

Vergaderjaar 1996–1997

25 243

Uitbreiding van de NAVO en de stabiliteit in Europa

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 24 juni 1997

Inleiding

In onze brief van 10 juni jl. (25 000 V, nr. 85) hebben wij u een nadere brief toegezegd voor het Algemeen Overleg op 25 juni a.s. In deze brief zullen wij achtereenvolgens ingaan op de komende top in Madrid, **de politieke, militaire en financiële aspecten van NAVO-uitbreiding.**

De NAVO-top van Madrid

De aanstaande NAVO-Top staat in het teken van de vernieuwing van de Europese veiligheidsarchitectuur. Daaraan draagt de NAVO in ruime mate bij. De NAVO doet dat vooral door interne en externe aanpassingen door te voeren.

Door **interne** aanpassing van de militaire structuur wordt niet alleen beoogd de collectieve verdedigingstaken effectiever te organiseren in het licht van de gewijzigde veiligheids situatie, maar ook om de NAVO beter toe te rusten voor de nieuwe crisisbeheersingstaken. In dit verband worden belangrijke besluiten verwacht die bijdragen aan de verdere vormgeving van de Europese Veiligheids- en Defensie Identiteit in de NAVO. De afspraken over de terbeschikkingstelling van NAVO-middelen en -capaciteiten voor eventuele WEU-geleide operaties zijn daarvoor van belang, evenals de operationele bevoegdheden bij WEU-geleide operaties van de Europese plaatsvervanger van de Opperbevelhebber voor Europa (DSACEUR). Daarnaast zal het concept van de Combined Joint Task Forces in oefeningen worden getest en aan de hand van opgedane ervaringen bijgesteld.

De **externe** aanpassingen van de NAVO dragen bij aan de veiligheids-samenwerking in het Euro-Atlantische gebied. De historische ondertekening van de Stichtingsakte met Rusland, de parafering van een handvest met Oekraïne en de oprichting van de Euro-Atlantische

Partnerschapsraad, onder gelijktijdige versterking van het Partnerschap voor Vrede (PvV), die alle de afgelopen weken plaatsvonden, zijn belangrijke bouwstenen voor stabiliteit en veiligheid in onze regio.

Nu tot deze initiatieven al in de aanloop naar de Top is besloten, zullen de bondgenoten, behalve op enkele nog uitstaande kwesties van interne aanpassing, zich vooral kunnen richten op nadere uitwerking van het voornemen tot uitbreiding.

Politieke aspecten van de uitbreiding

Zoals uiteengezet in onze brief van 24 februari jl. kan de uitbreiding van de NAVO niet los gezien worden van andere onderdelen van de bovengenoemde externe aanpassing van de NAVO. Het doel van deze aanpassing is vrede, veiligheid en stabiliteit in Europa te verzekeren door zo nauw mogelijke samenwerking met alle Europese landen. Vorm en inhoud van deze samenwerking verschillen echter per land. De Euro-Atlantische Partnerschapsraad en het versterkte PvV, bieden aan alle Europese landen nieuwe mogelijkheden tot nauwe samenwerking met de NAVO. De Stichtingsakte van Rusland en de NAVO en het Handvest tussen de NAVO en Oekraïne dat in Madrid zal worden getekend, bieden aanvullende mogelijkheden, die recht doen aan de speciale posities van beide landen. Uitbreiding van de NAVO dient gezien te worden als onderdeel van dit bredere streven.

De uitbreiding is op dit moment onderwerp van intensief overleg onder de bondgenoten. De discussie spitst zich toe op de vraag hoeveel en welke landen de NAVO in Madrid zou moeten uitnodigen voor het beginnen van toetredingsonderhandelingen en op welke wijze het «open deur» beleid voor vervolgoetredingen onder woorden moet worden gebracht. Met de landen die nog niet zullen worden uitgenodigd zal de samenwerking worden versterkt in het kader van de Euro-Atlantische Partnerschapsraad, en in het bijzonder het PvV.

Wat de uitbreiding zelf betreft kan worden vastgesteld dat Polen, Tsjechië en Hongarije algemene steun genieten.

Over de eventuele uitnodiging van andere kandidaten bestaat op dit moment nog geen overeenstemming. Sommige bondgenoten, waaronder de VS, houden het op maximaal drie in de eerste ronde. Zij vinden dat gemakkelijker te verwerken voor het bondgenootschap en achten op deze wijze de druk groter op een snelle uitbreiding met meer landen.

Een aanzienlijk aantal bondgenoten is voor vijf. Zij wijzen op de gunstige ontwikkelingen de afgelopen jaren in Slovenië, op de belangrijke stappen voorwaarts die Roemenië heeft gezet op het vlak van democratische hervormingen en goede nabuurschapsrelaties en op de stimulans die van een NAVO-lidmaatschap zou uitgaan om op de ingeslagen weg verder te gaan. In de discussie hierover speelt ook een rol de risico-afweging ten aanzien van de effecten die toekomstige uitbreidingen zouden kunnen hebben op de Russische opstelling.

De Nederlandse regering heeft in het bondgenootschappelijk overleg de consensus over Polen, Tsjechië en Hongarije ondersteund. Daarnaast is naar voren gebracht dat Nederland open staat voor argumenten die pleiten voor een eerste groep van vijf met Slovenië en Roemenië. De Regering wil de eigen positie op 4 juli a.s. nader bepalen. Tot die tijd wil zij een open houding aannemen voor argumenten van andere bondgenoten. Een grote meerderheid van bondgenoten heeft een soortgelijke positie ingenomen. Een dergelijke opstelling past in het karakter van de besluitvorming in een consensusorganisatie als de NAVO. De argumenten voor

en tegen een keuze voor drie, vier of vijf toetredende landen moeten immers zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen.

Samenvattend kan men stellen dat de discussie zich op de volgende opties concentreert:

Een uitnodiging van alleen Hongarije, Polen en Tsjechië zou de minste belasting voor de NAVO betekenen. In deze gedachte zou het perspectief op verdere uitbreiding geloofwaardiger zijn dan wanneer reeds nu zoveel mogelijk landen zouden worden toegelaten.

De tweede optie is dat naast de bovengenoemde drie ook Roemenië en Slovenië worden uitgenodigd. Dit zou een belangrijke steun in de rug zijn voor het democratiseringsproces in Roemenië en beide landen de Euro-Atlantische inkadering geven die ze krachtig nastreven.

Een derde optie is dat voor de genoemde vijf landen wordt gekozen, maar dat uitvoering van dit besluit in de gevallen van Slovenië en Roemenië wordt getemporeerd. Dit zou voor beide landen een bemoeidigend signaal zijn, terwijl feitelijke toetreding afhankelijk zou blijven van voortgang en verdieping van de democratisering. Hier staat echter tegenover dat onder meer Bulgarije en de Baltische landen hun lidmaatschap nog verder naar de toekomst zouden zien doorgeschoven.

Een mogelijke vierde optie zou zijn naast de genoemde drie alleen Slovenië uit te nodigen.

Het is stabiel, democratisch en relatief welvarend. De geografische ligging maakt dat lidmaatschap geen grote consequenties voor de NAVO zou hebben, terwijl het land een positieve, zij het kleine, bijdrage aan het bondgenootschap zou kunnen leveren.

Militaire aspecten van de uitbreiding

Bij de – uiteindelijk politieke – keuze wil de Regering ook militaire en financiële argumenten betrekken. In verschillende NAVO-studies zijn de militaire gevolgen van de NAVO-uitbreiding bezien. Zo zijn in de zogenaamde landenspecifieke studie, die onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de NAVO-opperbevelhebbers in Europa en van het Atlantische gebied (SACEUR respectievelijk SACLANT) is uitgevoerd, de in lidmaatschap geïnteresseerde landen aan de hand van vijftien punten geanalyseerd. De nadruk daarbij ligt op veiligheidsrisico's, defensiepolitiek en militaire capaciteiten. Uit deze grondige analyse, waarvoor informatie uit een grote verscheidenheid van bronnen is geput (waaronder ervaringen opgedaan in PvV-oefeningen), is een wisselend beeld naar voren gekomen. In het bij de landenstudie gevoegde advies van de militaire autoriteiten van de NAVO zijn de militaire consequenties, zowel voor de huidige als voor de toekomstige leden in kaart gebracht en voor beide groepen korte-termijn prioriteiten geformuleerd. Nieuwe leden brengen in termen van materieel en personeel het nodige in het bondgenootschap in. Deze inbreng wordt echter voor een belangrijk deel teniet gedaan door nog gebrekkige interoperabiliteit van hun strijdkrachten met die van de huidige NAVO-leden. Opleiding, training en onderhoud van krijgsmachten van de kandidaatleden schieten nog tekort. Inzake de huidige capaciteiten wordt specifieke zorg uitgesproken over de voor alle landen als «zwak» bestempelde luchtverdediging. Aangeraden wordt de gehele luchtverdedigingsinfrastructuur te moderniseren. Overigens worden de gevolgen voor de huidige NAVO-leden mede bepaald door de reikwijdte van gewenste aanpassingen en de grootte en de samenstelling van de groep toetredende landen.

De toetreding van nieuwe leden tot de NAVO leidt daarom vooralsnog niet tot een verminderde behoefte aan militaire middelen bij de huidige leden. De NAVO heeft niet gekozen voor stationering van eenheden en materieel in de nieuwe lidstaten, maar voor een toereikende «reinforcement»-capaciteit, voor vergroting van de interoperabiliteit op korte termijn en voor een snelle integratie van de nieuwe leden in de NAVO-infrastructuur. Tegen deze achtergrond moeten de huidige NAVO-leden wellicht rekening houden met aanvullende operationele behoeften om op geloofwaardige wijze inhoud te kunnen geven aan de veiligheidsgaranties voor de nieuwe leden. Voor een deel kunnen deze behoeften in de bestaande defensieplannen worden ingepast. Het gaat om reeds lang erkende knelpunten als strategische mobiliteit, verplaatsbare commandofaciliteiten (communicatie-, sensor- en waarschuwingssystemen) en logistiek voortzettingsvermogen.

De forse inspanningen die nodig zijn om effectief met de krijgsmachten van nieuwe leden te kunnen samenwerken moeten worden gezien in het licht van de beschikbare tijd. Omdat er op dit moment geen sprake is van een dreiging, is het mogelijk deze militaire en financiële inspanningen over een groot aantal jaren te spreiden. Bovendien vergroot de toetreding van nieuwe leden de stabiliteit en veiligheid binnen het gehele verdragsgebied. De toekomstige leden van de NAVO hebben op dit moment geen grotere risico's voor hun territoriale integriteit, politieke onafhankelijkheid en veiligheid te vrezen dan de huidige leden. Er is voldoende waarschuwingstijd (in termen van vele jaren) om de bondgenootschappelijke defensiecapaciteiten zo nodig substantieel aan te passen.

In de periode tussen «Madrid» en de feitelijke toetreding moeten de nieuwe leden vooral aandacht besteden aan de volgende (militaire) onderwerpen:

- Onderricht in NAVO-doctrine, -procedures en -commandovoering;
- Verwerving van interoperabele communicatiemiddelen;
- Verbetering van de infrastructuur voor de aanvoer van versterkingen («reinforcement»);
- Verbetering van de luchtverdediging.

De huidige leden dienen de middelen voor «reinforcement» te herzien.

De NAVO vindt het noodzakelijk om na de beslissingen in Madrid op tijdelijke basis de (planning)staven bij de defensie-organisaties van de nieuwe lidstaten te versterken met deskundigen uit de huidige NAVO-landen, opdat de bovengenoemde prioriteitstelling snel zijn beslag krijgt.

Financiële aspecten van de uitbreiding

In aanvulling op de informatie in onze brief van 10 juni jl. kunnen wij u meedelen dat het Nederlandse aandeel in de gemeenschappelijke door de NAVO-landen op te brengen investerings- en exploitatiekosten, op grond van de laatste NAVO-studie, als er drie landen toetreden ongeveer hfl 13 miljoen per jaar bedraagt. De kosten voor vijf landen bedragen voor Nederland jaarlijks bijna hfl 10 miljoen extra. Het NAVO Veiligheids Investeringsprogramma en de Militaire Begroting, waaruit deze kosten betaald moeten worden, omvatten ongeveer één procent van de totale defensie-uitgaven van de landen van het bondgenootschap.

Wat een uitbreiding van de NAVO voor de nationale defensie-uitgaven van de huidige NAVO-landen betekent, is niet in de genoemde NAVO-studies berekend. Evenmin spreekt de NAVO-studie zich uit over de kosten voor de toetredende landen. Veel hangt af van de mate van aanpassing en modernisering van de defensie-organisatie en infrastructuur van de toetredende landen en het tempo waarin dit gebeurt. De kosten kunnen waarschijnlijk betrekkelijk bescheiden blijven.

Veel investeringen die nodig zijn voor het opnemen van nieuwe NAVO-leden waren al voorzien. De landen van Midden- en Oost-Europa zijn al enige tijd bezig met de herstructurering van hun krijgsmachten. Veel van de investeringen zijn zonder meer noodzakelijk en zouden ook zijn gedaan als er geen sprake van toetreding was geweest. Deze investeringen hopen de landen te bekostigen uit de gelden die vrijkomen door de verkleining van hun defensie-organisaties en de financiële ruimte die ontstaat door economische groei. Tevens wordt een verhoging van de defensie-uitgaven niet uitgesloten. Op dit moment besteden de landen die voor NAVO-lidmaatschap in aanmerking komen tussen de 1,5 en 2,5 procent van hun Bruto Nationaal Product aan Defensie. Dat is minder dan het NAVO-gemiddelde.

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

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