

Vergaderjaar 1996–1997

25 000 V

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1997

Nr. 85

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 10 juni 1997

Inleiding

Eind mei jongstleden werden door de NAVO op een vijftal bijeenkomsten enkele belangrijke stappen gezet in de richting van een meer coöperatieve Europese veiligheidsarchitectuur. Deze bijeenkomsten over de interne en externe aanpassing van de NAVO zullen worden gecomplementeerd door de halfjaarlijkse bijeenkomst van de NAVO-ministers van Defensie op 12 en 13 juni in Brussel en de NAVO-Top die op 8 en 9 juli in Madrid zal worden gehouden. De vijf bijeenkomsten waren de volgende:

- de NAVO-Rusland-Top in Parijs op 27 mei;
- de halfjaarlijkse ministeriële Noord-Atlantische Raad, deze maal gehouden te Sintra (Portugal) op 29 mei;
- de bijeenkomst ter parafering van een Handvest van de NAVO met Oekraïne te Sintra op 29 mei;
- de laatste bijeenkomst van de Noord-Atlantische Samenwerkings Raad (NASR) te Sintra op 30 mei;
- de eerste bijeenkomst van de Euro-Atlantische Partnerschaps Raad (EAPR) te Sintra op 30 mei.

Aan elk van deze bijeenkomsten zal hieronder kort aandacht worden besteed. Voorts is, zoals toegezegd door de Minister van Defensie tijdens de begrotingsbehandeling 1997, een beschouwing opgenomen over de te verwachten financiële consequenties van de uitbreiding van de NAVO. Mede met het oog op het voor 25 juni voorziene overleg met de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie zal een nadere brief volgen.

De NAVO-Rusland Top

Op 27 mei vond de ondertekening plaats van de «Stichtingsakte betreffende wederzijdse betrekkingen, samenwerking en veiligheid tussen de NAVO en de Russische Federatie». De Akte werd ondertekend door de staatshoofden- en regeringsleiders van de NAVO en Secretaris-Generaal Solana enerzijds en President Jeltsin anderzijds. De rede die de Minister-President bij deze gelegenheid heeft uitgesproken is als bijlage bij deze brief gevoegd (bijlage 1)¹. In alle bij deze gelegenheid uitgesproken redes werd het historische karakter van de NAVO-Rusland Top onderstreept. Voor een beschouwing van de Stichtingsakte zij verwezen naar de brief die hierover door ons op 21 mei jongstleden aan U werd verzonden. De finale versie van het document is als bijlage bij deze brief gevoegd (bijlage 2).¹

Ministeriële Noord-Atlantische Raad

Het communiqué van de Ministeriële NAR is als bijlage bij deze brief opgenomen (bijlage 3).¹

Aanpassing NAVO

De ministers verwelkomden de vooruitgang die werd geboekt bij de «Long-Term Study» over de aanpassing van de Bondgenootschappelijke commandostructuur. Overigens is de kwestie van de invulling van de commandostructuur in de zuidelijke regio daarbij nog altijd niet opgelost. Voorts werd met instemming kennis genomen van de voortgang bij het implementeren van het Combined Joint Task Forces-concept.

Wat betreft de ontwikkeling van de Europese Veiligheids- en Defensie Identiteit werd aandacht besteed aan de overeenkomst die recent in de West-Europese Unie werd bereikt over deelname van alle Europese bondgenoten, indien deze dit zouden wensen, in WEU-geleide operaties waarbij gebruik wordt gemaakt van NAVO-middelen.

Strategisch Concept

Binnen de NAVO is door Nederland reeds langere tijd gewezen op de noodzaak van actualisering van het Strategisch Concept van de NAVO. Het Strategisch Concept, dat dateert uit 1991, weerspiegelt slechts in beperkte mate de grote veranderingen die in Europa op veiligheidsgebied hebben plaatsgevonden. Zo wordt het handhaven van het strategische evenwicht in Europa nog als een van de vier hoofddoelstellingen van de NAVO gezien. Hiermee wordt ten onrechte de indruk gewekt dat er in Europa nog sprake is van twee militaire blokken die tegenover elkaar staan. De NAVO-ministers besloten het Strategisch Concept te doen bestuderen om er voor te zorgen dat het volledig consistent is met de nieuwe Europese veiligheidssituatie en bevelen de NAVO-Top in Madrid aan een besluit te nemen over de wijze van aanpak.

Bosnië

De middagzitting van de ministeriële NAR was, in aanwezigheid van de Hoge Vertegenwoordiger Bildt, grotendeels gewijd aan Bosnië. Niemand weersprak dat er voor Bosnië geen alternatief bestaat voor de uitvoering van het Dayton Akkoord. De internationale gemeenschap zal nog geruime tijd betrokken moeten blijven bij de implementatie daarvan. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft benadrukt dat die lange-termijn betrokkenheid op alle gebieden nodig is: politiek, economisch en militair. En marge van de Euro-Atlantische Partnerschaps Raad vond een ontmoeting van de Vredes Implementatie Raad voor Bosnië plaats.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Uitbreiding

De ministers hebben kennis genomen van de voorbereidingen voor besluiten van de NAVO-Top in Madrid om nieuwe leden uit te nodigen. Secretaris-Generaal Solana deed verslag van de laatste stand van de intensieve dialoog met geïnteresseerde partnerlanden en van de analyse van de militaire- en financiële implicaties. Voorts werd kennis genomen van een tijdsplan voor toetredingsonderhandelingen.

De ministers deden de aanbeveling aan de NAVO-Top om inhoud te geven aan de toezegging dat de NAVO open blijft voor de toetreding van alle Europese Staten, die in staat en bereid zijn de principes van het Verdrag van Washington te ondersteunen.

Tijdens een besloten lunch hebben de ministers vertrouwelijk gediscussieerd over de vraag welke landen op de NAVO-Top in Madrid zullen worden uitgenodigd toetredingsonderhandelingen te beginnen. Er lijkt overeenstemming te bestaan over uitnodiging van een beperkte groep. Deze groep zal hoogstwaarschijnlijk uit drie tot vijf landen bestaan. De discussie in het Bondgenootschap over de samenstelling van de eerste groep duurt nog voort.

Partnerschap tussen NAVO en Oekraïne

En marge van de Ministeriële NAVO-Raad in Sintra op 29 mei parafeerde Secretaris-Generaal Solana namens de NAVO en minister Oedovenko namens Oekraïne het Handvest betreffende het Bijzondere Partnerschap tussen de NAVO en Oekraïne. Het is de bedoeling dat het Handvest en marge van de NAVO-Top in Madrid door Secretaris-Generaal Solana en de staatshoofden en regeringsleiders van de NAVO en Oekraïne zal worden ondertekend. Na ondertekening zal de tekst van het document aan u worden verzonden. Het NAVO-Oekraïne Handvest voorziet niet in regulier overleg op ministerieel niveau, maar doet inhoudelijk niet onder voor de NAVO-Rusland Stichtings Akte. Het Handvest voorziet onder meer in samenwerking bij, defensieplanning, civiel-militaire coördinatie van luchtverkeersleiding en ter verhoging van de interoperabiliteit. Voorts is afgesproken dat de NAVO en Oekraïne de mogelijkheden zullen onderzoeken van samenwerking op het gebied van bewapening militaire training en bevordering van defensiesamenwerking tussen Oekraïne en zijn bureaus.

Ministeriële Noord-Atlantische Samenwerkings Raad en Euro-Atlantische Partnerschaps Raad

Tijdens de ministeriële Noord-Atlantische Samenwerkings Raad (NASR) op 30 mei is besloten tot oprichting van een nieuw orgaan voor samenwerking, de Euro-Atlantische Partnerschaps Raad (EAPR). De opzet van deze Raad staat beschreven in het Basis Document (bijlage 4).¹

De EAPR heeft de NASR vervangen. De EAPR zal het mogelijk maken om partners een grotere rol te geven bij voorbereiding van en besluitvorming over operaties waaraan zij deelnemen en zal ook de mogelijkheden tot consultatie vergroten. De samenwerking in het Partnerschap voor Vrede zal verdiept worden en deel gaan uitmaken van de EAPR.

Een samenvatting van de voorzitter van beide bijeenkomsten is als bijlage bij deze brief gevoegd (bijlage 5).¹

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Financiële implicaties van uitbreiding van de NAVO

Een belangrijk aspect bij de uitbreidingsdiscussie betreft de kosten. Uitgangspunt is dat de toetredende landen zelf verantwoordelijk blijven voor de modernisering en standaardisatie van hun strijdkrachten. De «Senior Resource Board» (SRB) van de NAVO heeft een methode ontwikkeld om de gevolgen van de uitbreiding voor het NAVO Veiligheids Investeringsprogramma (NVIP) en de Militaire Begroting te schatten. Over het hierop gebaseerd rapport dient nog verdere politieke discussie plaats te vinden. De SRB heeft gekozen voor «generieke, representatieve kostenprofielen». Het gaat vooral om kosten van het vergroten van de interoperabiliteit, luchtverdedigingscapaciteit en het vergroten van de capaciteit voor aanvoer van versterkingen. Aangezien nog geen volledige duidelijkheid bestaat over alle uitgangspunten, kan het beslag op de NAVO-middelen op dit moment niet precies worden berekend. Van belang voor de financiering is dat van toekomstige bondgenoten een reële eigen financiële bijdrage (als ook een aandeel in de contributie aan de NAVO) wordt verwacht. Hierover zal verder na de Top in Madrid worden gesproken bij de onderhandelingen met de uitgenodigde landen.

De eerste financiële analyse van de kosten voor de NAVO-begrotingen, gaat uit van een kleine groep van toetredende landen en een spreiding van investeringen over een periode van tien jaar. Deze analyse komt tot de volgende voorlopige ramingen: voor toetreding van een klein land bedragen de benodigde investeringen in totaal ongeveer hfl 600 miljoen en voor toetreding van een groot land ongeveer hfl 1 miljard. Wanneer de kosten dus over een periode van 10 jaar gespreid worden zijn de kosten voor een klein land hfl 60 miljoen per jaar en voor een groot land hfl 100 miljoen per jaar. Uitgaande van een variant waarbij een groot land en twee kleine landen toetreden, bedragen de kosten hfl 220 miljoen per jaar. Wanneer twee grote en drie kleine landen zouden toetreden zouden de kosten hfl 380 miljoen bedragen. Wanneer de kosten over een periode van 15 jaar verspreid zouden worden, zouden de jaarlijkse investeringskosten uiteraard lager uitkomen. Uitgaande van een jaarlijks uitgavenniveau voor het NVIP van ongeveer hfl 1,3 miljard en een spreiding van de investeringskosten over een reeks van jaren kunnen, volgens deze analyse, de in verband met uitbreiding voorzienbare NAVO-behoeften op het gebied van investeringen uit het NVIP worden betaald zonder dat de bijdragen van de huidige deelnemende landen hoeven te worden verhoogd.

De voorziene gemeenschappelijk te dragen exploitatiekosten zijn ongeveer hfl 50 miljoen per jaar. Dit bedrag dient mogelijk aan de jaarlijkse Militaire Begroting van bijna hfl 1 miljard te worden toegevoegd. Waar dit in NAVO-verband noodzakelijk is, kan de benodigde financiële ruimte worden gevonden door een andere prioriteitsstelling en een fasering van behoeften die niet direct verband houden met de uitbreiding.

Omdat de SRB-studie zich alleen op gemeenschappelijk te financieren kosten richt, verschillen de uitkomsten met die van eerdere studies over de kosten van de NAVO-uitbreiding.

Eerdere studies (die niet in NAVO-kader werden verricht) kenden verschillende uitkomsten. Die verschillen zijn hoofdzakelijk terug te voeren op het gebruik van uiteenlopende uitgangspunten, zoals een achterhaalde beoordeling van het dreigingsniveau en de mede daarmee samenhangende noodzakelijke omvang van de presentie van NAVO-eenheden en NAVO-materieel op het grondgebied van de nieuwe leden. Voorts maken de verschillende uitgangspunten wat betreft onder meer het tempo en de reikwijdte van de aanpassing van de defensie-organisatie en infra-

structuur van de toetredende landen en de omvang van het oefenprogramma, het moeilijk de verschillende kostenstudies met elkaar te vergelijken, en op grond daarvan definitieve conclusies te trekken.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo

De Minister van Defensie,
J. J. C. Voorhoeve