

October 2, 1963

Dutch Ministry of Foreign Affairs, 'Paper Regarding Dutch Participation in Talks Regarding a Multilateral Nuclear Force'

Citation:

"Dutch Ministry of Foreign Affairs, 'Paper Regarding Dutch Participation in Talks Regarding a Multilateral Nuclear Force'", October 2, 1963, Wilson Center Digital Archive, National Archives, The Hague, Council of Ministers, access number 2.02.05.02, inventory number 753 and 723. Obtained and translated by Bastiaan Bouwman.
<https://wilson-center.drivingcreative.com/document/117766>

Summary:

Paper presented at 4 October 1963 meeting of the Dutch Council of Ministers. The paper lays out the reasons for declining to participate in the Multilateral Force so far, but argues that due to changes in the situation – principally a turn on the part of the British toward participation – the Netherlands now should move to participate in the talks. The paper lists the (political) advantages of such participation.

Credits:

This document was made possible with support from Carnegie Corporation of New York (CCNY)

Original Language:

Dutch

Contents:

Original Scan
Translation - English

Ned. deelneming aan besprekingen
multilaterale nucleaire strijdmacht

MINISTERRAAD

4 OKT. 1963^{1/2} Besproken en
aan gehouden

11 OKT. 1963³ Besproken en

18 OKT. 1963⁵ aan gehouden

Besproken en globale gezet.
aan groepen nummer 103.

MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN**'s-GRAVENHAGE****GEHEIM**

cc.: alle Ministers

AAN:

Zijne Excellentie
de Minister-President,Voorzitter van de
Raad van MinistersDirectie/~~xxxx~~ Afdeling: **Navo- en Weuzaken**Datum: **2 oktober 1963**Onderwerp: **Nederlandse deelneming aan
besprekingen multilaterale
nucleaire strijdmacht.**Kenmerk: **DNW-NA29394**Foto-no: **11736/63****TER BEHANDELING IN DE MINISTERRAAD VAN 4 OKTOBER 1963,
onder punt 2**

Ik heb de eer U hiernevens een op mijn Ministerie opgestelde nota te doen toekomen over de Nederlandse deelneming aan de besprekingen inzake een multilaterale nucleaire strijdmacht.

Ik zal het op prijs stellen indien U de onderhavige nota in de eerstkomende vergadering van de Ministerraad aan de orde wilt stellen.

Spoedshalve zend ik afschrift dezes aan de leden van de Ministerraad rechtstreeks toe.

DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN,

w.g. L. de Block

Nota inzake Nederlandse deelneming aan besprekingen
betreffende een multilaterale nucleaire strijdmacht.

Op 1 augustus jl. werd in de Ministerraad overeengekomen dat voorhands geen gevolg zou worden gegeven aan de Amerikaanse uitnodiging tot deelname aan besprekingen van een werkgroep te Washington inzake de oprichting van een NAVO multilaterale nucleaire strijdmacht, bestaande uit oppervlakteschepen met gemengde bemanningen. Deze uitnodiging was aangenomen door de Bondsrepubliek, Italië, Griekenland en Turkije. Met Nederland besloten het VK en België zich voorlopig afzijdig te houden. Wel werd door deze laatste landen ingegaan op het Amerikaanse aanbod van liaison-arrangementen. Als gevolg hiervan is Hr. Ms. Ambassade te Washington sindsdien van het verloop der besprekingen op de hoogte gehouden.

De aan het bovengenoemde besluit ten grondslag liggende overwegingen mogen hier in het kort worden gemenoerd.

De multilaterale kernmacht dient in eerste plaats politieke doelstellingen. Vanuit strikt militair oogpunt bezien zou in de behoefte aan lange afstandsprojectielen even goed door reeds aanwezige Amerikaanse nucleaire strijkrachten kunnen worden voorzien.

De betekenis van de oprichting van een multilaterale strijdmacht is vooral gelegen in de overheveling van een stuk Amerikaanse nucleaire planning en verantwoordelijkheid naar een gemeenschappelijk NAVO-project. Op deze wijze hopen de Amerikanen de cohesie van de alliantie te dienen en verdere proliferatie van nationale nucleaire bewapening te voorkomen, waarbij het naze aan Duitsland wordt gedacht.

Deze laatste doelstelling is van Nederlandse zijde immer onderschreven. Het is de Minister van Buitenlandse Zaken evenwel voorgekomen dat een multilaterale nucleaire Atlantische strijdmacht alleen aan dit doel zou kunnen beantwoorden indien zij jaarlijk Atlantisch en geïntegreerd zou zijn. Dit betekent dat bestaande Europese nationale nucleaire inspanningen daarin zouden moeten opgaan. Indien men uitgaat van de behoefte om een ontwikkeling aan de gang te brengen, welke van zo algemene omvang zou zijn, dat Frankrijk, dat zich in ieder geval afzijdig zal houden, de nadelen van deze geïsoleerde positie zou gaan ondervinden en van de absolute noodzaak om Duitsland van een uiteindelijk streven naar nucleaire zelfstandigheid te weerhouden, dan is het duidelijk dat deelname van het Verenigd Koninkrijk een essentiële en prealabele factor vormt. Een in naam multilaterale nucleaire strijdmacht, waarin noch Frankrijk noch het VK participeren, dient van geen betekenis te worden geoordeeld voor wat de politieke behoeften betreft, welke moeten worden vervuld en zou zelfs de ongewenste indruk kunnen wekken dat het hier slechts een methode betrof om Duitse nucleaire bewapening te maskeren.

Zoals bekend heeft het VK echter tot dusver geweigerd aan de besprekingen te Washington deel te nemen. Onder deze omstandigheden moest het project vanuit Nederlands standpunt ook op zijn politieke aspecten als niet waardevol worden beoordeeld.

Voorts gold voor Nederland het financiële bezwaar dat de uitvoering der bestaande defensieplannen reeds verhoogde uitgaven vergt. Een daadwerkelijke bijdrage aan een eventuele multilaterale kernmacht kon zodoende niet in het vooruitzicht worden gesteld.

Als derde belangrijke argument gold de omstandigheid dat de militaire waarde, lant staan de noodzaak van een multilaterale nucleaire strijdmacht in de vorm van oppervlakteschepen met gemengde bemanningen door de Nederlandse marine als zeer dubieus wordt aangesehen.

Samenvattend was er dan ook tot nog toe geen sprake van dat Nederland zou kunnen voldoen aan de door de Verenigde Staten voor deelname aan de onderhavige besprekingen aanvankelijk gestelde voorwaarde van "strong presumptive interest in eventual participation".

Tussentijds ontvangen verzoeken van enige in de werkgroep vertegenwoordigde regeringen, culminerend in een officiële demarche van de Duitse Ambassade op 26 augustus jl., waarbij aandrang werd uitgeoefend op de Nederlandse regering om alsnog aan de besprekingen deel te nemen, zijn steeds in bovenvermelde geest beantwoord.

Individueels heeft echter een nieuwe ontwikkeling plaatsgevonden, welke tot heroveroëging van het tot nog toe ingenomen standpunt noopt.

De reeds in de werkgroep vertegenwoordigde regeringen besloten onlangs tot verlegging van het swaartepunt der besprekingen naar Parijs teneinde het verband met de NAVO meer te accentueren. Op 7 oktober zal aldaar een begin worden gemaakt met de behandeling van de politieke, juridische en organisatorische vraagstukken. (De militair-technische problemen worden voortgaande te Washington besproken).

Op 26 september jl. werd bekend dat België, dat reeds eerder belangstelling had getoond voor een dergelijke verlegging van het gesprek naar Parijs, doch dat overigens tot nog toe steeds te kennen had gegeven de boven uiteengezette Nederlandse opvattingen geheel te delen, voor de Amerikaanse/Duitse aandrang was gezwicht en deelname aan de besprekingen had toegezegd, onder uitdrukkelijk voorbehoud dat een en ander niet zal kunnen leiden tot verhoging van de totale Belgische defensie-inspanning.

Vrijwel tegelijkertijd bleek ook de Britse regering zich opnieuw over de kwestie te beraden. Tegenover de aldaar - o.a. bij het Departement van Defensie - bestaande sterke weerstanden heeft het Foreign Office gesteld dat, gezien de krachtige wijze waarop met name de VS en Duitsland het project bevorderen, thans daad-

werkelijk rekening moet worden gehouden met totstandkoming van de multilaterale kernmacht en dat het Verenigd Koninkrijk zich alsdan niet kan permitteren wederom - zoals ten tijde van de totstandkoming van de EEG - afzijdig te blijven van een zowel uit Atlantisch als uit Europees gezichtspunt belangrijke ontwikkeling. Het Britse kabinetsberaad heeft inmiddels tot de conclusie geleid dat het Verenigd Koninkrijk aan de onderhavige besprekingen zal deelnemen onder voorwaarde dat zulks geen verplichting met zich brengt tot deelname aan het project zelve en dat ook alternatieve oplossingen in beschouwing zullen kunnen worden genomen. Op 1 dezer is dit officieel aan de Nederlandse regering medegedeeld.

Op dit moment is nog niet bekend in hoeverre de hiergenoemde voorwaarden voor de overige deelnemers, met name de VS, aanvaardbaar zijn. Ondergetekende meent echter te kunnen voorzien dat zulks het geval zal zijn. Hij meent te moeten vaststellen dat de kwestie alsdan voor Nederland in een nieuw licht zal komen te staan.

Zoals boven reeds gesteld vormt Engelse deelname aan de uitwerking van het denkbeeld van een multilaterale kernmacht naar deserzijdse opvatting een essentiële en prealabele voorwaarde. Nu aan deze voorwaarde lijkt te worden voldaan vertoont het project, hoe dubieus de militaire waarde ook moge blijven, een aantal positieve aspecten, waarvan de volgende summier mogen worden vermeld:

- sterkere binding van de Verenigde Staten aan Europa;
- versterking van de banden tussen het VK en het vasteland;
- isolering, ook op dit punt, van Frankrijk, waarvan de nucleaire zelfstandigheidspolitiek op zijn minst voor Europa onvoldoende bescherming biedt en daardoor geen andere betekenis heeft dan het openen van de weg naar krachtversnippering met alle kwade gevolgen van dien;
- het voorkomen van Duitse gevoeligheden, die met het oog op de politieke, militaire en geografische positie van dit land niet denkbeeldig zijn en die - ook indien zij niet tot nationale Duitse atombewapening zouden leiden - toch ongewenste spanningen binnen de Alliantie zouden kunnen doen ontstaan;
- in het algemeen een nieuwe impuls tot politiek-militaire integratie binnen de NAVO, die in dit opzicht thans in toenemende mate nadeel dreigt te ondervinden van het destructieve Franse beleid terzake;
- vergrote mogelijkheden voor Europese landen om op nucleair terrein in technologisch en industrieel opzicht met de VS in de pas te komen.

De hier vermelde aspecten maken duidelijk dat het hier een ontwikkeling betreft, welke zowel vanuit Europees als vanuit Atlantisch gezichtspunt van groot belang kan zijn. Het komt ondergetekende voor dat Nederland zich

niet afzijdig van deze ontwikkeling kan houden. Hieraan kan nog worden toegevoegd dat indien via de multilaterale kernmacht een aantal Europese NAVO-landen nauwer bij de militaire nucleaire beleidsvorming en speciaal bij de nucleaire zeggenschap zouden worden betrokken, Nederland zich naar het oordeel van ondergetekende niet zou kunnen veroorloven daar geheel buiten te staan.

Op grond van het voorgaande en met name van de zich aftekenende wijziging in de Britse houding terzake, heeft de minister van Buitenlandse Zaken, toen hij tijdens de vorige week met zijn Amerikaanse ambtgenoot te New York gevoerde besprekingen door laatstgenoemde opnieuw omtrent deelname aan het overleg inzake de multilaterale kernmacht werd benaderd, heroverweging van het Nederlandse standpunt toegezegd.

Met het oog op de nieuwe fase die de besprekingen zoals bovenvermeld, op 7 oktober a.s. te Parijs ingaan, lijkt het gewenst terzake op korte termijn tot een beslissing te komen.

Ondergetekende moge derhalve voorstellen dat de Ministerraad er mede instemt dat afhankelijk van de gunstige uitkomst van het overleg tussen de VS en het VK over de door het laatste land gestelde voorwaarden voor deelname aan het overleg, Nederland eveneens overgaat tot participatie aan de werkgroepen. In navolging van het Britse en Belgische voorbeeld zou de Nederlandse deelname uitdrukkelijk moeten worden verbonden aan een voorbehoud ten aanzien van een uiteindelijke bijdrage aan de multilaterale kernmacht zelve. Hoewel de tweede Britse voorwaarde, nl. dat ook "possible variations" op het denkbeeld van oppervlakteschepen met gemengde bemanningen moeten kunnen worden onderzocht (men kan hier denken aan Polaris-onderzeeboten of aan vliegtuigen) van Nederlandse zijde kan worden onderschreven, komt het in tactisch opzicht beter voor deze voorwaarde niet formeel te stellen, aangezien dit als een Nederlandse voorkeur voor alternatieve oplossingen zou kunnen worden uitgelegd. Het lijkt beter de Nederlandse positie geheel open te houden. De instructie aan de Nederlandse vertegenwoordigers in de werkgroepen zou kunnen bestaan uit de formale, welke de Minister van Buitenlandse Zaken reeds in de Tweede Kamer heeft gebruikt, nl. "de politieke opportuniteit en de praktische mogelijkheden tot verwezenlijking van een multilaterale strijdmacht te onderzoeken".

2-10-1963.

[...]

SECRET

Paper regarding Dutch participation in talks regarding a multilateral nuclear force.

On 1 August of this year, the Council of Ministers agreed that for now the invitation by the American government to participate in talks of a working group in Washington regarding the establishment of a NATO multilateral nuclear force, consisting of surface ships with mixed crews, would not be acted upon. This invitation had been accepted by the Federal Republic, Italy, Greece and Turkey. Along with the Netherlands, the UK and Belgium decided to remain on the sidelines for the time being. These countries did, however, make use of the American offer of liaison arrangements. As a result, Her Majesty's Embassy in Washington has henceforth been kept abreast of the course of the talks.

The considerations underlying the abovementioned decision may be recalled here in brief.

The multilateral nuclear force primarily serves political objectives. From a strictly military point of view, the need for long-distance projectiles could as easily be met by the American nuclear forces that are already present.

The meaning of the establishment of a multilateral force lies mostly in the transfer of part of the American nuclear planning and responsibility to a common NATO project. In this way the Americans hope to serve the cohesion of the alliance and prevent further proliferation of national nuclear armaments, with Germany foremost in mind.

This latter objective has always been subscribed to from the side of the Netherlands. The minister of foreign affairs has, however, noted that a multilateral nuclear Atlantic force could only attain this goal if it were truly Atlantic and integrated. This means that existing European national nuclear efforts would have to be subsumed in it. If one assumes the desire to set in motion a development which would be of such a sweeping scope that France, which will certainly stay aloof, would experience the adverse consequences of this isolated position and [if one assumes] the absolute necessity to withhold Germany from an ultimate striving for nuclear independence, then it is clear that participation of the United Kingdom forms an essential and prerequisite factor. A nominally multilateral nuclear force with the participation of neither France nor the UK should not be judged meaningful as far as the political needs that must be met are concerned and could even create the undesirable impression that this were merely a method for masking German nuclear armament.

As is known, the United Kingdom has thus far refused to participate in the talks in Washington. Under these circumstances the project had to be judged on its political aspects as not valuable from the Dutch perspective.

Furthermore there was the financial objection that the execution of existing plans for defense already required increased spending. Therefore an actual contribution to a possible multilateral nuclear force was not feasible.

A third important argument was the circumstance that the Dutch navy regarded the military value, let alone the necessity of a multilateral nuclear force in the form of surface ships with mixed crews as highly dubious.

Summarizing, then, until now it was out of the question that the Netherlands could satisfy the condition of "strong presumptive interest in eventual participation" that

the United States had initially set for participation in the relevant talks.

Requests received in the meantime from a number of those governments participating in the working group, culminating in an official demarche by the German Embassy on August 26 of this year, during which the Dutch government was pressured to still participate in the talks, have always been answered in the abovementioned vein.

Meanwhile, however, a new development has taken place, which necessitates reconsideration of the position taken thus far.

Recently the governments already participating in the working group decided to move the center of gravity of the talks to Paris in order to accentuate the connection with NATO. There, on October 7, they will get started with the treatment of the political, juridical and organizational questions. (The military-technical problems continue to be discussed in Washington).

On September 26 of this year it became known that Belgium, which had previously shown interest in such a moving of the discussion to Paris, yet which so far had otherwise consistently indicated that it shared the abovementioned Dutch views entirely, had given in to American/German insistence and had committed to participation in the talks, on the express condition that such would not lead to an increase of the total Belgian defense effort.

At virtually the same time the British government turned out to be reconsidering the matter. Against the strong resistance there - such as at the Ministry of Defense - the Foreign Office stated that because of the forceful way in which the US and Germany are furthering the project it should now take into account the real possibility of the establishment of the multilateral nuclear force and [the fact that] that the United Kingdom in that case could not permit itself to once again - as at the time of the foundation of the EEC - keep itself apart from a development that is important both from an Atlantic and from a European point of view. The British cabinet's deliberations have since led to the conclusion that the United Kingdom will participate in the relevant talks on the condition that doing so incurs no obligation to participate in the project itself and that it will also be possible to take alternative solutions into consideration. On the first of this month the Dutch government was officially informed of this.

At the present time it is not yet known to what extent the abovementioned conditions are acceptable to the other participants, particularly the US. The undersigned, however, thinks he can foresee that this will be the case. He is of the opinion that this would mean that the outlook for the Netherlands would be changed.

As has been stated above, from our side English participation in the elaboration of the concept of a multilateral nuclear force is regarded as an essential and prerequisite condition. Now that it appears that this condition may soon be met, the project shows a number of positive aspects, however dubious its military value might remain, whereof the following may be briefly mentioned:

- a stronger bond between the United States and Europe;
- strengthening of the ties between the UK and the continent;
- isolation, also in this matter, of France, whose policy of nuclear independence at the very least offers insufficient protection for Europe and therefore has no other significance than to open the door to fragmentation of power with all the associated harmful consequences;
- the anticipation of German sensitivities, which with regard to the political, military and geographical position of this country are not imaginary and which - even if they

would not lead to national German nuclear armament - could still lead to the creation of undesirable tensions within the Alliance;

- a new general impulse toward political-military integration within NATO, which in this regard is currently increasingly disadvantaged by the destructive French policy;
- increased possibilities for European countries to catch up with the US in nuclear affairs, technologically and industrially speaking.

The enumerated aspects make clear that we are concerned here with a development that can be of great importance from both the European and the Atlantic point of view. The undersigned has the impression that the Netherlands cannot remain on the sidelines. It might also be added that if, through the multilateral nuclear force, a number of European NATO countries were to become more closely involved in military nuclear policy-making and especially nuclear control, in the opinion of the undersigned the Netherlands could not afford to remain entirely apart from this.

Based on the above and particularly the apparently imminent change in the British attitude regarding the matter, the Minister of Foreign Affairs promised reconsideration of the Dutch position when, during the talks with his American colleague in New York last week, the latter again approached him regarding the deliberations concerning the multilateral nuclear force.

In view of the new phase which the deliberations will enter into on 7 October in Paris, as mentioned above, it seems advisable to come to a decision on this issue in the short term.

The undersigned therefore proposes that the Council of Ministers agree that the Netherlands will also participate in the working groups, dependent on the positive outcome of the deliberations between the US and the UK about the conditions set by the latter country for participation in the discussions. Following the British and Belgian examples, Dutch participation should be expressly connected to a reservation regarding an eventual contribution to the multilateral nuclear force itself. Although the second British condition, viz. that of "possible variations" on the idea of surface ships with mixed crews should be investigated (one can think of Polaris-submarines or airplanes) can be subscribed to from the Dutch side, from a tactical point of view it is better not to formally posit this condition, since this could be interpreted as a Dutch preference for alternative solutions. It seems better to keep the Dutch position entirely open. The instruction to Dutch representatives in the working groups could consist of the formula that the Minister of Foreign Affairs has already used in the House of Representatives, viz. "to investigate the political expediency and the practical feasibility of the realization of a multilateral force".

2-10-1963.