



EEN NIEUW JAAR, EEN NIEUWE START?

Het internationale nucleaire ontwapeningsregime: de eerste Meeting of State Parties van het Verbodsverdrag op Kernwapens en de 10^e Toetsingsconferentie van het Non-Proliferatieverdrag

Politieke nota van de Belgische Coalitie tegen Kernwapens (18-01-2021)

INLEIDING

2022 belooft een belangrijk jaar te worden op vlak van nucleaire non-proliferatie en ontwapening. Normaal gezien zou het jaar van start gaan met de tiende Toetsingsconferentie van het Non-Proliferatie Verdrag (NPV) op 4 januari. Deze werd voor de derde keer uitgesteld naar augustus 2022 omwille van corona en staat onder zware druk. In maart trappen we daarom het jaar af met de eerste Meeting of States Parties (MSP) van het VN-Verbodsverdrag op Kernwapens (TPNW). Naast deze belangrijke diplomatieke fora staat de geplande modernisering van de tactische kernwapens in Europa op de agenda. De contradictie van nucleaire ontwapening enerzijds en modernisering anderzijds kan niet groter zijn.

Het is ook belangrijk op te merken dat de internationale geopolitieke context de voorbije jaren achteruit gegaan is. Zo werden verschillende bilaterale wapenbeheersingsakkoorden opgezegd of niet meer verlengd, is er sprake van toenemende investeringen in kernwapens, en waarschuwen experts dat we dichterbij een nucleaire catastrofe staan dan tijdens de Koude Oorlog.

De Belgische regering geeft aan zich actief te willen inzetten voor nucleaire non-proliferatie en ontwapening op mondiaal vlak.¹ De Belgische Coalitie tegen Kernwapens stelde deze briefing nota op om suggesties te doen voor de proactieve rol die ons land zegt te willen spelen. We gaan in op enkele belangrijke elementen waar de Belgische regering rekening mee dient te houden:

1. Hoe houden het NPV en het TPNW verband met elkaar?
2. Kernwapens in België
3. Kernontwapening in het regeerakkoord
4. Toenemende maatschappelijke steun voor een verbod op kernwapens
5. Nucleaire doctrine van de NAVO

Aansluitend volgen onze aanbevelingen.

¹ Regeerakkoord (NL versie), 30 september 2020, p.77

1. HET NPV EN *HET* TPNW

1.1 *Het Nucleair Non-Proliferatieverdrag*

Het Non-Proliferatieverdrag (NPV) uit 1970 wordt vaak de hoeksteen van de mondiale non-proliferatie en ontwapeningsarchitectuur genoemd. Met 191 verdragspartijen is het het meest universele wapenbeheersingsverdrag. Het NPV omhelst drie pijlers:

1. Nucleaire non-proliferatie: niet-kernwapenstaten zouden nooit kernwapens produceren of trachten te verkrijgen.
2. Nucleaire ontwapening: kernwapenstaten zorgen voor ontmanteling van hun nucleaire arsenalen om zo tot volledige nucleaire ontwapening te komen.
3. Civiele gebruik van nucleaire technologie: het verdrag erkent het vredevol gebruik van nucleaire technologie voor civiele toepassingen.

Op die manier was het NPV eigenlijk een ‘great bargain’ tussen staten in het bezit van kernwapens en zij die geen kernwapens bezitten. In ruil voor de belofte nooit kernwapens aan te schaffen (NPV Art. II), zouden de kernwapenstaten werk maken van de complete ontmanteling van hun kernwapenarsenalen (NPV Art. VI).² Meer dan 50 jaar later zijn er nog steeds meer dan 13.000 kernwapens verspreid over de wereld waarvan vele op ‘high alert’ staan en binnen een paar minuten inzetbaar zijn.³

Ondanks het feit dat het NPV aanvankelijk redelijk succesvol was in het verminderen van kernwapens zien we dat het aantal kernwapenstaten sindsdien enkel toegenomen is. We gingen van 5 naar 9 staten in het bezit van kernwapens. Bovendien worden kernwapens gemoderniseerd en gemakkelijker inzetbaar gemaakt en krijgen ze opnieuw een belangrijkere rol in veiligheidsdoctrines. Kernwapens worden wapens om oorlogen te winnen in plaats van ze te voorkomen. Daarnaast werden verschillende bilaterale wapenbeheersingsakkoorden opgezegd of niet meer vernieuwd. Kortom, kernwapenstaten kwamen hun belofte tot nucleaire ontwapening niet na in tegenstelling tot de niet-kernwapenstaten. Er heerst crisis op vlak van mondiale nucleaire non-proliferatie en ontwapening.

1.2 *Toetsingsconferentie NPV*

Iedere 5 jaar komen alle verdragspartijen samen om de werking van het verdrag te evalueren en afspraken te maken over de verdere implementatie ervan. De laatste keer dat zulk een akkoord gevonden kon worden was in 2010. Veel van de toen overeengekomen maatregelen werden nooit geïmplementeerd. De nucleaire bondgenoten probeerden via verschillende initiatieven onder de noemers “step-by-step”, “building blocks”, “progressive approach” of de meest recente “stepping stones approach” het overeengekomen actieplan alsnog te implementeren. Zonder veel succes.⁴

Op die manier werd het NPV-proces een opeenstapeling van holle woorden en loze beloften. Het status quo tussen de haves en have nots dat werd ingeschreven in het NPV houdt iedere mogelijke vooruitgang tegen. Internationale experts van de Bulletin of Atomic Scientists

² Zie: <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/text/>

³ Zie: <https://www.sipri.org/media/press-release/2021/global-nuclear-arsenals-grow-states-continue-modernize-new-sipri-yearbook-out-now>

⁴ Zie: ‘Gerecycleerd en gevaarlijk. Een analyse van twee decennia kernwapendiplomatie’, Belgische Coalitie tegen Kernwapens, 2017

verklaarden begin 2021 dan ook dat het ondertussen 100 seconden voor 12 is op de Doomsday Clock.⁵ De wereld stond nog nooit zo dicht bij een nucleaire catastrofe.

Er staat veel op het spel voor de tiende Toetsingsconferentie. Indien landen er niet in slagen om de lat hoger te leggen, zal de vraag zich stellen hoe relevant het NPV nog kan zijn voor nucleaire non-proliferatie en ontwapening. Het is in het belang van iedereen dat de kernwapenstaten hun verplichtingen onder het NPV eindelijk nakomen.

1.3 Het Humanitaire Initiatief en het Verbodsverdrag op Kernwapens (TPNW)

Tijdens de herzieningsconferentie van het NPV in 2010 groeide de aandacht voor de humanitaire dimensie en de risico's van kernwapens opnieuw. Op die manier kwam de mens centraal te staan in de discussie, en niet langer de staat. Drie Humanitaire Conferenties in Noorwegen (maart 2013), Mexico (februari 2014) en Oostenrijk (december 2014) monden uit in de 'humanitarian pledge'. Deze wordt in 2016 in de vorm van een resolutie in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen door 135 staten. De 'humanitarian pledge' baseert zich op de wetenschappelijke bevindingen en de discussies die op de Conferentie in Oostenrijk naar voren kwamen. De pledge bevestigt dat de humanitaire gevolgen en risico's van kernwapens veel ernstiger zijn dan eerder werd aangenomen en dat ze daarom centraal moeten staan in de wereldwijde inspanningen op het gebied van nucleaire ontwapening en non-proliferatie.

De 'humanitarian pledge' vraagt om een bijkomend wettelijk instrument dat de volledige uitvoering beoogt van artikel VI van het NPV, namelijk volledige nucleaire ontwapening. In de schoot van de Verenigde Naties volgen onderhandelingen die uiteindelijk leiden tot het Verbodsverdrag op Kernwapens (TPNW). Het TPNW wordt op 7 juli 2017 met een grote meerderheid van 122 landen aangenomen binnen de VN en geniet brede steun onder slachtoffers en overlevenden van kernwapens, internationale experts, burgers wereldwijd, het maatschappelijk middenveld, internationale organisaties, de VN Secretaris-Generaal, enzovoort.

Het nieuwe verdrag verbiedt de ontwikkeling, het testen, de productie, het maken, de verwerving, het bezit, het stationeren, de voorraad, het inzetten, de transfer, het gebruik, het dreigen met gebruik van kernwapens of hulp bij één van de voorgaande activiteiten. Hoewel kernwapenstaten niet deelnamen aan de onderhandeling van het verdrag kunnen ook zij toetreden mits duidelijke deadlines en procedures tot ontmanteling van hun arsenalen. Op 22 januari 2021 trad het verdrag in werking nadat het 50ste land ratificeerde. Deze gebeurtenis is een lichtpuntje in de nucleaire winter waarin we ons bevinden. Ondertussen telt het verdrag al 59 lidstaten en de lijst groeit alleen maar verder aan.

Het belang van dit nieuw verdrag kan niet genoeg onderstreept worden. In tegenstelling tot het NPV verbiedt het TPNW kernwapens voor iedereen, ook voor kernwapenstaten. Er is dus geen sprake van een onevenwicht tussen haves en have nots. Daarnaast vult het ook een juridisch lacune. Kernwapens waren namelijk de enige massavernietigingswapens die nog niet verboden werden, in tegenstelling tot biologische en chemische wapens. Op die manier erkent het TPNW dat ieder gebruik van kernwapens in strijd zou zijn met het internationaal humanitair recht.

⁵Zie: <https://thebulletin.org/doomsday-clock/current-time/> (update op 20 januari 2022)

Het TPNW is geen einde op zich, maar een nieuw begin. Het heeft nu al een duidelijke impact. Zo zien we dat verschillende financiële instellingen hun investeringen uit de kernwapenindustrie terugtrekken. Voorbeelden hiervan zijn KBC Bank in België en het grootste Nederlands pensioenfonds ABP. Het is duidelijk dat het Verbodsverdrag een nieuwe norm tegen kernwapens creëerde.

1.4 De eerste Meeting of States Parties van het TPNW

Op 22 – 24 maart 2022 komen de verdragspartijen van het TPNW voor het eerst samen in Wenen om de eerste afspraken en de verdere implementatie van het verdrag te bespreken. Enkele Europese lidstaten zullen aanwezig zijn als verdragspartij. Ook niet-verdragspartijen zijn welkom om als waarnemer deel te nemen aan deze conferentie. Maar wat betekent zulk waarnemerschap en wie stelde zich al kandidaat?

Tijdens deze inaugurele bijeenkomst zullen de staten die partij zijn bij het TPNW samenkomen om zich te engageren tot concrete acties om de verplichtingen uit het Verdrag na te komen. De focus van de eerste bijeenkomst zal liggen op het verlenen van hulp aan slachtoffers van het gebruik en testen van kernwapens (artikel 6), beginnen met het saneren van vervuilde omgevingen (artikel 6) en het universeel maken van het verdrag (Artikel 12). Het zal ook een gelegenheid zijn voor staten om enkele technische details van het verdrag te bespreken, zoals het vaststellen van een deadline voor de verwijdering van kernwapens voor kernwapenstaten die toetreden (Artikel 4). Andere staten die geen partij zijn bij het Verdrag, evenals relevante VN-agentschappen, andere internationale organisaties of instellingen, regionale organisaties, het Internationale Comité van het Rode Kruis, de Internationale Federatie van Rode Kruis- en Rode Halve Maanverenigingen en niet-gouvernementele organisaties, worden uitgenodigd om de vergadering als waarnemer bij te wonen (artikel 8 par. 5).

Europa stelt zich vooralsnog verdeeld op inzake het TPNW. Drie EU-lidstaten (Ierland, Malta en Oostenrijk) hebben het TPNW ondertekend en geratificeerd. Zij zullen de 'Meeting of State Parties' (MSP) van het TPNW in Wenen als lid van het Verdrag bijwonen. Drie andere EU lidstaten (Duitsland, Finland en Zweden) hebben aangekondigd dat ze als waarnemer zullen deelnemen. Van de NAVO-lidstaten zal behalve Duitsland ook Noorwegen aan de MSP deelnemen. Ook Zwitserland zal er als waarnemer bij zijn.

Aangezien België steeds herhaalt te geloven in multilaterale diplomatie en samenwerking, is het een logisch gevolg dat ons land ook deelneemt aan multilaterale initiatieven die de dreiging van kernwapens definitief proberen te bannen. Het TPNW is zo één van die initiatieven. België kan bijgevolg als waarnemer deelnemen aan de MSP zonder dat het partij is van het Verdrag, waardoor het zou handelen in de geest van het regeerakkoord (zie verder). Zeker wanneer NAVO-bondgenoten Noorwegen en Duitsland ons dit al voor deden. België mag de trein niet missen.

2. KERNWAPENS IN BELGIË

Eén van de slechtst bewaarde nationale geheimen is dat er een twintigtal B61 kernbommen uit de VS gestationeerd liggen in de luchtmachtbasis van Kleine Brogel. Geen enkele Belgische regering wilde de aanwezigheid van deze bommen tot nog toe bevestigen of ontkennen. Het gebrek aan transparantie is een bewuste strategie die ieder democratisch debat over de aanwezigheid van de bommen in België meteen onmogelijk maakt. De geschiedenis van de kernbommen in België werd vanaf het begin getekend door een gebrek aan transparantie en democratisch debat.

Volgens de Grondwet moet de aanwezigheid van vreemde troepen op ons grondgebied worden toegestaan door een wet die in het parlement wordt aangenomen. Dat geldt dus ook voor de kernwapens die uit de VS komen. Dit lijkt dan ook één van de doelstellingen geweest te zijn van de wet van 11 april 1962 die het mogelijk maakte voor de Belgische regering om overeenkomsten te sluiten over de stationering van NAVO-troepen en -materieel in België. Toen parlamentsleden een amendement voorstelden om kernwapens expliciet van de wet uit te sluiten, verklaarde de regering dat dit niet nodig was. Men had immers niet de bedoeling om *“via slinkse wegen toe te laten dat in België lanceerbases voor atoomwapens worden geïnstalleerd voor vreemde troepen”*. De publieke opinie zou hier namelijk niet mee akkoord gaan.⁶

Ondertussen weten we echter dat de stationering van kernraketten in België al op 8 mei 1959 goedgekeurd werd door de Belgische regering. De wet van 1962 was dus wel degelijk een sluwe manier om de aanwezigheid van kernwapens op ons grondgebied te “legaliseren”. Ook de ministerraad van februari 1962 beaamde dit al door te waarschuwen dat er iets ondernomen moest worden om het amendement te voorkomen. De kernbommen kwamen in 1963 gehuld in geheimzinnigheid aan in Kleine Brogel. We kunnen dus stellen dat de Belgische bevolking en de democratie vanaf het begin buitenspel werden gezet om kernwapens op ons grondgebied te stationeren. De VS kondigde ondertussen aan de tactische kernwapens in Europa te willen moderniseren tijdens de periode 2022-2024. De B61 bommen zouden een update krijgen naar de B61-12. Deze modernisering zou ervoor zorgen dat de kernbommen meer wendbaar en beter inzetbaar worden. Het gaat hier dus niet om een loutere ingreep voor “veiligere” kernwapens zoals de kernwapenstaten vaak argumenteren. De modernisering van deze kernbommen breidt ook de mogelijkheden voor hun inzet uit. Daarnaast verlengt het de levensduur van de arsenalen tot voorbij 2050 en zorgt het zo voor een verdere nucleaire wapenwedloop.

De kernbommen op ons grondgebied komen ook met een grote verantwoordelijkheid, niet alleen op het vlak van beveiliging maar ook op het vlak van militaire strategie. Door de kernbommen op ons grondgebied te bewaren, ging ons land ook akkoord deel te nemen aan NAVO-oefeningen in verband met de inzet van kernwapens. Het zijn namelijk Belgische F-16 piloten die de kernbommen moeten inzetten eens de VS hiertoe beslist. Dat betekent dus dat we de kernbommen moeten inzetten zonder zelf controle uit te oefenen over de beslissing om deze al dan niet in te zetten. Daarnaast worden ook jaarlijks oefeningen - onder de operationele codenaam ‘Steadfast Noon’ - georganiseerd om de nucleaire capaciteit van de NAVO te oefenen. Zulke oefeningen worden vaak als bedreigend opgevat en bevorderen de veiligheidsomgeving in Europa geenszins.

⁶Zie: <https://nonukes.be/nl/uitleg/>

Na een groot politiek debat en veel maatschappelijke tegenkanting, besluit de Belgische regering in 2018 om 34 F-35 straaljagers aan te kopen ter vervanging van de verouderde F-16 vloot. Hoewel de beslissing reeds genomen is, blijft het een belangrijk punt van discussie, ook binnen de luchtmacht. De F-35 is een bommenwerper met nucleaire capaciteit, dat wil zeggen een vliegtuig voor de aanval en dus niet voor de verdediging. De F-35's zijn ontworpen om de vernieuwde B61-12 kernbommen te dragen. De aankoop van deze F-35's wordt geraamd tussen de 3,8 en 4,4 miljard euro. Deze keuze is onder meer ingegeven door de VS om de nucleaire capaciteit in België te vrijwaren. Dit gaat echter in tegen de wens en de belangen van de Belgische bevolking⁷ en is niet bevorderlijk voor onze veiligheid. Integendeel, de kernwapens op ons grondgebied maken van België het perfecte doelwit voor een (nucleaire) aanval.

Zolang de kernwapens op Belgisch grondgebied liggen kan ons land onmogelijk op een geloofwaardige manier pleiten voor kernontwapening. België zegt steeds als bruggenbouwer te willen fungeren tussen kernwapenstaten en niet-kernwapenstaten. Dit is echter moeilijk te verenigen met de negatieve houding ten opzichte van het TPNW en het feit dat er nog steeds kernbommen van de VS op ons grondgebied liggen. Daarnaast neemt België deel aan zo goed als alle internationale fora rond nucleaire non-proliferatie en ontwapening. Er is geen enkele reden waarom het dan ook niet vrijblijvend zou deelnemen aan de vergaderingen van het Verbodsverdrag. Dat beseffen ook verschillende Belgische ministers van staat die in 2020 een open brief ondertekenden ter ondersteuning van het TPNW.⁸

3. KERNONTWAPENING IN HET REGEERAKKOORD 2020

In het Belgisch regeerakkoord van 30 september 2020 beloven de 7 coalitiepartijen dat België zich “actief zal blijven inzetten voor nucleaire ontwapening en non-proliferatie op mondiaal niveau”. Voor de Belgische regering blijft het Non-Proliferatieverdrag (NPV) daarvoor de hoeksteen. Ze belooft dat België “een proactieve rol (zal) spelen in de NPV-Toetsingsconferentie in 2021 en samen met de Europese NAVO bondgenoten (zal) nagaan hoe het multilaterale non-proliferatie kader te versterken en hoe het VN Verdrag op het Verbod op Nucleaire Wapens een nieuwe impuls kan geven aan multilaterale nucleaire ontwapening.” Het regeerakkoord legt wel een belangrijke randvoorwaarde op: er mag geen afbreuk gedaan worden aan “onze engagementen en verplichtingen binnen NAVO.”

Binnen de meerderheid leven er verschillende standpunten over de kernontwapening. De passage in het regeerakkoord is een compromis, één waarin ook een tegenstelling zit verrat die het Belgische niveau overstijgt. België is lid van een militair bondgenootschap dat zichzelf sinds de topbijeenkomst in Lissabon (2010) definieert als een ‘nucleaire alliantie’ met bijhorende taakverdelingen. De NAVO is sterk tegen het Verbodsverdrag gekant en ziet kernwapens als een essentieel onderdeel van de militaire strategie ‘zolang er kernwapens bestaan’. Daartegenover staan de verplichtingen uit het non-proliferatieverdrag, zowel voor België als voor de kernwapenstaten van de NAVO, die niet stroken met de nucleaire identiteit van de NAVO. Het TPNW breidt de internationale architectuur op vlak van nucleaire non-proliferatie en ontwapening uit met onvermijdelijke repercussies op vlak van internationaal recht, nucleaire samenwerking of investeringen. Dat wordt binnen de NAVO duidelijk als bedreigend beschouwd voor de eigen nucleaire identiteit en verklaart de scherpe afwijzing van het TPNW.

⁷Uit een enquête uitgevoerd door YouGov in december 2020 blijkt dat een duidelijke meerderheid (51%) van de bevolking tegen de nucleaire capaciteit van de aangekochte F-35's is. Dit in tegenstelling tot een minderheid 26% dat voor de nucleaire capaciteit is.

⁸Zie: https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/ican/pages/1712/attachments/original/1600645499/TPNW_Open_Letter_-_English.pdf

Vooralsnog krijgt de NAVO-positie binnen de regering duidelijk de bovenhand. Ondanks de opening die het regeerakkoord maakt richting TPNW stemde België in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties al twee keer tegen een resolutie die het TPNW verwelkomt en landen oproept om toe te treden.⁹ Een onthouding zou nochtans een betere weerspiegeling zijn geweest van de verdeelde posities die de meerderheidspartijen innemen over het Verbodsverdrag. In een mededeling licht het ministerie van Buitenlandse Zaken het Belgische stemgedrag toe: “Het (TPNW) is (echter) niet het juiste instrument om onze doelstellingen, namelijk het initiëren van wereldwijde, wederzijdse en geleidelijke inspanningen, te bereiken. Daarom blijft België tegen deze resolutie stemmen.”¹⁰

Op 2 maart 2021 wees minister van Buitenlandse Zaken Sophie Wilmès in de Commissie Buitenlandse Betrekkingen het TPNW volledig af: “De politieke onverenigbaarheid van het TPNW en het NAVO-lidmaatschap is kristalhelder en België neemt hetzelfde logische standpunt in als de andere NAVO-leden en de meeste EU-leden.”¹¹ Op de top in Brussel heeft ons land zich achter het standpunt van de NAVO geschaard dat stelt dat “wij geen enkel argument (aanvaarden) dat het TPNW een afspiegeling is van of op enigerlei wijze bijdraagt aan de ontwikkeling van internationaal gewoonterecht.”

Het standpunt van de minister van Buitenlandse Zaken en van de NAVO is moeilijk te verzoenen met de afspraak in het regeerakkoord om ‘na te gaan’ of het TPNW een nieuwe impuls kan geven aan multilaterale onderhandelingen. De NAVO-positie houdt een botte weigering in van het aanvaarden van het TPNW als een aanvullend en uitvoerend verdrag bij het NPV. België onderstreept, net als de NAVO, dat het NPV de hoeksteen vormt van het mondiale kernontwapenings- en non-proliferatieregime en beweert dat het daarbinnen – in het licht van de NPT-herzieningsconferentie - een actieve rol opneemt. Die rol is toegespitst op twee thema’s. Enerzijds neemt ons land deel aan het International Partnership for Nuclear Disarmament Verification (IPNDV)¹². Dit is een privaat-publiek partnerschap van de Nuclear Threat Initiative (NTI) en de Verenigde Staten die ongeveer 30 landen samenbrengt om nog ontbrekende verificatiemechanismen te onderzoeken en te ontwerpen, zoals voor de ontmanteling van kernkoppen. Daarnaast zet België in op het Teststopverdrag (CTBT). Hoewel het verdrag in 1996 werd aangenomen, trad het nog steeds niet in werking. Dit komt omdat 8 staten van de zogenaamde ‘Annex 2’-staten (staten met nucleaire kernenergie en -onderzoeksreactoren) nog moeten tekenen en/of ratificeren alvorens het verdrag in werking kan treden, waaronder de Verenigde Staten, China en de vier niet-officiële kernwapenstaten India, Pakistan, Israël en Noord-Korea.

België neemt hier duidelijk ‘veilige’ thema’s op zich in de zin dat ze VS en/of NAVO-‘proof’ zijn. Hoewel de VS nog geen partij is bij het Teststopverdrag onderstreepte de NAVO op de top in Brussel (juni 2021) wel de nood om het CTBT in werking te laten treden. Volgens het slotakkoord van de NPV toetsingsconferentie van 2000 vormt het CTBT een van de dertien “praktische stappen voor de systematische en progressieve inspanningen om artikel VI” van het NPV uit te voeren.

⁹Zie: <https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/1com/1com20/resolutions/L6-update.pdf> en <https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/1com/1com21/resolutions/L17.pdf>

¹⁰Zie: <https://www.demorgen.be/nieuws/belgie-blijft-zich-verzetten-tegen-resolutie-over-vn-kernwapenverdrag-b153328e/>

¹¹Zie: <https://www.dekamer.be/doc/CCRA/pdf/55/ac394.pdf>

¹²<https://www.ipndv.org/>

4. MAATSCHAPPELIJKE STEUN VOOR HET VERBODSVERDRAG NEEMT TOE

De houding van de minister van Buitenlandse Zaken contrasteert met de toename van de maatschappelijke en politieke steun voor het TPNW. Uit een recente opiniepeiling (december 2020) die werd uitgevoerd door YouGov op vraag van de International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN) en de Belgische Coalitie tegen Kernwapens blijkt dat 77% van de bevolking wil dat België het verdrag tekent.¹³ Dat is een stijging in vergelijking met een eerdere peiling (april 2019) toen ‘slechts’ 64% van de bevroegden dat wilde. Ook in andere NAVO-landen is de steun voor het TPNW bijzonder hoog. 89% van de Spanjaarden, 87% van de Italianen, 86% van de IJslanders, 78% van de Nederlanders en Denen willen dat hun land toetreedt tot het verdrag. Omgekeerd is de steun voor de officiële (NAVO-)houding extreem laag: van 3% (IJsland) tot 11% (België).¹⁴

Voor de Hoge Gezondheidsraad is de uitbanning van alle kernwapens de enige manier om een ramp met kernwapens te voorkomen.¹⁵ “Deze doelstelling is vastgelegd in het Verdrag inzake de non-proliferatie van kernwapens, dat België heeft geratificeerd, en recentelijk nog duidelijker en dringender in het Verdrag tot verbod op kernwapens (2017), dat door 122 landen werd onderhandeld en goedgekeurd. Zoals de World Federation of Public Health Associations, de World Medical Association en het Internationaal Comité van het Rode Kruis (ICRC) al eerder hebben gedaan, beveelt de HGR aan dat België serieus overweegt ook het Verdrag tot verbod op kernwapens te ondertekenen”, aldus de Hoge Gezondheidsraad in Advies 9576 (21 oktober 2021).

Het Vlaams Vredesinstituut (VVI) publiceerde op 19 november 2021 ook een advies in die zin.¹⁶ Het VVI adviseert de federale regering om als waarnemer deel te nemen aan de eerste conferentie van de verdragspartijen van het TPNW in maart 2022 te Wenen. Op termijn moet ons land het verdrag voor een kernwapenverbod ondertekenen en ratificeren volgens het instituut.

Op het vernieuwingscongres van regeringspartij CD&V op 11 december schaarde 91% van de leden zich achter een actieve politiek voor een verbod op kernwapens: “We zoeken in NAVO-verband actief naar gelijkgezinde staten zodat we het VN-Verdrag inzake verbod op kernwapens kunnen goedkeuren.”¹⁷ Daarmee sluit de CD&V zich aan bij Groen¹⁸, Ecolo¹⁹, Vooruit²⁰, PS²¹, Defi²², PvdA/PTB²³ en CDH²⁴, die weliswaar onder verschillende voorwaarden, samen een potentiële parlementaire meerderheid vormen voor de ondertekening van het

¹³ Zie: <https://nonukes.be/nl/meer-dan-driekwart-van-de-belgische-bevolking-wil-een-verbod-op-kernwapens/#sdfootnote1sym>

¹⁴ Zie: https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/ican/pages/234/attachments/original/1611134933/ICAN_YouGov_Poll_2020.pdf

¹⁵ https://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/20211028_hgr-9576_nucleair_risico_vweb.pdf

¹⁶ Zie: https://vlaamsvredesinstituut.eu/wp-content/uploads/2021/11/VVI_Advies_nucleaireontwapening_voordruk.pdf

¹⁷ Zie: <https://www.cdenv.be/storage/main/20211202-congrestekstpoweron-bewerkt-print.pdf>

¹⁸ Zie: <https://www.groen.be/internationaal>

¹⁹ Zie: <https://ecolo.be/idees/etendre-les-solidarites/international-et-cooperation-sud-nord/>

²⁰ Zie: https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/vooruit/pages/95/attachments/original/1615448779/programma_definitief_voor_mailing_2019_02_21_compressed.pdf?1615448779

²¹ Zie: <http://www.cnapd.be/wp-content/uploads/2019/05/questionnaire-nucleaire-defense-PS.pdf>

²² Zie: <http://www.cnapd.be/wp-content/uploads/2019/05/questionnaire-nucleaire-defense-DeFI.pdf>

²³ Zie: https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/pvdapbtb/pages/3092/attachments/original/1552381490/Fenomonaal_sociaal_-_programma_PVDA_2019.pdf?1552381490

²⁴ Zie: <http://www.cnapd.be/wp-content/uploads/2019/05/questionnaire-defense-nucleaire-cdh.pdf>

TPNW. En ook de vakbonden stuurden in december 2021 een open brief naar minister Wilmès met de vraag werk te maken van het Verbodsverdrag, in de eerste plaats door als waarnemer deel te nemen in Wenen.²⁵

5. NUCLEAIRE DOCTRINE VAN DE NAVO

De NAVO stelt dat ze het uiteindelijke doel steunt “van een wereld zonder kernwapens in volledige overeenstemming met alle bepalingen van het Non-Proliferatieverdrag (NPV), inclusief artikel VI (...)”²⁶, maar voegt eraan toe: “zolang er kernwapens bestaan, zal de NAVO een nucleair Bondgenootschap blijven (...)” Volgens de NAVO behouden de bondgenoten de politieke controle over alle aspecten van de nucleaire besluitvorming.²⁷ De ‘Nuclear Planning Group (NPG)’, waarin alle lidstaten, op Frankrijk na, zetelen, is het belangrijkste forum om te discussiëren over nucleaire vraagstukken binnen de NAVO.

5.1 Of de NAVO effectief in volledige overeenstemming handelt met het NPV is voer voor discussie

Ten eerste verbiedt het NPV de transfer van kernwapens naar niet-kernwapenstaten, als ook de directe en indirecte controle over kernwapens door niet-kernwapenstaten. De controle over de tactische kernwapens van de Verenigde Staten in Europa lijkt in vredestijd daadwerkelijk volledig in handen te zijn van de VS. Maar in het kader van het ‘nuclear sharing’-concept van de NAVO verwerven piloten van niet-kernwapenstaten minstens de indirecte controle over kernwapens die gemonteerd worden op gevechtsvliegtuigen van de betrokken gastlanden. Eenmaal het kernwapen in het gevechtsvliegtuig is geladen, de VS-militairen de ‘Permissive Action Link’-code hebben ingevoerd en de gevechtsvliegtuigen aan hun missie starten, is de controle over deze wapens effectief getransfereerd - wat dus niet mag volgens het NPV. Volgens de unilaterale interpretatie door de VS van artikel I en II - zoals in 1968 uiteengezet in een hoorzitting van de Amerikaanse senaat - stelt de preambule van het NPV dat dit verdrag niet alleen tot doel heeft om proliferatie tegen te gaan, maar ook oorlog. Eens een oorlog is gestart is de doelstelling van het NPV in het verhinderen van een oorlog mislukt, en is het volgens de VS en de NAVO niet langer bindend. Een erg creatieve interpretatie die heel wat vragen oproept. Bovendien is niet duidelijk wat voor soort oorlog nu precies tot de opschorting van het NPV leidt. Onder president Johnson was er sprake van een “algemene oorlog”, zonder verdere definiëring. In elk geval geeft het de NAVO en meer bepaald de VS de nodige flexibiliteit om zelf te beslissen tot wanneer en hoe ver het NPV van kracht blijft.²⁸

Ten tweede verbinden de staten van het NPV zich tot onderhandelingen om een einde te maken aan de wapenwedloop ‘op een vroege datum’ en tot nucleaire ontwapening (Artikel VI). Meer dan een halve eeuw later is er sprake van stijgende investeringen in kernwapensystemen. Ondanks hun verklaarde toewijding aan het NPV, hebben de nucleaire lidstaten van de NAVO (VS, VK, Frankrijk) vorig jaar 49,3 \$ miljard uitgegeven aan de modernisering en het onderhoud van kernwapens, wat meer dan twee derde van alle kernwapeninvesteringen is in dat jaar.²⁹ Het Verenigd Koninkrijk kondigde in de lente van

²⁵ [https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/20211220_ituc-etuc-fgtb-csc-cgslb_letter_to_ms_sophie_wilmes_re_tpnw.pdf\(ituc-csi.org\)](https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/20211220_ituc-etuc-fgtb-csc-cgslb_letter_to_ms_sophie_wilmes_re_tpnw.pdf(ituc-csi.org))

²⁶ Zie: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm

²⁷ Zie: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/2/pdf/200224-factsheet-nuclear-en.pdf

²⁸ Zie o.m. <https://www.bits.de/public/researchnote/rn97-3.htm> en <https://www.files.ethz.ch/isn/99563/gtz13.pdf>

²⁹ Zie: https://www.icanw.org/complicit_nuclear_weapons_spending_increased_by_1_4_billion_in_2020

2021 aan dat het land zijn aantal kernkoppen opnieuw wil uitbreiden naar 260 en daarmee de oorspronkelijke doelstelling om te reduceren naar 180 loslaat.³⁰ Het uitblijven van de uitvoering van artikel VI van het NPV wekt de indruk dat het verdrag door de kernwapenstaten gebruikt wordt om het nucleair monopolie te behouden. Het falen of weigeren om effectief werk te maken van volledige kernontwapening wordt door sommige staten, zoals onlangs Turkije³¹ nog, gebruikt om te argumenteren dat ze ook recht hebben op kernwapens en dreigt dus het non-proliferatieregime te ondermijnen. Immers, waarom zouden niet-kernwapenstaten zich nog aan hun verplichtingen houden als de kernwapenstaten ze ook niet nakomen?

Ten derde, zou een “volledige overeenstemming met alle bepalingen van het NPV, inclusief artikel VI” er minstens moeten toe leiden dat de NAVO enig krediet verleent aan het Verbodsverdrag. Artikel VI vraagt immers dat de staten onderhandelingen voeren om te komen tot een verdrag over algemene en complete ontwapening. De NAVO-lidstaten en alle kernwapenstaten hebben evenwel geweigerd om aan de onderhandelingen voor een kernwapenverbod deel te nemen. Sinds het Verbodsverdrag in de zomer van 2017 werd aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN verwerpt de NAVO uitdrukkelijk het verdrag.

Tijdens de NAVO-top in Brussel in juni 2021 verklaart de alliantie dat het “verzet tegen het Verdrag inzake het Verbod op Kernwapens (TPNW), dat niet strookt met het nucleaire afschrikkingsbeleid van het Bondgenootschap, in strijd is met de bestaande non-proliferatie- en ontwapeningsarchitectuur, het NPV dreigt te ondermijnen en geen rekening houdt met de huidige veiligheidsomgeving.” Ook stelt de NAVO dat het TPNW niets verandert “aan de wettelijke verplichtingen van onze landen met betrekking tot kernwapens. Wij aanvaarden geen enkel argument dat het TPNW een afspiegeling is van of op enigerlei wijze bijdraagt aan de ontwikkeling van internationaal gewoonterecht.”

5.2 De NAVO-beweringen over het TPNW zijn op zijn minst betwistbaar

a. Het TPNW ondermijnt het NPV niet

Kernwapenstaten alsook de NAVO argumenteren vaak dat het TPNW niet compatibel zou zijn met het NPV of dat het dit zelfs zou ondermijnen. Niets is echter minder waar. Het Verbodsverdrag is een concrete uitwerking van Artikel VI van het NPV dat landen oproept tot “effective measures” en het onderhandelen van een “verdrag voor algemene en volledige (nucleaire) ontwapening onder strikte en effectieve internationale controle” om de kernwapenwedloop te stoppen. Het verbieden van kernwapens is een eerste stap in de goede richting om mondiale kernontwapening te verkrijgen. Het TPNW is dan ook complementair aan het NPV in dat het ervoor zorgt dat één van de drie hoofddoelen van het NPV bereikt kan worden. Het TPNW dient eerder gezien te worden als een aanvulling en de concrete uitvoering van de ontwapeningspijler van het NPV.

In de preambule van het Verbodsverdrag wordt expliciet verwezen naar het NPV. Het bevestigt dat “de volledige en effectieve uitvoering van het [NPV], dat de hoeksteen vormt van het regime van nucleaire ontwapening en non-proliferatie, een cruciale rol speelt bij het

³⁰Zie: <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy>

³¹<https://www.armscontrol.org/act/2019-10/news/turkey-shows-nuclear-weapons-interest>

bevorderen van internationale vrede en veiligheid.” In artikel 18 van het Verbodsverdrag staat bovendien: "De uitvoering van dit Verdrag doet geen afbreuk aan de verplichtingen die zijn aangegaan door de staten die er partij van zijn met betrekking tot bestaande internationale overeenkomsten waarbij zij partij zijn, indien die verplichtingen in overeenstemming zijn met het Verdrag.”

Verschillende juridische studies stellen dat het NPV en het TPNW complementair zijn. Een studie van het wetenschappelijk bureau van de Duitse Bondsdag concludeert: “het TPNW ondermijnt het NPV niet, maar ze maken deel uit van een gemeenschappelijke nucleaire ontwapeningsarchitectuur”.³² Dat is ook wat de eerder vermelde studie van het Vlaams Vredesinstituut bevestigt dat “het NPT en het TPNW niet incompatibel zijn en elkaar dus kunnen aanvullen”.³³

b. Kernwapens zijn geen NAVO-verplichting

In het oprichtende NAVO-verdrag van 1949 staan geen verplichtingen m.b.t. kernwapens. De NAVO was origineel dus geen nucleaire alliantie. Het is pas in het strategisch concept van 2010 (Lissabon) dat de NAVO zichzelf definieert als een ‘nucleaire alliantie’. Een strategisch concept is echter een louter politiek document, geen verdrag waaruit wettelijke verplichtingen voortvloeien. Een Harvard-studie uit 2018 wees dan ook uit dat lidmaatschap van de NAVO niet per se haaks hoeft te staan op toetreding tot het Verbodsverdrag.³⁴ We zien dan ook dat er verschillend beleid bestaat op vlak van kernwapens tussen de NAVO-lidstaten. Zo zijn er verschillende NAVO-lidstaten die in het verleden beslisten dat ze geen kernwapens op het grondgebied toelaten (Denemarken, IJsland, Litouwen, Noorwegen en Spanje). Kernwapenmacht Frankrijk voert zelfs een onafhankelijke kernwapenpolitiek en was nooit lid van de Nucleaire Planning Group (NPG) van de NAVO. Daarnaast zien we ook dat op vlak van het Verbodsverdrag Nederland als enige NAVO-lidstaat aanwezig was tijdens de onderhandelingen van het verdrag. Noorwegen en Duitsland gaven ondertussen al aan deel te nemen als waarnemer tijdens de eerste Meeting of States Parties in Wenen. Divergentie in beleid is dus mogelijk binnen de NAVO.

Het is wel zo dat landen die VS-kernwapens op het grondgebied hebben (België, Duitsland, Italië, Nederland en Turkije) in het kader van de nucleaire taakverdeling van de NAVO, deze zullen moeten ontmantelen als ze willen toetreden tot het Verbodsverdrag. Daarmee zouden ze tegemoetkomen aan effectieve wettelijk verplichtingen die voortvloeien uit het Non-proliferatieverdrag dat de overdracht en directe en indirecte controle over kernwapens aan niet kernwapenstaten verbiedt en ook vraagt dat landen ‘effectieve maatregelen’ nemen tot ontwapening.

³²<https://www.bundestag.de/resource/blob/814856/28b27e2d04faabd4a4bcobfd0579658c/WD-2-111-20-pdf-data.pdf>

³³https://vlaamsvredesinstituut.eu/wp-content/uploads/2021/11/VVI_Advies_nucleaireontwapening_online.pdf

³⁴http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2018/06/Nuclear_Umbrella_Arrangements_Treaty_Prohibition.pdf

c. Het TPNW bevat wel degelijk controlemechanismen

Het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken stelt dat “het TPNW geen mechanisme (bevat) om de verbintenissen van de landen die er partij bij zijn uit te voeren of te controleren.”³⁵ Nochtans stelt het TPNW uitdrukkelijk dat ‘op zijn minst’ de bestaande ‘safeguards’-verplichtingen met het Internationaal Atoom Energieagentschap behouden blijven. ‘Safeguards’ zijn maatregelen die moeten verzekeren dat staten hun nucleaire installaties enkel voor vreedzame doeleinden gebruiken en niet voor een kernwapenprogramma. Ook het internationale Rode Kruis (ICRC), de internationale autoriteit op vlak van humanitair recht, argumenteerde dat de safeguards van het Verbodsverdrag minstens even sterk zo niet sterker zijn dan die van het NPV.³⁶

Een andere kritiek die vaak wordt gegeven is dat het Verbodsverdrag onvoldoende verificatiemechanismen heeft. Die zijn nodig om te verzekeren dat de kernwapens die ontmanteld worden wel degelijk verdwenen zijn. Het is belangrijk op te merken dat het NPV geen technische details voor een verificatiemechanisme bevat. Het heeft met andere woorden geen sterkere verificatiemechanismen dan het Verbodsverdrag. Daarnaast bepaalt het TPNW bovendien dat de partijen bij het verdrag ook werk moeten maken van een controlesysteem voor kernwapenstaten die beslist hebben om te ontwapenen en tot het VN-Verbodsverdrag toe te treden. Daarmee is alvast een lacune binnen het NPV opgevuld dat niets voorziet voor de kernwapenstaten die willen ontwapenen. Het feit dat dit nog niet tot in detail werd vastgelegd is omdat men ruimte wou laten om de kernwapenstaten en hun bondgenoten te betrekken bij de uitwerking van zulke specifieke en sluitende verificatiemechanismen. Deze zullen dan ook over de jaren heen verder en meer concreet uitgewerkt worden. Door constructief samen te werken met lidstaten van het Verbodsverdrag kan ons land werken aan die bezorgdheid over verificatie. Door zich afzijdig te houden doet het net het tegenovergestelde.

³⁵<https://diplomatie.belgium.be/nl/newsroom/nieuws/2020/belgie zet zich voor nucleaire non proliferatie en ontwapening>

³⁶ICRC, Briefing note: Safeguards and the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (2018)

6. AANBEVELINGEN

Iedereen is het er ondertussen over eens dat kernwapens verschrikkelijke onmenselijke wapens zijn en ze nooit meer gebruikt mogen worden. De publieke steun voor de totale eliminatie van deze massavernietigingswapens is er. En ook internationale expertise leert ons steeds meer over de existentiële dreiging die uitgaat van kernwapens. 2022 belooft dan ook een historisch jaar te worden met de eerste Meeting of States Parties van het Verbodsverdrag in maart. We hebben nu een nieuw en concreet instrument in handen om werk te maken van een wereld zonder kernwapens.

In deze publicatie trachten we context te schetsen ter voorbereiding van de belangrijke conferenties die op de agenda staan. We bevelen ons land dan ook volgende zaken aan:

1. Neem als **waarnemer deel aan de Meeting of States Parties** van het Verbodsverdrag in maart. Kondig dit zo snel mogelijk aan.
2. Neem een meer **positieve houding aan ten opzichte van het Verbodsverdrag op Kernwapens** door:
 - a. Een overleg in te plannen met Ambassadeur Kmentt die de Meeting of States Parties organiseert in Wenen.
 - b. De inwerkingtreding van het TPNW te erkennen en verwelkomen door niet langer tegen de jaarlijkse TPNW-resolutie in de Algemene Vergadering van de VN te stemmen.
 - c. Overleg te voeren om een delegatie te vormen van Europese landen die sterk leiderschap tonen ten gunste van nucleaire ontwapening in het kader van multilaterale of regionale instanties zoals de NAVO.
3. **Teken en ratificeer het Verbodsverdrag** op Kernwapens.
4. **Verwijder kernwapens** van het Belgisch grondgebied, eventueel in samenspraak met andere host nations. Maak ruimte voor **transparant en democratisch debat** hierover in ons land.
5. Tijdens de **NPV Toetsingsconferentie** duidelijk positie in te nemen:
 - a. Uit België's bezorgdheid over de **humanitaire impact van kernwapens** en het hoge risico op gebruik, gewild of accidenteel, dat vandaag heerst. Geen enkel land of internationale organisatie is voorbereid op de catastrofale gevolgen van een al dan niet accidentele kernwapenontploffing.
 - b. Erken de **disproportionele impact van kernwapens op vrouwen en meisjes en inheemse volkeren**.
 - c. Wijs de kernwapenstaten op hun verantwoordelijkheid om onder Artikel VI van het NPV werk te maken van de **volledige ontmanteling van hun kernwapenarsenalen** om tot nucleaire ontwapening te komen.
 - d. **Veroordeel de moderniseringsprogramma's** en de kwalitatieve en kwantitatieve toename in kernwapenarsenalen als inbreuken op Artikel VI.
 - e. Veroordeel de plannen van niet-kernwapenstaten om verrijkt uranium te gebruiken in militaire toepassingen (cfr. Australië's nucleaire onderzeeërprogramma ism het VK en de VS). Dit ondermijnt het NPV en verzwakt de positie van de IAEA.
 - f. Druk bezorgdheid uit over het **toenemende nucleaire risico** door technologische toepassingen als artificiële intelligentie. België drukte zich namelijk ook al uit tegen autonome wapensystemen.

- g. Wees **transparant over de kernwapens op Belgisch grondgebied** en roep op tot de terugtrekking van de tactische kernwapens uit Europa, in overleg met Europese bondgenoten (NL, DL, IT).
 - h. **Verwelkom het feit dat het TPNW in januari 2021 in werking trad** en op die manier het NPV aanvult als een concrete uitwerking van Artikel VI.
6. Parlementsleden kunnen:
- a. Een resolutie stemmen die de regering oproept aanwezig te zijn als waarnemer tijdens de Meeting of States Parties.
 - b. Deelnemen aan de conferentie voor parlementsleden die een dag voor de aanvang van de Meeting of States Parties zal plaatsvinden. Dit event wordt georganiseerd door ICAN (zie bijlage).
 - c. De wet van 1962 - die het mogelijk maakt om troepen en tactische kernwapens uit de VS in België op te stellen - amenderen door de toevoeging van een artikel zodat kernwapens niet onder de toepassing van de wet vallen.
 - d. Een wet stemmen die de opstelling van kernwapens op Belgisch grondgebied verbiedt
 - e. Maak uw steun aan het TPNW kenbaar en onderteken de ICAN Parliamentary Pledge op <https://pledge.icanw.org/>
 - f. Samenwerken met gelijkgestemde parlementairen in NL, DL en IT