat een dreiging wordt gevormd door capaciteiten, intenties, geloofwaardigheid en daarmee de waarschijnlijkheid van inzet ziet Nederland, in navolging van de NAVO, vooral een potentiële dreiging in de ballistische raketprogramma's van risicolanden waaronder Iran, Noord-Korea en Syrië.⁹ Deze landen vormen nog geen directe of acute dreiging, maar dat er van het ballistische raketprogramma van met name Iran een potentiële dreiging uitgaat staat niet ter discussie. Noch de NAVO, noch de Nederlandse regering kunnen exact bepalen binnen welke tijdspanne Iran in staat kan zijn het West-Europese grondgebied te bedreigen.

De dreigingsevaluatie

Uit berichten in verschillende media en uit formele verklaringen van de NAVO en de Nederlandse regering valt te concluderen dat van de verspreiding van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen naar risicolanden een groeiende potentiële dreiging uitgaat. Of die dreiging, zolang er bij die risicolanden geen intentie om daadwerkelijk aan te vallen is, al dan niet potentieel is, is vooral een semantische discussie. Immers, een intentie kan aanwezig zijn zonder dat zij duidelijk is uitgesproken, maar kan ook niet aanwezig zijn op momenten dat zij in een propagandabericht juist wel is uitgesproken. Bovendien kan een intentie binnen een zeer kort tijdsbestek volledig wijzigen, zeker bij onvoorspelbare regimes. Daarnaast kan het bezit van ballistische raketten en massavernietigingswapens gebruikt worden om van andere landen gedrag af te dwingen (*coercion*). Kortom, er bestaat een groeiende dreiging aan de randen van het NAVO-grondgebied. Het succes van het ontwikkelingsprogramma voor ballistische raketten in Iran bepaalt hoe snel die dreiging toeneemt. De ontwikkelingen op het gebied van nucleaire toepassingen ver-

groten de ernst van de dreiging, die ernstig genoeg is om niet veronachtzaamd te worden.

Raketdreiging en -verdediging onder Bush

Bush en de dreigingsinschatting

De regering-Bush zag een snelle ontwikkeling van lange-afstandsraketten in Noord-Korea en Iran en was bevreesd voor de regionale en toekomstige mondiale *coercive* of *deterrence*-capaciteit die hier vanuit zou kunnen gaan. Op korte termijn veronderstelden de Amerikaanse inlichtingendiensten een directe bedreiging voor Japan en Israël. Daarnaast zagen de Amerikanen op langere termijn ook een dreiging voor de Verenigde Staten zelf.¹⁰ Washington classificeerde dit als een 'reële dreiging van een combinatie van raketten en massavernietiging'. Uiteraard kunnen er kanttekeningen worden geplaatst bij dreigingsevaluaties. Massavernietigingswapens werden bijvoorbeeld in Irak in 2003 niet aangetroffen. Maar in geval van Noord-Korea en Iran staan de raketontwikkelingsprogramma's onomstotelijk vast door de waarnemingen van de testen die zijn uitgevoerd. Hun nucleaire ambities en nucleaire programma's staan internationaal ook niet ter discussie. Het is moeilijk om nauwkeurig te bepalen hoe snel de dreiging zich verder ontwikkelt en binnen welke termijn Europa en de Verenigde Staten binnen bereik komen. Bij het maken van prognoses schatte de VS de situatie rond de dreigingsontwikkeling over het algemeen ernstiger in dan de Europese landen.

De bouw van raketverdediging

Om de Verenigde Staten tegen de (verwachte) toenemende dreiging te kunnen beschermen, gaf president Bush op 17 december 2002 opdracht te beginnen met het bouwen van een *Ballistic Missile Defense System*. Dat was voorzien als een gelaagd verdedigingssysteem, bestaande uit sensoren en wapensystemen, dat in staat moest zijn vijandelijke raketten zowel in *boost*, *midcourse* als *terminal phase* te onderscheppen.¹¹

De vluchtbaan van een ballistische raket is onderverdeeld in drie fasen. Een gelaagd raketverdedigingssysteem is in staat ballistische

8 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 28 676, nr. 52.

9 Ibid.

10 George W. Bush, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C., maart 2006) blz. 23-26.

11 De drie fasen die een ballistische raket doorloopt in zijn vluchtbaan.

raketten in meerdere vluchtfasen te onderscheppen om daarmee kans op succes te vergroten (zie figuur hiernaast). Het *Missile Defense Agency* stationeerde de sensoren en onderscheppingsraketten zowel op land als op zee.¹² Daarnaast zijn sensoren voor vroegtijdige voorwaarschuwing ondergebracht in een constellatie van satellieten. De eerste delen van het Ballistic Missile Defense System zijn inmiddels operationeel. Dit betreft:

- de voorwaarschuwingssatellieten van het *Space Tracking and Surveillance System*;
- de *AEGLIS*-schepen (drie *Ticonderoga Class cruisers* en vijftien *Arleigh Burke Class destroyers*) met hun krachtige *Spy-1* radar en *Standard Missile-3* raketten;
- het mobiele grondgebonden *Terminal High Altitude Area Defense (THAAD)* systeem dat met een *X-Band* radar en *hit-to-kill interceptors* ballistische raketten in de terminal phase zowel binnen als net buiten de dampkring kan onderscheppen;
- het *Patriot PAC-3* systeem.

In vergelijking met de andere elementen van het Ballistic Missile Defense System is de *Patriot* relatief licht en klein. Toch vervult het systeem een belangrijke rol bij de verdediging tegen ballistische raketten met korte dracht, die als het ware ‘onder’ het bereik van de grote systemen doorvliegen.¹³

Een groot contrast met de *Patriot* vormt het *Ground Based Midcourse Defense System*. Dit systeem is niet mobiel, maar levert vanuit statische opstellingen gebiedsverdediging tegen lange-afstandsraketten. Het *Missile Defense Agency* werkt aan de operationele plaatsing van in totaal dertig drietraps raketten – de *Ground Based Interceptors* – in silo’s in Fort Greely, Alaska en op *Vandenberg Air Force Base* in Californië. De *Ground Based Interceptor* is in staat ver buiten de atmosfeer een inkomende ballistische raket te onderscheppen. Inmiddels zijn in Californië en Alaska de eerste *Ground Based Interceptors* operationeel. De Amerikanen verwachten eind 2010 alle raketten te hebben geplaatst. Naast de twee sites op het Amerikaanse continent had de regering-Bush een derde site gepland in Europa. Deze zou bestaan uit tien tweetraps *Ground Based Interceptors*,¹⁴ ge-



De vluchtbaan van een ballistische raket en onderscheppingsmomenten van *Missile Defense*

plaatst in silo’s in Polen, met een aanvullende radar in Tsjechië. Deze systemen zouden voor een groot deel van Europa de bescherming vormen tegen ballistische raketten uit Iran. Daarnaast bood deze site een *first shot opportunity* voor lange-afstandsraketten die Iran over de Noordpool richting Amerika zou afvuren.¹⁵ Naast *defense for friends and allies* speelde hier dus ook een belang voor de zogeheten Amerikaanse *homeland defense*.

Naast bovengenoemde systemen had de VS het *Airborne Laser* programma opgezet. Hierbij ging het om de ontwikkeling van een luchtgebonden onderscheppingscapaciteit door middel van een chemische laser aan boord van een *Boeing-747*. Dit programma werd ook vaak genoemd in relatie met het *Ballistic Missile Defense System*, maar de verdere ontwikkeling en de plannen voor het operationeel stellen zijn onlangs stopgezet.¹⁶

12 Het *Missile Defense Agency (MDA)* is een dienst die behoort bij het Amerikaanse ministerie van Defensie en belast is met onderzoek naar en ontwikkeling en ontplooiing van een geïntegreerd *Ballistic Missile Defense System*. Dat systeem moet de VS, maar ook de voorwaarts ontplooiende Amerikaanse strijdkrachten en geallieerden beschermen tegen aanvallen met ballistische raketten. Zie: <http://www.mda.mil/about/about.html>.

13 Nederland beschikt ook over vier *Patriot*-eenheden die naast een raketverdedigingsrol een luchtverdedigingsrol vervullen. Zij maken geen deel uit van het Amerikaanse *Ballistic Missile Defense System*.

14 De tweetraps *GBI* moest nog worden ontwikkeld als afgeleide van de al beproefde drietrapsraket.

15 De kortste ballistische baan tussen Iran en de VS loopt over de Noordpool.

16 Informatie over Amerikaanse ontwikkelingen rond *Missile Defense* is te raadplegen via www.mda.mil.

Bezwaren tegen de plannen van Bush

Met name het Europese deel van de plannen van Bush leidde tot verzet. Hoewel er binnen de NAVO een discussie over Missile Defense gaande was, werd het voornemen voor de bouw in Polen en Tsjechië aanvankelijk buiten de NAVO-consultaties gehouden. Europese landen voelden zich door de *alleingang* van de regering-Bush buitenspel gezet.¹⁷ Ook werd er internationaal getwijfeld aan de snelheid waarmee Iran lange-afstandsraketten zou kunnen ontwikkelen. Zelfs in Amerika gingen stemmen op dat Iran wel werkte aan raketten met een groter bereik, maar dat deze nog decennia verwijderd zouden zijn van operationele inzet. Daarnaast werd de technologische capaciteit van de industrie die de componenten van het raketverdedigingssysteem moest ontwikkelen in twijfel getrokken. Eén van de grote vragen betrof de resistentie tegen *countermeasures*.¹⁸ Een ander punt van grote zorg bij landen als Duitsland en Frankrijk was dat een raketverdedigingsinstallatie vlakbij de Russische grens de goede verhouding tussen Oost en West zou kunnen verstoren. Moskou gaf namelijk in krachtige bewoordingen aan niet blij te zijn met de Amerikaanse plannen en deze als een bedreiging van het strategisch evenwicht te zien.¹⁹ De VS lanceerde hierop een charme-offensief waarin duidelijk werd aangegeven dat de tien raketten in Polen de strategische balans met Rusland onmogelijk konden verstoren. Niet alleen met het numerieke argument, maar ook met eenvoudige wiskundige en geometrische berekeningen werd aangetoond dat deze raketten geen bedreiging vormden voor Russische offensieve lange-afstandsraketten. De Amerikanen voerden het charmeoffensief zowel in Rusland als tegenover de Europese landen en zowel op bilaterale basis als via de NAVO. De Russen raakten echter niet overtuigd en dreigden met de plaatsing van *Iskander* grond-

FOTO: HOLLANDSE HOOGTE



grond raketten, die gericht zouden worden op de site in Polen.²⁰ Verscheidene Europese landen gaven het verzet tegen de Amerikaanse raketplannen nooit helemaal op en Europa probeerde via de NAVO zoveel mogelijk invloed op de ontwikkelingen te krijgen. Binnen de NAVO golden de uitgangspunten dat de Amerikaanse plannen in ieder geval niet ten koste zouden mogen gaan van de strategische stabiliteit tussen de kernwapenstaten of van de internationale structuur van non-proliferatie en wapenbeheersing.²¹ Kort voor de NAVO-top in Boekarest in april 2008 bood Amerika aan om het Europese deel van het Amerikaanse raketschild onder te brengen binnen een NAVO-raketverdedigingscapaciteit. Over het al dan niet ontwikkelen van die NAVO-raketverdedigingscapaciteit moest op dat moment nog een besluit worden genomen. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat de koppeling van de Amerikaanse raketverdediging aan een NAVO-raketverdediging vanuit het oogpunt van de VS bedoeld was om besluitvorming binnen de

17 Massimo Calabresi, 'Behind Bush's Missile Defense Push', in: *Time*, 5 juni 2007.

18 Tegenmaatregelen zoals bijvoorbeeld elektronische storing of het inzetten van *decoys* om het BMDS te verzadigen.

19 Tony Halpin, 'President Dmitri Medvedev Orders Missiles Deployed in Europe As World Hails Obama', in: *The Times*, 6 november 2008.

20 *Ibid.*

21 Zoals valt te lezen uit de verklaringen van de NAVO-topbijeenkomsten in Boekarest en Straastburg/Kehl.



President Obama kondigt zijn Phased Adaptive Approach for Missile Defense in Europe aan

snel ontwikkelde dan was voorzien, maar dat daarentegen een snellere ontwikkeling van de korte- en middellangeafstandsraketten plaatsvond. De tweede grondslag was dat het vanuit het oogpunt van kosten en betrouwbaarheid verstandiger zou zijn de raketverdedigingscapaciteit te baseren op reeds bestaande en

Obama wil de initiële raketverdedigingscapaciteit rond 2012 ter beschikking stellen

bewezen capaciteiten (*proven technology*). Dit zou mogelijk zijn door systemen die al elders operationeel waren versneld ook in Europa in te voeren. Daarom kwam Obama op 17 september 2009 met zijn Phased Adaptive Approach for Missile Defense in Europe, dat voorziet in een geleidelijkere invoering van een raketverdedigingssysteem. Er zijn vier fasen onderkend:

- Fase 1 is voorzien rond 2011 en bestaat uit de ontplooiing van AEGIS-schepen in de Middellandse Zee en de Oostzee, uitgerust met de Standard Missile 3 (Block IA) en additionele grondgebonden sensoren en systemen als THAAD en Patriot;
- Fase 2 is voorzien rond 2015 en behelst de invoer van de verbeterde Block IB versie Standard Missile 3. Het bijzondere hieraan is dat ook een landgebonden versie van de Block IB is aangekondigd;
- Fase 3 is voorzien rond 2018 en bestaat uit de Standard Missile 3 Block IIA waarvan de ontwikkeling en het testprogramma nog moet worden afgerond;
- Fase 4 is gepland rond 2020, wanneer de Standard Missile 3 Block IIB beschikbaar moet komen. Deze interceptor is niet alleen in staat korte- en middellangeafstandsraketten te onderscheppen, maar wordt ont-

NAVO te voorspoedigen. Op de rol van raketverdediging binnen de NAVO kom ik verderop in dit artikel terug.

Evaluatie en bijstelling raketverdedigingsplannen onder Obama

Obama stelt plan verdediging Europa bij

Nog voordat de NAVO-landen en Amerika een definitief gezamenlijk standpunt over NAVO-raketverdediging hadden ingenomen en nog voordat met de bouw in Polen en Tsjechië was begonnen, vond in de VS een regeringswissel plaats. De nieuwe Democratische regering van president Obama nam de raketverdedigingsplannen van de Republiek Bush in heroverweging in de zogeheten *Ballistic Missile Defense Review*. Dit paste geheel in de *reset* in de bilaterale relaties tussen de VS en Rusland.²²

De regering-Obama kwam tot andere conclusies dan de regering-Bush.²³ De eerste grondslag van die andere inzichten was dat de dreiging van lange-afstandsraketten uit Iran zich minder

22 Luke Harding and Matthew Weaver, 'Barack Obama Calls for 'Reset' in US-Russia Relations', in: *The Guardian*, 7 juli 2009.

23 The White House, Office of the Press Secretary, 'Fact Sheet on U.S. Missile Defense Policy. A 'Phased Adaptive Approach' for Missile Defense in Europe', *White House Press Release* (Washington, D.C., 17 September 2009).

wikkeld om ook lange-afstandsraketten te kunnen neerhalen.

In de plannen van de regering-Bush werd een operationele raketverdedigingscapaciteit voor Europa rond 2018 verwacht. Obama heeft aangekondigd de initiële capaciteit ten minste zes jaar eerder ter beschikking te stellen. Obama's plannen voorzien niet in de lange-afstandsraketten die door Rusland als te bedreigend worden ervaren. Daardoor hoeft Moskou de nieuwe plannen niet als directe bedreiging voor de strategische stabiliteit te zien. In het nieuwe plan zegt Obama nog steeds te willen samenwerken met de NAVO, maar daarnaast ook met Rusland. De samenwerking met de NAVO is van belang opdat de systemen op NAVO-gebied geplaatst kunnen worden. Als alternatief – in geval de NAVO niet instemt met de Amerikaanse voorstellen – wordt teruggevallen op plaatsing in landen waarmee dan bilaterale afspraken moeten worden gemaakt.

Reacties op de Phased Adaptive Approach

In de VS wordt verschillend gereageerd op het plan van Obama. De Democratische achterban van de president is het geheel eens met de gewijzigde koers. Nancy Pelosi, lid van de Democratische Partij en voorzitter van het Huis van Afgevaardigden, kwalificeert de stap als 'briljant'.²⁴ Vanuit de Republikeinse hoek klinken – uiteraard – andere geluiden. De Republikeinen vinden het besluit naïef en de voorvechters van de oude plannen van Bush zien het als het verkopen van de veiligheid van Europa aan Iran om de Russen tegemoet te komen.²⁵

Rusland zelf is uiteraard blij dat het voornemen van Bush, waartegen Moskou zoveel heeft geageerd, van tafel is. De Russen zien, zoals gezegd, de Standard Missile 3 als een minder grote bedreiging voor hun lange-afstands-

wapens, temeer omdat de Amerikanen geen stationering van raketten direct aan de Russische grens gepland hebben. Obama heeft niet publiekelijk om Russische concessies gevraagd. Het land kreeg waar het om vroeg zonder dat het daarvoor openlijke concessies hoefde te doen. Toch lijkt het erop alsof de stille diplomatie gezegevierd heeft. Rusland ziet, bij monde

FOTO MISSILE DEFENSE ADVOCACY ALLIANCE



De Standard Missile-3 vormt de ruggengraat van de Missile Defense plannen van Obama

van plaatsvervangend minister van Defensie Popovkin, af van de plaatsing van de aangekondigde Iskander-raketten (gericht tegen de GBI-silo's in Polen)²⁶ en naar verwachting gaan ook leveranties van het S-300 luchtverdedigingsstelsel aan Iran niet door. President Medvedev noemde het besluit dan ook een verantwoordelijke beslissing.²⁷ Openlijk verbond hij er zelf overigens geen concrete consequenties aan.

24 'Missile Defense Shift Draws Praise, Ire', CBS/AP, op: www.cbsnews.com/stories/2009/09/17/politics/main5217350.shtml.

25 David Batty, 'Republicans Condemn Barack Obama's Missile Decision', in: *The Guardian*, 18 september 2009.

26 'Iskanders not to be deployed in Kaliningrad Reg in response', ITAR-TASS, 19 september 2009.

27 Kevin Connolly, 'Obama shelves Europe missile plan', op: BBC News, 17 september 2009, via: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8260230.stm>.

Hoewel formele verklaringen van Polen en Tsjechië ontbreken, kan worden aangenomen dat deze landen minder blij zijn. De plannen van Bush waren immers in samenspraak met hen tot stand gekomen en de regeringen van beide landen hadden veel moeite gedaan om ze bij hun verdeelde bevolking geaccepteerd te krijgen. Ook moesten Polen en Tsjechië veel internationale kritiek weerstaan. Het eenzijdig opzeggen door Washington kan de indruk wekken dat Polen en Tsjechië een 'ruilmiddel' zijn in de Amerikaanse buitenlandse politiek.²⁸ Een deel van de Poolse en Tsjechische voorstanders van de plannen van Bush voelt zich wellicht zelfs verraden. Voor de Polen lag het extra gevoelig, omdat het besluit – onbewust – op de verjaardag van de Sovjet-inval in de Tweede Wereldoorlog bekend is gesteld.

De Europese landen in de NAVO hebben zich snel in de nieuwe situatie geschikt. Zij zien dat naar hun bezwaren is geluisterd en dat de nieuwe plannen nog steeds goed samengaan met NAVO-raketverdedigingsvoornemens. Binnen de NAVO zijn de plannen dan ook enthousiast ontvangen.²⁹ Het feit dat de focus van Obama meer op samenwerken met de NAVO dan op bilaterale samenwerking met enkele Europese landen is gericht, draagt hier ongetwijfeld in belangrijke mate aan bij. Naast de overwegend positieve reacties zijn er in de media ook harde oordelen te lezen over de koerswijziging die Obama heeft doorgevoerd. 'The European switcheroo continues Mr. Obama's trend of courting adversaries while smacking allies', schreef de *Wall Street Journal*.³⁰ Een ander tegenargument is dat de westerse wereld juist ver op de evoluerende dreiging vooruit moet lopen, om de tegenstander het gevoel te geven dat zijn race (de ontwikkeling van een raketmacht) bij voorbaat verloren is. Daardoor wordt hij in feite aangemoedigd zijn raketaspiraties op te geven.

De NAVO en missile defense

Zoals hiervoor al aangegeven, ziet ook de NAVO een dreiging in de toenemende proliferatie van ballistische raketten. Tot nu toe maakt de NAVO een onderscheid tussen *Theater Missile*

Defense en *Missile Defense*.³¹ Theater Missile Defense is de verdediging van ontplooide troepen tegen de dreiging van korte-afstandsraketten, terwijl in de optiek van de NAVO Missile Defense de verdediging van het gehele NAVO-grondgebied en de bevolking tegen korte-, middellange, en lange-afstandsraketten behelst. Op het gebied van Theater Missile Defense werkt de NAVO reeds nu al actief aan een verdedigingscapaciteit. Missile Defense staat prominent op de politieke en militaire agenda's van de NAVO. Maar vele intensieve (haalbaarheids)studies en uitgebreide discussies hebben nog niet geleid tot daadwerkelijke besluiten hierover.

Theater Missile Defense Capabilities

In het zogeheten *Active Layered Theater Ballistic Missile Defense Program* (ALTBMD) ontwikkelt de NAVO op dit moment een commandovoeringssysteem voor Theater Missile Defense operaties. Het ALTBMD-systeem moet in staat zijn operaties van raketverdedigingssystemen te plannen en aan te sturen. Daarbij zijn de commandovoeringssystemen een NAVO-verantwoordelijkheid en moeten de sensoren en onderscheppingsystemen door de NAVO-lidstaten binnen het *Defense Planning System* worden geleverd. Het *Command and Control* systeem van de NAVO voor Theater Missile Defense zal niet volledig op zichzelf staan, maar een geïntegreerd deel van nieuwe commandovoeringssystemen voor luchtoperaties zijn. ALTBMD wordt daarmee een onderdeel van het NATO *Air Command and Control System* (ACCS) en het *Bi-Strategic Commanders Automated Information System* (BiSC AIS). ALTBMD moet over enkele jaren operationeel zijn. De Nederlandse bijdrage aan NAVO Theater Ballistic Missile Defense vormen vier Patriot PAC-3 eenheden en in de toekomst mogelijk ook sensorcapaciteit aan boord van de vier Luchtverdedigings- en Commando Fregatten. Een radarmodificatie is

28 'Obama's Missile Offense', in: *The Wall Street Journal*, 18 september 2009.

29 'Final statement: Meeting of the North Atlantic Council at the level of Foreign Ministers held at NATO Headquarters, Brussels', NAVO-persverklaring, (2009)190. 4 december 2009.

30 'Obama's Missile Offense', in: *The Wall Street Journal*, 18 september 2009.

31 Het Ministerie van Defensie in Nederland spreekt bij *Theater Missile Defense* over expeditionaire raketverdediging en bij *Missile Defense* over territoriale raketverdediging. Bron: Nota Nationale Lucht- en raketverdediging (Den Haag, 8 september 2008).



FOTO MISSILE DEFENSE AGENCY

De Amerikaanse destroyer USS Benfold vuurt een SM-3 raket af tijdens een oefening, maart 2009

daarvoor noodzakelijk en besluitvorming over die modificatie moet nog plaatsvinden binnen het reguliere Defensie Materieel Proces (DMP).

Uitbreiding naar Missile Defense

Zoals aangegeven ontwikkelt de NAVO het ALTBMD-systeem niet om Missile Defense operaties aan te (kunnen) sturen. Over Missile Defense is in de NAVO nog geen besluit genomen. Wel wordt er al enkele jaren drifstig op het Missile Defense dossier gestudeerd. Dit leidde tot de presentatie van de resultaten van een *Missile Defense Feasibility Study* tijdens de top in Riga in november 2006. Deze studie gaf aan dat raketverdediging technisch haalbaar zou zijn, maar liet een aantal vragen nog onbeantwoord. Sinds Riga studeert de NAVO, onder leiding van de *Executive Working Group*, verder op dreigingsontwikkelingen, juridische consequenties van raketverdediging (de zogeheten *Consequences of Intercept*),³² *Command and*

Control Arrangements en Architecture Options. Ook de te verwachten kosten worden onderzocht.

De conclusie rond Missile Defense tijdens de in 2009 gehouden NAVO-top in Straatsburg/Kehl luidde:

'Bearing in mind the principle of the indivisibility of Allied security as well as NATO solidarity, we task the Council in Permanent Session, taking into account the Bucharest Summit tasking, to present recommendations comprising architecture alternatives, drawing from the architectural elements already studied, for consideration at our next Summit. To inform any future political decision on missile defense, we also task the Council in Permanent Session to identify and undertake the policy, military and technical work related to a possible expanded role of the Active Layered Theater Ballistic Missile Defense (ALTBMD) program beyond the protection of NATO deployed forces to include territorial missile defense.' Ook wordt in een paar para-

³² *Consequences Of Intercept*: behandelt het vraagstuk wat er gebeurt met de lading van een ballistische raket als gevolg van een (succesvolle) onderschepping en welke problemen een op aarde terugvallende rakettrap kan veroorzaken.

grafen eerder gesteld: 'A future United States' contribution of important architectural elements could enhance NATO elaboration of this Alliance effort'.³³

Het komt er kort gezegd op neer dat de NAVO nog steeds raketverdedigingsaspiraties heeft en dat zij daarbij gebruik wil maken van Amerikaanse systemen in Europa. Daarnaast moet het NAVO Missile Defense systeem voor commandovoering voortbouwen op het commandovoerings-systeem voor Theater Missile Defense (het ALTBMD-systeem).

Houding en mogelijke rol Nederland

De Nederlandse positie in het NAVO-raketverdedigingsdossier luidt: 'een veelzijdig antwoord op de dreiging'. Zoals al aangegeven draagt Nederland actief bij aan de Theater Ballistic Missile Defense capaciteiten van de NAVO. De praktische kennis die daarbij is opgebouwd komt van pas bij het beantwoorden van Missile Defense vraagstukken. Nederland speelt een actieve rol in de Missile Defense Feasibility Study, waarbij experts van TNO en Defensie werken aan het beantwoorden van vraagstukken om de technische haalbaarheid van Missile Defense te bepalen. Daarnaast voeren de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie de politieke discussie over Missile Defense in de NAVO. Zij hebben het voortouw bij het formuleren van het Nederlandse regeringsbeleid. Binnen de NAVO neemt Nederland voorsnog een constructief-kritische positie in: er wordt niet op voorhand ingestemd met de bouw van een NAVO Missile Defense capaciteit, maar dit wordt ook niet voorshands afgewezen. In de Nederlandse visie is Missile Defense niet het enige antwoord op een evoluerende raketdreiging, maar maakt het deel uit van een pakket aan maatregelen. Centraal moeten non-proliferatie inspanningen staan. Wapenbeheersing en ontwapening via verdragen, afspraken over export van gevoelige technologieën en materialen, het tegengaan van clandestiene handel, de verdediging tegen het gebruik van raketten en massavernietigingswapens alsmede het tegengaan en beperken van de gevolgen daarvan, gaan hand in hand. Missile Defense, in welke constellatie dan ook,

kan daarin een rol spelen en bijdragen aan de veiligheid van NAVO-landen. De eventuele ontwikkeling van een alomvattend systeem van intercontinentale raketverdediging moet relevant, haalbaar en betaalbaar zijn.

Nederland vindt dat indien de NAVO-landen er gezamenlijk voor kiezen een Missile Defense systeem te ontwikkelen, het Amerikaanse systeem hiervan deel uit kan maken. Tegelijkertijd onderkent Nederland dat vanwege de politieke gevoeligheid van Missile Defense zoveel mogelijk openheid tegenover de Russische Federatie nodig is. Samenwerking met Rusland zou de wederzijdse veiligheid ten goede kunnen komen. Naast de hiervoor genoemde randvoorwaarden telt voor Nederland als uitgangspunt dat een definitief besluit over een zo

In de Nederlandse visie is *Missile Defense* één onderdeel in een breder pakket van maatregelen

wezenlijk onderwerp als Missile Defense slechts mogelijk is op basis van volledig uitgevoerd en afgerond onderzoek.³⁴ Het onderzoek naar noodzaak en technische haalbaarheid is groten-deels, maar nog niet helemaal afgerond. De minister van Buitenlandse Zaken verwacht dat eind 2010, op de volgende NAVO-top in Lissabon, de technische randvoorwaarden en de financieringsvraagstukken goed zijn uitgewerkt. Besluitvorming zou daarmee op de top van Lissabon mogelijk zijn.³⁵ De centrale vraag daarbij is: moet de NAVO een Missile Defense systeem ontwikkelen voor de verdediging van het NAVO-grondgebied tegen ballistische raketten met een korte tot zeer lange dracht? Voor de beantwoording van die vraag moet de Nederlandse regering haar definitieve standpunt nog vaststellen. De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie bieden voor de zomer van

33 'Strasbourg/Kehl Summit Declaration', NAVO-persverklaring (Straatsburg/Kehl, 4 april 2009) Paragraaf 50-55.

34 De randvoorwaarden en de uitgangspositie zijn herleid uit een Kamerbrief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie inzake de NAVO-Top in Boekarest over raketverdediging van 25 maart 2008 (Kamerstukken II 2007-2008, 28 676, nr. 52).

35 Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 28676, nr. 96.

2010 een gezamenlijke beleidsnotitie-raketverdediging aan de Tweede Kamer aan.

De Nederlandse Theater Missile Defense capaciteit

Met de vier Patriot-systemen, die na de laatste modificatie op de modernste standaard (PAC-3) staan, levert Nederland al een bijdrage aan de bondgenootschappelijke lucht- en raketverdediging. Twee keer werden Nederlandse Patriots uitgezonden naar de randen van het NAVO-verdragsgebied (in 1991 en 2003 naar Zuid-Oost Turkije) en één keer naar Israël (in 1991 ter verdediging van Jeruzalem tijdens de Golfoorlog). De Nederlandse Patriots zijn als Theater Missile Defense systemen aangeboden aan de NAVO. Indien de NAVO besluit een Missile Defense systeem te implementeren, kunnen de Patriot-systemen ook daarin een rol spelen. Om tot een volledige afdekking van het NAVO-grondgebied te komen, zijn naast de verdedigingssystemen tegen lange-drachtraketten ook verdedigingssystemen nodig voor het afdekken van de dreiging van ballistische raketten met korte dracht. Hiervoor is de Patriot uitermate geschikt, maar de systemen moeten dan wel naar het zuid-oostelijke deel van Europa worden verplaatst. Patriot systemen hoeven hiervoor niet op permanente basis te worden ingezet, maar kunnen ontplooiën wanneer internationale spanningen met risicolanden toenemen.

Ook op maritiem gebied is Nederland actief met raketverdediging. In 2007 heeft een Luchtverdedigings- en Commando Fregat (LCF) deelgenomen aan een test nabij Hawaï. Doel van de test was om te bepalen of de SMART-L radar met een modificatie in staat zou zijn een ballistische raket te detecteren en te volgen. De test, onderdeel van een studie naar de haalbaarheid van een *Maritime Theater Ballistic Missile Defense capability*, verliep succesvol. Op dit moment worden alle consequenties van daadwerkelijke implementatie van een Nederlandse maritieme raketverdedigingssensorcapaciteit geïnventariseerd en beschreven in een behoeftestelling (DMP-A document). Naar verwachting is het DMP-A in de eerste helft van 2010 gereed en kan het, na interne besluitvorming bij Defensie, aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Het parlement kan zich dan over het

FOTO AVDD, R. FRIGGE



Lancering van een Patriot-raket op de NATO Missile Firing Installation op Kreta

investeringsvoornemen uitspreken. Een positief besluit leidt tot een uitbreiding van de Nederlandse Theater Missile Defense capaciteit ter bescherming van ontplooiende troepen.

Er is binnen de NAVO een concrete behoefte aan sensorcapaciteit om ballistische raketten tijdens hun vlucht te kunnen opsporen en volgen. Omdat deze capaciteit internationaal nog steeds onvoldoende beschikbaar is, is de SMART-L voor de NAVO een zinvolle capaciteitsuitbreiding. Door als voorwaarschuwingsradar voor de Nederlandse Patriot te fungeren wordt het verdedigingsbereik van de Patriot vergroot, waardoor ook de Nederlandse Theater Missile Defense capaciteit toeneemt. Net als bij de Patriot geldt ook voor het LCF dat, na een positief besluit over NAVO Missile Defense, de stap gemaakt zou kunnen worden van het bijdragen aan Theater Missile Defense naar het leveren van een bijdrage aan Missile Defense.

Zowel de Patriot als het (gemodificeerde) LCF worden gekoppeld aan het ALTBMD systeem. Om een NAVO Missile Defense systeem financieel verantwoord te ontwikkelen moet gebruik worden gemaakt van bestaande Theater Missile Defense systemen en het ALTBMD systeem. Bij een positief besluit rond NAVO Missile Defense kan Nederland door het integreren van Patriot en LCF in het Missile Defense een bijdrage

leveren in het commandovoeringssysteem. Indien voor de commandovoering wordt voortgebouwd op het ALTBMD-systeem, kan dit zonder noemenswaardige aanvullende investeringen. Als Nederland ervoor kiest dit te doen, wordt een bijdrage geleverd aan een capaciteit waaraan binnen de NAVO nu en naar verwachting ook in de toekomst een structureel tekort bestaat.

Voorts is er in Nederland ook een solide kennisbasis rond raketverdediging aanwezig. Het Defensie Kennisnetwerk Lucht- en Raketverdediging stuurt kennisopbouw en wetenschappelijk onderzoek aan, uitgevoerd door TNO Defensie en Veiligheid. Ik heb tijdens mijn plaatsing bij *Allied Command Transformation* ervaren dat de inbreng van Nederlandse kennis op het gebied van Consequences of Intercept, commandovoeringsconcepten en architectuur-opties bijzonder gewaardeerd wordt. Slechts enkele NAVO-landen beschikken over diepgaande kennis van deze aspecten van Missile Defense. Met de op tweejaarlijkse basis terugkomende Theater Missile Defense oefening *Joint Project Optic Windmill* geeft Nederland een impuls aan internationale interoperabiliteit en de ontwikkeling van afgestemde operationele concepten (CONOPS).

Conclusie

*'Missile Defense is een verdediging in ontwikkeling tegen een dreiging in ontwikkeling.'*³⁶ Met deze visie en zijn Phased Adaptive Approach voor Missile Defense in Europe geeft Obama een impuls aan de bouw van een Missile Defense systeem, waarmee hij de Russische bezwaren tegen de vroegere raketverdedigingsplannen van voormalig president Bush wegneemt. De bijgestelde plannen van Obama zijn gebaseerd op een snel evoluerende dreiging van middellangeafstandsraketten en een daarbij achterblijvende ontwikkeling van langeafstandsraketten. De regering-Obama wil gebruik gaan maken van proven technology en AEGIS-schepen uitgerust met de Standard Missile-3 vormen daarbij de ruggengraat. Aanpassingen aan de dreiging zijn met dit adaptieve systeem mogelijk.

Missile Defense is geen oplossing voor het feit dat landen als Iran zich niet aan de internationale eisen op het gebied van nucleaire programma's houden én het is niet het enige antwoord op de ontwikkeling van ballistische raketten. Missile Defense zorgt er wel voor dat de afdwingende kracht (coercive influence) die van ballistische raketten uitgaat tot een minimum wordt beperkt. Het pareren van de dreiging kan alleen door gebruik te maken van een breed palet aan diplomatieke en militaire maatregelen. Non-prolifratie en raketverdediging zijn daarbij complementair. Bij concrete dreigingen geeft raketverdediging regeringen

NAVO-landen waarderen de inbreng van Nederlandse kennis rond raketverdediging

bovendien de mogelijkheid voorrang te geven aan diplomatie boven het aanvallen van de raketdreiging. Raketverdediging betekent dus ook het verwerven van tijd en handelings-opties.

Ook binnen de NAVO wordt het principe van een brede beantwoording van de dreiging aangehangen. De NAVO werkt momenteel aan de ontwikkeling van een Theater Missile Defense systeem (binnen het ALTBMD-programma) ter verdediging van ontplooid troepen tegen dreigingen van ballistische raketten met korte en middellange dracht. Daarnaast studeert de NAVO op de uitbreiding daarvan tot een volwaardig raketverdedigingssysteem ter bescherming van het hele NAVO-grondgebied tegen elke mogelijke dreiging van ballistische raketten. Indien een positief besluit wordt genomen over de ontwikkeling van een NAVO-raketverdedigingscapaciteit, dan zal de commandovoeringscapaciteit ervan een doorontwikkeling van het ALTBMD-systeem kunnen worden. Daarnaast zal de raketverdedigingscapaciteit zwaar leunen op de door Amerika in Europa in te brengen raketverdedigingssystemen en capaciteiten die aangekondigd zijn in de Phased Adaptive Approach.

36 Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 27857, nr. 5.



Een op zee gestationeerde Amerikaanse X-Band radar voor het opsporen van ballistische raketten

Om tot een alomvattend verdedigingssysteem te komen zijn in Europa naast de Amerikaanse inbreng aanvullende systemen nodig. In Nederland prevaleert Theater Missile Defense boven Missile Defense, maar indien de dreiging blijft groeien en de NAVO zou besluiten een Missile Defense systeem te ontwikkelen, dan kan Nederland daaraan een zinvolle bijdrage leveren. Nederland heeft vier Patriot systemen die in een deel van de behoefte aan aanvullende systemen kunnen voorzien. Met de Patriot beschikt Nederland over een belangrijke kerncapaciteit voor Theater Missile Defense en Missile Defense. In potentie beschikken ook de vier Luchtverdedigings- en Commandofregatten over een raketverdedigingscapaciteit. Hiervoor moeten de schepen wel worden aangepast. Zo is een modificatie van de SMART-L radar nodig. Hiermee wordt een betere bescherming geboden aan ontplooiden Nederlandse of NAVO-een-

heden in gebieden waar een risico van aanvallen met ballistische raketten bestaat.

Hiernaast kan Nederland in het NAVO Missile Defense dossier een rol spelen door het inzetten van de opgebouwde kennis op dit gebied. De bescheiden, maar belangrijke bijdrage die Nederland kan leveren, stelt ons in staat volwaardig mee te doen aan de politieke, militaire en technische discussies over Missile Defense. Belangrijker nog: tegen relatief geringe (extra) inspanningen levert Nederland een waardevolle bijdrage aan de verdediging tegen een evoluerende dreiging. ■