

Vergaderjaar 2013–2014

28 676

NAVO

Nr. 213

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 augustus 2014

Hierbij informeren wij u, mede namens de Minister-President, over de agenda van en de Nederlandse inzet voor de NAVO-top, die op 4 en 5 september a.s. in Newport, Verenigd Koninkrijk wordt gehouden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert

1. Agenda

Op 4 en 5 september a.s. vindt de NAVO-top plaats in Newport, Verenigd Koninkrijk. De Top speelt zich af tegen de achtergrond van het conflict tussen Oekraïne en Rusland en de beëindiging van de ISAF-missie in Afghanistan. Daarnaast neemt de onrust ten zuiden van het NAVO-grondgebied toe, zoals in Syrië en Irak. Een belangrijk thema tijdens de Top is de vraag hoe de NAVO op de ontstane situatie rond dit Russisch-Oekraïense conflict, alsook de verslechterende veiligheidssituatie in andere omringende landen, moet reageren. Verder staat de vraag centraal hoe de NAVO zich in meer brede zin moet inrichten op de uitdagingen van de toekomst. Daarmee hangt samen hoe de versterking van de trans-Atlantische band kan worden vormgegeven. Er wordt ook gesproken over de hoogte van de defensie-uitgaven, in het bijzonder over een herbevestiging van de norm van 2%-BBP. Ten slotte wordt de afronding van de ISAF-operatie in Afghanistan gemarkeerd.

Tijdens de Top zullen een algemeen communiqué, een trans-Atlantische verklaring en een verklaring over Afghanistan worden aangenomen. Tevens is een gemeenschappelijke verklaring van de NAVO-Oekraïne Commissie (NUC) voorzien. Ook zal een zogenaamde *Armed Forces Declaration by the NATO Heads of State and Government* worden aangenomen, waarmee een eerbetoon wordt gebracht aan het personeel van de strijdkrachten van de NAVO-landen en hun familieleden.

Naast diverse werksessies komt de NAVO bijeen met ISAF-partners en, zo mogelijk, de Afghaanse president. Ook vertegenwoordigers van de VN, de EU, en de Wereldbank zullen deze bijeenkomst bijwonen. Verder is een bijeenkomst voorzien van de NUC, in aanwezigheid van Oekraïense president Porosjenko. De ministers van Buitenlandse Zaken komen bijeen met de vier landen die willen toetreden tot de NAVO en verder spreken zij met vertegenwoordigers van de OVSE, de EU en de Raad van Europa. De ministers van Defensie spreken met de 24 partnerlanden van het *Interoperability Platform* en een dag later met vijf partnerlanden die zullen worden uitgenodigd om te gaan deelnemen aan het zogenaamde *Enhanced Opportunities Programme*.

2. Algemene Nederlandse inzet

De Top markeert een belangrijk moment in de trans-Atlantische veiligheidsagenda. De grootste militaire operatie van de NAVO, ISAF, nadert haar voltooiing en op het Europese grondgebied is het bondgenootschap geconfronteerd met Russische agressie, die heeft geleid tot de illegale annexering van de Krim en destabilisatie van Oost-Oekraïne. Daarnaast is de situatie in het Midden-Oosten, vooral in Syrië en Irak, de laatste tijd aanmerkelijk verslechterd.

De NAVO ziet zich derhalve geconfronteerd met een aantal belangrijke veiligheidsvraagstukken, waarop in Newport een antwoord zal moeten worden geformuleerd. Nederland hecht er belang aan dat het brede spectrum van bestaande en nieuwe dreigingen in het oog wordt gehouden. Naast alle extra aandacht voor de collectieve verdedigingstaak, blijven ook de andere twee kerntaken van de NAVO, crisisbeheersing en *co-operative security*, relevant.

Het kabinet hoopt op een krachtige verklaring in Wales, waarin het belang van een sterke trans-Atlantische band opnieuw wordt onderstreept. Daarmee hangt nauw samen de vraag welke gevolgen de veranderende veiligheidsomgeving moet hebben voor de defensie-uitgaven. Duidelijk is dat de tijd van bezuinigingen op Defensie voorbij is. Het kabinet onder-

zoekt momenteel welke middelen binnen de begrotingsruimte beschikbaar zijn om tot een verhoging van de defensie-uitgaven te kunnen komen. Het is van belang hierbij niet alleen te kijken naar input, maar ook naar output die met de defensie-uitgaven wordt bereikt.

3. Oekraïne/Rusland

De situatie in Oekraïne baart het kabinet onverminderd grote zorgen. Ondanks herhaalde oproepen aan Rusland om zich actief in te zetten voor de-escalatie van het conflict, gaat Moskou onverminderd verder met het verlenen van militaire en andere steun aan de separatisten. Rusland heeft met zijn activiteiten in Oekraïne, die eerder hebben geleid tot de illegale annexatie van de Krim, een situatie gecreëerd die de internationale gemeenschap niet kan negeren. Er is sprake van een nieuwe realiteit. In NAVO-verband heeft dit ertoe geleid dat SACEUR in maart jl. een pakket van onmiddellijke maatregelen heeft afgekondigd ter geruststelling van oostelijke bondgenoten die zich door de Russische handelwijze bedreigd voelden. Ook Nederland leverde met *air-to-air* tanker- en maritieme capaciteit een bijdrage aan dit pakket. Zoals bericht in de brief van 16 april jl. aan uw Kamer zal ons land daarnaast vanaf 1 september 2014 tot eind december 2014 vier F-16's beschikbaar stellen voor de bewaking van het Baltische luchtruim. De vliegtuigen zullen opereren vanaf de Poolse luchtmachtbasis Malbork.

Naast het pakket geruststellende maatregelen is de afgelopen maanden ook gesproken over mogelijke maatregelen op middellange termijn en de strategische gevolgen voor de toekomst. Het vermogen van de NAVO om snel te kunnen reageren op Russische militaire activiteiten verdient daarbij de aandacht. Hiertoe zal een *Readiness Action Plan* (RAP) worden aangenomen in Wales (zie hiervoor verder onder 4. *Future NATO*).

NAVO-Rusland relatie

Begin maart 2014 besloot de Noord-Atlantische Raad (NAR) de militaire en praktische samenwerking met Rusland in het kader van de NAVO-Rusland Raad op te schorten, maar de dialoog op ambassadeurs- en politiek niveau voort te zetten. Tevens werd besloten om de bestaande gemeenschappelijke verklaringen van de NAVO met Rusland zoals neergelegd in de NAVO-Rusland oprichtingsakte van 1997 en de NAVO-Rusland Rome verklaring van 2002 niet op te schorten of te beëindigen. Afgesproken werd om op gezette tijden, onder meer tijdens de NAVO-top, dit besluit te evalueren. Nederland roept Rusland op zich weer aan de principes van de NAVO-Rusland Oprichtingsakte te gaan houden en ziet geen reden voor eenzijdige opschorting van deze verklaring door de NAVO. De lijnen voor diplomatiek overleg moeten niet worden afgesneden, maar praktische samenwerking is op dit moment niet aan de orde.

NAVO-Oekraïne Commissie (NUC)

De NUC op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders biedt de gelegenheid om de situatie in Oekraïne met president Poroshenko te bespreken en een signaal van steun aan Oekraïne te geven. Ook zal worden bekeken hoe de samenwerking tussen de NAVO en Oekraïne kan worden uitgebreid en hoe de bondgenoten de defensiehervormingen in Oekraïne kunnen ondersteunen. Tijdens de NUC van 24 juni jl. is besloten tot de oprichting van vier *trust funds* ter ondersteuning van het hervormingsprogramma in de defensie- en veiligheidssector van Oekraïne. Deze hebben betrekking op logistiek en standaardisering, *command, control, communications* en *computers* (C4), *cyber defence* en herscholing en

herplaatsing van gepensioneerd militair personeel. Nederland zal in beginsel in twee achtereenvolgende jaren € 200.000 bijdragen aan het *trust fund* voor logistiek en standaardisering. Ons land zal ook de rol van *lead nation* voor dit *trust fund* voor zijn rekening nemen. Het *trust fund* wordt aangewend om NAVO-standaarden in te voeren voor de aankoop van militair materieel en meer in het algemeen om de logistieke organisatie van de Oekraïense krijgsmacht te professionaliseren. Dit moet ook het risico van corruptie verminderen.

4. Future NATO

Onder de noemer *Future NATO* zullen in Wales diverse initiatieven en lopende activiteiten worden besproken.

Readiness Action Plan

Tijdens hun bijeenkomst van 3 en 4 juni jl. concludeerden de ministers van Defensie dat het Russische optreden in Oekraïne gevolgen heeft voor de veiligheid en stabiliteit van het gehele bondgenootschap. Eén van de lessen die de NAVO heeft getrokken uit de gebeurtenissen van de afgelopen maanden is dat Rusland in staat is, zonder noemenswaardige waarschuwingstijd, grootschalige militaire activiteiten te ontplooiën, zogenoemde *snap exercises*. In het licht van de recente ontwikkelingen is gekeken naar de mogelijkheden om de rol van de *NATO Response Force* (NRF) op het vlak van *re-assurance* en *deterrence* te vergroten. Hiertoe zijn de gereedheid (*readiness*), de reactietijd (*responsiveness*) en het voorzetsingsvermogen van de NAVO-strijdkrachten, in het bijzonder de NRF, tegen het licht gehouden. De NRF werd tot op heden vooral gezien als een instrument om snel expeditionair buiten het NAVO-verdragsgebied een crisisbeheersingsoperatie uit te voeren.

In Wales zal worden gesproken over het *Readiness Action Plan* (RAP) waaraan de NAVO de afgelopen maanden heeft gewerkt. Het RAP bundelt de maatregelen die noodzakelijk zijn in reactie op de veranderende veiligheidssituatie in en nabij Europa.

Het RAP vult de eerder getroffen geruistellingsmaatregelen aan, maar is meer dan uitsluitend een antwoord op het optreden van de Russische Federatie in Oekraïne. Het RAP voorziet onder meer in de oprichting van een *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) in de NRF, waarvan onderdelen binnen enkele dagen inzetbaar moeten zijn als reactie op dreigingen op de oostflank en, op termijn, ook elders binnen en buiten het NAVO-verdragsgebied. Teneinde deze snelle inzetbaarheid te garanderen, wordt nog gewerkt aan (nadere) afspraken over *Host Nation Support*, voorzieningen ten behoeve van *command and control* en logistieke ondersteuning. Daarnaast komen er meer oefeningen in de oostelijke lidstaten en wordt gewerkt aan het verbeteren van de inlichtingenpositie en de *strategic awareness*.

Nederland is voorstander van het verhogen van de *readiness* en *responsiveness* van de NRF en het instellen van een VJTF. Het kabinet heeft aandacht gevraagd voor aspecten zoals de politieke besluitvorming over de inzet en de verdeling van de kosten die voortvloeien uit de hogere gereedheid, training en oefeningen en de inzet van de VJTF. Ook is het van belang dat zoveel mogelijk landen hieraan, op rotatiebasis, bijdragen leveren. Zoals bekend zal Nederland in 2015 een forse bijdrage leveren aan de NRF. De Minister van Defensie beziet thans in hoeverre een deel van de daarvoor geormerkte Nederlandse eenheden sneller inzetbaar kunnen worden gemaakt, ingeval in Newport overeenstemming wordt

bereikt over een VJTF. Over de mogelijkheden en de financiële consequenties hiervan wordt u te zijner tijd nader geïnformeerd.

Capaciteitsontwikkeling

In Chicago spraken de NAVO-lidstaten af om meer aan gezamenlijke capaciteitsontwikkeling te doen en gezamenlijke doelen te stellen voor de benodigde capaciteiten in 2020. Op 3 juni jl. informeerde de Secretaris-generaal de ministers van Defensie over de uitkomsten van de *capability review*, het sluitstuk van de vierjarige cyclus van het *NATO Defence Planning Process*. Hierin staat centraal hoe de landen de benodigde capaciteiten op de korte, middellange en lange termijn leveren en welke capaciteiten nog ontbreken. Ook is een lijst vastgesteld met *priority shortfall areas* waar met voorrang aandacht aan zal worden besteed.

Framework Nation Concept

Het door Duitsland voorgestelde *Framework Nation Concept*, dat tot doel heeft samen effectief en doelmatig bepaalde capaciteiten te ontwikkelen, kan de capaciteitsontwikkeling in NAVO-verband een impuls geven. Tijdens de Top zal Duitsland met de ministers van Defensie van geïnteresseerde landen, waaronder Nederland, een gezamenlijke brief aan de Secretaris-generaal over de uitvoering van dit concept vaststellen. De landen zullen, in verschillende samenstellingen – *Framework Groups* – samenwerken om een bijdrage te leveren aan het verminderen van de gesignaleerde tekorten. Bezien wordt op welke onderwerpen Nederland als *lead nation* van een dergelijke *Framework Group* zal kunnen fungeren.

Maritieme veiligheid

Tijdens de Top wordt een rapport over maritieme veiligheid bekrachtigd dat een nieuwe impuls geeft aan de operationalisering van de *Alliance Maritime Strategy* uit 2011. Dit betreft onder meer het vergroten van de effectiviteit van NAVO's betrokkenheid bij het maritieme domein door een herwaardering van de staande vlootverbanden (*Standing Naval Forces*) en het verhogen van de trainingswaarde voor de landen, vooral door oefeningen op hogere geweldsniveaus. Daarnaast is er aandacht voor versterking van de maritieme samenwerking met de EU en met partner- en niet-partnerlanden.

Cyber defence

In Wales zal ook het *enhanced NATO cyber defence* beleid worden bekrachtigd. Nederland heeft zich de afgelopen maanden vooral ingezet voor meer aandacht voor de integratie van cyber defence in operationele planning, samenwerking met de EU, en partnerschap met de private sector in de vorm van een *NATO Industry Cyber Partnership* (NICP). Nederland zal zich de komende tijd actief blijven inzetten voor de nadere uitwerking van het nieuwe beleid, waaronder de concrete invulling van het NICP.

Partners

De afgelopen jaren hebben partnerlanden bijdragen geleverd aan nagenoeg alle NAVO-operaties. Vooral ISAF heeft geprofiteerd van deze bijdragen. Een belangrijke verworvenheid van deze intensieve militaire samenwerking is dat partnerlanden een hoge mate van interoperabiliteit met de NAVO hebben bereikt. Met de voltooiing van de ISAF-operatie in Afghanistan eind 2014 in het vooruitzicht heeft de NAVO het zogenaamde

Interoperabiliteitsinitiatief genomen, om het bereikte niveau van interoperabiliteit met partnerlanden te behouden en waar mogelijk te vergroten.

Tijdens de Top hebben de ministers van Defensie twee bijeenkomsten om het belang te onderstrepen. Zo zullen zij de eerste sessie van het Interoperabiliteitsplatform bijwonen, gezamenlijk met 24 partnerlanden die op enigerlei wijze hebben aangetoond interoperabiliteit met de NAVO na te streven. Deelnemende partnerlanden krijgen extra ondersteuning van het bondgenootschap op het gebied van interoperabiliteit. Ook worden deze landen nauw betrokken bij de vormgeving van nieuwe initiatieven en programma's om interoperabiliteit te vergroten.

Daarnaast hebben de ministers van Defensie een bijeenkomst met Australië, Finland, Jordanië, Georgië en Zweden. Deze landen worden uitgenodigd om, in aanvulling op het platform, ook deel te gaan nemen aan het *Enhanced Opportunities Programme* (EOP). Het EOP is voorbehouden aan landen die zich onderscheiden doordat ze een zeer belangrijke bijdrage leveren of recent hebben geleverd aan NAVO-operaties. EOP-landen kunnen o.a. rekenen op gegarandeerde toegang tot NAVO-oefeningen en andere activiteiten gerelateerd aan interoperabiliteit. Daarnaast zal met EOP-landen vaker politiek geconsulteerd worden.

VN Veiligheidsraadresolutie 1325 (Vrouwen, Vrede en Veiligheid)

De Top zal stilstaan bij de wijze waarop de NAVO de uitvoering van VN Veiligheidsraadresolutie (Resolutie) 1325 (Vrouwen, Vrede en Veiligheid) ter hand heeft genomen. De NAVO moet nu een slag maken van beleid naar de werkelijke en consistente integratie van Resolutie 1325-beginselen in alle facetten van het werk van het bondgenootschap. Nederland en andere bondgenoten hebben zich in dit licht onder andere sterk gemaakt voor het recente actieplan ter uitvoering van beleid t.a.v. Resolutie 1325. Ook de vaste benoeming van een Speciale Vertegenwoordiger voor Resolutie 1325 zal de verdere integratie van het beleid in NAVO-activiteiten bevorderen. Nederland zal zich, in lijn met de op 30 juni jl. gedane toezegging aan de Kamer, ook in de komende jaren actief inzetten voor de verdere implementatie van het 1325-beleid binnen de NAVO.

Uitbreidingsagenda

Tijdens de Top zal worden stilgestaan bij de uitbreidingsagenda. Geen van de vier landen die lid van het bondgenootschap willen worden, dat wil zeggen Bosnië-Herzegovina, Georgië, Macedonië en Montenegro, voldoet op dit moment aan de voorwaarden om een volgende stap te kunnen zetten op de Top in Wales. Wel kan Georgië tijdens de Top een aanzienlijk pakket maatregelen tegemoet zien om de toenadering tot de NAVO verder te bevorderen. Met Montenegro zullen geïntensiveerde en doelgerichte besprekingen worden geopend om niet later dan eind 2015 te kunnen beoordelen of het land klaar is voor toetreding op termijn. Bosnië-Herzegovina en Macedonië kunnen, zodra zij hebben voldaan aan de voorwaarden zoals gesteld tijdens de NAVO-top in Boekarest (2008), de volgende stap in hun toetredingsproces zetten.

5. Trans-Atlantische band en defensie-uitgaven

Een belangrijk thema tijdens de Top is de vraag hoe, tegen de achtergrond van de discussie over de hoogte van de defensie-uitgaven, de trans-Atlantische band concreter vorm kan worden gegeven. Dit thema is niet nieuw. Al in 2011 sprak de toenmalige Amerikaanse Minister van Defensie, Robert Gates, zijn zorgen uit over de onevenredige verdeling

van de defensie-uitgaven. Op dat moment namen de Verenigde Staten ongeveer 77 procent (in 2014: 68,8) van de defensie-uitgaven van de NAVO-landen voor hun rekening. De Verenigde Staten stelden en stellen terecht dat Europa in toenemende mate verantwoordelijkheid moet dragen voor de eigen veiligheid. Het vraagstuk is alleen maar actueler geworden met het oog op de veranderende veiligheidssituatie in de Euro-Atlantische regio.

De NAVO-landen hanteren sinds een aantal jaren de norm dat bondgenoten 2 procent of meer van hun BBP aan Defensie besteden. De realiteit is dat de meeste Europese bondgenoten niet aan deze norm voldoen. Aangenomen wordt dat verschillende landen tijdens de Top in ieder geval een verhoging van hun defensiebudget zullen aankondigen. Ook voor Nederland is het duidelijk dat de tijd van bezuinigingen op Defensie voorbij is. Het kabinet onderzoekt momenteel welke middelen binnen de begrotingsruimte beschikbaar zijn om tot een structurele verhoging van de defensie-uitgaven te kunnen komen. De Nederlandse opvatting is overigens dat bovengenoemd percentage niet alles zegt over de prestaties van een krijgsmacht. Ook een optimale besteding van het beschikbare budget, bijvoorbeeld door middel van investeringen in geprioriteerde capaciteiten en in internationale samenwerking, is hierbij van belang. Voorts moeten capaciteiten ook werkelijk beschikbaar worden gesteld.

6. Afghanistan

De politieke situatie in Afghanistan is op dit moment nog steeds onzeker. De tweede ronde van de presidentsverkiezingen, die werd gehouden op 14 juni jl., heeft nog geen definitieve uitslag opgeleverd. Op 27 augustus jl. hebben beide presidentskandidaten zich teruggetrokken uit een eerder overeengekomen audit van de verkiezingen, waardoor de focus geheel is komen te liggen op het sluiten van een politiek akkoord. De besprekingen over Afghanistan tijdens de Top zullen mede worden bepaald door de actuele politieke situatie in het land.

Wel is duidelijk dat de Top het einde van de ISAF-missie zal markeren. Op 31 december 2014 wordt ISAF beëindigd en zal Afghanistan zelf volledig verantwoordelijk zijn voor de veiligheid in het land. Hierover wordt momenteel een verklaring voorbereid.

Het is niet waarschijnlijk dat de Top ook het moment zal zijn waarop de overgang naar de nieuwe NAVO-missie, *Resolute Support*, wordt bevestigd. Voorwaarde voor de totstandkoming van deze *train, advise and assist* missie is een door de nieuwe Afgaanse president getekende veiligheidsovereenkomst met de Verenigde Staten (*Bilateral Security Agreement*) en een ondertekende *Status of Forces Agreement* (SOFA) met de NAVO. Zoals in de kennisgevingsbrief van 24 juni jl. is bericht, onderzoekt Nederland momenteel de mogelijkheden om een beperkte bijdrage te leveren aan de missie in het noorden van Afghanistan, onder leiding van Duitsland. Het kabinet zal het parlement op korte termijn nader informeren over de uitkomsten van dit onderzoek

7. Armed Forces Declaration by the NATO Heads of State and Government

Op initiatief van de Britse premier Cameron zal in Wales in een korte ceremonie een eerbetoon worden gebracht aan alle militairen en hun familieleden in de NAVO-landen. Een *Armed Forces Declaration by the NATO Heads of State and Government* zal respect en dankbaarheid tot uitdrukking brengen jegens allen die sinds de oprichting van de NAVO in 1949 in operaties en missies een bijdrage hebben geleverd aan de

verdediging van het bondgenootschap. Velen hebben daarvoor de ultieme prijs betaald. De Nederlandse regering steunt dit initiatief van harte en wenst hierbij ook nadrukkelijk alle Nederlandse militairen en hun familieleden te bedanken.