

Vergaderjaar 2015–2016

28 676

NAVO

Nr. 251

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2016

Hierbij informeren wij u, mede namens de Minister-President, over de agenda van en de Nederlandse inzet voor de NAVO-top, die op 8 en 9 juli a.s. in Warschau, Polen, plaatsvindt.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister van Defensie,
A. Hennis-Plasschaert

1. Agenda

Op 8 en 9 juli a.s. vindt in Warschau de NAVO-top plaats. Tijdens deze Top staat de vraag centraal hoe de NAVO zich aan de sterk gewijzigde veiligheidsomgeving moet aanpassen. De uitdagingen op de oost- en zuidflank, maar ook nieuwe dreigingen zoals cyberaanvallen, vragen om maatregelen op politiek, militair, financieel en institutioneel terrein. Bovendien zal in Warschau aandacht worden besteed aan de vraag in hoeverre de NAVO-bondgenoten sinds de vorige Top in Wales (4 en 5 september 2014) voortgang hebben geboekt met de afspraken over de defensie-uitgaven.

De staats- en regeringsleiders van de NAVO-landen spreken in verschillende werksessies over de dreigingen aan de flanken van het verdragsgebied. Vertegenwoordigers van de VN, de EU, de Wereldbank, alsmede Zweden en Finland zullen sommige van deze bijeenkomsten bijwonen. In aanwezigheid van de Afghaanse president Ghani komen de NAVO-landen bijeen in een werksessie over de *Resolute Support* missie (RSM). Verder is een bijeenkomst voorzien van de NAVO-Oekraïne Commissie, waarbij de Oekraïense president Porosjenko aanwezig zal zijn.

De Ministers van Buitenlandse Zaken vergaderen tijdens de Top in de NAVO-Georgië Commissie (NGC) en hebben een bijeenkomst met de Ministers van Buitenlandse Zaken van de zogenaamde *Enhanced Opportunities Partners* (Australië, Finland, Jordanië, Oostenrijk en Zweden). De Ministers van Defensie hebben een werkdiner over de militaire aanpassing van het bondgenootschap en spreken in een *Interoperability Platform* sessie met 24 partnerlanden van de NAVO.

2. Algemeen

Twee jaar na de vorige NAVO-top in Wales zijn de veiligheidsdreigingen ten oosten en ten zuiden van het verdragsgebied onverminderd groot. De opstelling en activiteiten van Rusland blijven zorgen baren en de situatie ten zuiden van de NAVO is sinds september 2014 verder verslechterd, met name in Irak, Libië en Syrië. Ook de veiligheidssituatie in Afghanistan is zorgwekkend.

De NAVO speelt een essentiële rol in de aanpak van deze uiteenlopende uitdagingen. Het is dan ook van belang dat de NAVO in staat blijft de drie kerntaken (collectieve verdediging, crisisbeheersing en coöperatieve veiligheid) onverkort uit te voeren.

De centrale boodschap is dat de eenheid en solidariteit binnen het Bondgenootschap onverminderd groot zijn en dat de NAVO in staat is adequaat te reageren op huidige en toekomstige dreigingen.

3. Oostflank

Rusland

Het kabinet blijft zeer bezorgd over de ontwikkelingen op de oostflank van het verdragsgebied. Het volharden in de illegale annexatie van de Krim en het niet-nakomen van de afspraken die in februari 2015 in Minsk werden gemaakt, staan een hervatting van de militaire en praktische samenwerking met Rusland in de weg.

Rusland is niet transparant over zijn militaire activiteiten nabij het verdragsgebied, waaronder grootschalige en niet-aangekondigde militaire oefeningen. De Russische militaire activiteiten verhogen het risico op

misverstanden en ongelukken. Nederland is een belangrijke aanjager van een herziening en modernisering van vertrouwenwekkende maatregelen, zoals gecodificeerd in het Weens Document, maar Rusland is vooralsnog terughoudend. Ook is Nederland van mening dat Rusland zich naar letter en geest moet houden aan de verplichtingen van het *Open Skies* verdrag.

Mede gezien de Russische militaire doctrine, nucleaire retoriek en activiteiten blijft een geloofwaardige conventionele en nucleaire afschrikking door de NAVO van belang. De uitgangspunten, zoals in 2012 vastgelegd in de *Deterrence and Defence Posture Review* (DDPR), zijn voor het kabinet onverminderd van kracht. Zolang kernwapens bestaan, zal de NAVO een nucleaire alliantie blijven. In diezelfde DDPR is overigens vastgelegd dat de omstandigheden waaronder het gebruik van kernwapens zou kunnen worden overwogen *extremely remote* zijn. Het is van belang om de Russische retoriek en activiteiten niet te spiegelen en dus met Rusland in gesprek te blijven over conventionele en nucleaire wapenbeheersing, ook in de huidige moeilijke politieke situatie. Nederland acht het dan ook van belang dit onderwerp hoog op de NAVO-agenda te houden. Het kabinet heeft dit andermaal beklemtoond in het gesprek met de Secretaris-Generaal van de NAVO toen die op 9 juni jl. in Nederland was ter voorbereiding van de Top.

Zoals bekend, heeft Nederland in de NAVO steeds aangedrongen op een relatie met Rusland die berust op afschrikking enerzijds en dialoog anderzijds. De NAVO Rusland Raad (NRR) blijft van belang om zorgpunten over te brengen, in het bijzonder als het gaat om de situatie in Oekraïne, en om misverstanden op te lossen. Verder bieden bijeenkomsten van de NRR de mogelijkheid om veiligheidskwesties te bespreken die van wederzijds belang zijn, zoals de situatie in Afghanistan, non-proliferatie en terrorisme. Binnen de NRR moet daarnaast worden gesproken over het verminderen van risico's op incidenten en ongevallen in het militaire domein. Het is positief dat de NRR op 20 april jl. weer bijeen is geweest. Nederland dringt erop aan dat de NRR ook na de Top in Warschau met enige regelmaat bijeen blijft komen.

Oekraïne

Tijdens de NAVO-Oekraïne Commissie (NUC) met President Porosjenko zal worden gesproken over de situatie in Oekraïne en de implementatie van de Minsk-akkoorden. Het bondgenootschap zal wederom steun uitspreken voor de territoriale integriteit en soevereiniteit van Oekraïne. De illegale annexatie van de Krim door Rusland en het agressieve optreden in het oosten van Oekraïne zullen worden veroordeeld. Nederland zal oproepen tot het voortzetten van het proces van politieke en economische hervormingen. Dit is immers essentieel voor een welvarend, democratisch en politiek stabiel Oekraïne.

De NAVO zal tijdens de NUC het zogenaamde *Comprehensive Assistance Package* (CAP) aannemen, waarmee de ondersteuning van de hervorming van de Oekraïense veiligheidssector zal worden geïntensiveerd. Zoals bekend, levert Nederland reeds een financiële bijdrage aan de *Trust Funds* voor logistiek en standaardisering en medische verzorging. De ontwikkeling van het CAP is nog niet voltooid, maar naar verwachting zullen de nieuwe activiteiten aansluiten bij reeds bestaande initiatieven. Nederland beziet de mogelijkheden om vanuit het Veiligheidsfonds een bijdrage te leveren aan het CAP.

4. Militaire aanpassing

In de verslechterde veiligheidsomgeving is er hernieuwde aandacht voor de collectieve verdediging en geloofwaardige afschrikking. Het *Readiness Action Plan* (RAP), dat in Wales werd aangenomen, is een belangrijke eerste stap van de militaire aanpassing. Het RAP heeft onder meer geresulteerd in een aanzienlijke uitbreiding van de *NATO Response Force* (NRF) en de oprichting van de *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) binnen de NRF. De NAVO beschikt nu over verbeterde capaciteiten om een bedreigde Bondgenoot snel te versterken.

Naast snel inzetbare eenheden vraagt een geloofwaardige afschrikking ook om vooruitgeschoven aanwezigheid (*forward presence*) van NAVO-strijdkrachten in de Baltische staten en Polen. De voortgaande militaire opbouw en activiteiten van Rusland op de oostflank zijn reden tot zorg voor het gehele bondgenootschap. De aanwezigheid van NAVO-eenheden in deze landen maakt duidelijk dat geen enkele schending van het verdragsgebied onbeantwoord zal blijven. Deze presentie verzekert een reactie van de NAVO als geheel en heeft dus een afschrikwekkende werking.

De NAVO-landen zullen op rotatiebasis met eenheden aanwezig zijn in de Baltische staten en Polen. Het roterende karakter, de relatief bescheiden omvang en het defensieve karakter van de NAVO-eenheden waren voor Nederland belangrijke voorwaarden om te kunnen instemmen met de vooruitgeschoven aanwezigheid. Dit past binnen de kaders van de afspraken die met Rusland zijn gemaakt in de «NATO Russia Founding Act» (NRFA) van 1997.

Van alle NAVO-landen wordt een bijdrage verwacht aan de vooruitgeschoven aanwezigheid. Het kabinet onderzoekt thans de mogelijkheden of Nederland hieraan een bijdrage kan leveren.

5. Zuidflank

De dreigingen aan de zuidflank zijn van een andere aard dan die aan de oostflank, maar raken de veiligheid van het bondgenootschap evenzeer. De politieke instabiliteit en de slechte veiligheidssituatie in landen als Irak, Libië en Syrië hebben directe gevolgen voor de Bondgenoten, waarbij vooral gedacht moet worden aan grensoverschrijdend terrorisme en migratiedruk. De NAVO ontplooit verschillende activiteiten ter bevordering van stabiliteit (*projecting stability*).

In het zuiden heeft de NAVO vooral een rol bij het versterken van de veiligheidssector in partnerlanden. Door middel van training en advies kan de NAVO de weerbaarheid van deze landen bevorderen. Dit krijgt vorm binnen het zogenaamde *Defence Capacity Building* (DCB) initiatief, dat overigens voor partnerlanden in zowel het zuiden (Irak en Jordanië) als oosten (Georgië en Moldavië) is bedoeld. Het kabinet ziet het DCB-programma als een nuttig instrument en zal om die reden hiervoor € 1 miljoen vrijmaken in het Veiligheidsfonds.

Op de Top zal de NAVO waarschijnlijk besluiten DCB-activiteiten te ontplooien in Irak zelf. Tot dusver zijn de NAVO-activiteiten die toezien op de capaciteitsopbouw van de Iraakse strijdkrachten in Jordanië uitgevoerd. Nederland heeft beklemtoond dat de NAVO-inspanningen een meerwaarde moeten hebben en gericht moeten zijn op het verbeteren van de zelfredzaamheid van de Iraakse strijdkrachten op de lange termijn. Zo wordt verzekerd dat de NAVO-activiteiten complementair zijn aan de inspanningen van andere internationale actoren in Irak, zoals de anti-ISIS

coalitie, de EU en de VN. De verplaatsing van trainingsactiviteiten betekent niet dat de NAVO zelf deel gaat uitmaken van de anti-ISIS coalitie.

Naar verwachting zal tevens worden ingestemd met het delen van informatie met de anti-ISIS coalitie. Hierbij gaat het om informatie die de AWACS-radarvliegtuigen boven Turkije en in het internationale luchtruim verzamelen. Deze informatie is ook van belang voor de Nederlandse militaire inzet in de strijd tegen ISIS. Het delen van deze informatie betekent niet dat de NAVO deel uitmaakt dan wel zal gaan uitmaken van de anti-ISIS coalitie.

Eerder dit jaar heeft de NAVO besloten tot de inzet van de *Standing NATO Maritime Group 2* (SNMG-2) in de Egeïsche Zee om mensensmokkelnetwerken in kaart te brengen. Nederland heeft van 19 maart tot 4 juni het fregat Zr. Ms Van Amstel geleverd (zie Kamerbrief d.d. 9 maart 2016 met Kamerstuk 28 676, nr. 250). Het kabinet is van mening dat de NAVO hiermee een nuttige bijdrage levert in het kader van de migratiecrisis. Op dit ogenblik onderzoekt het kabinet de mogelijkheden of in een later stadium wederom een bijdrage aan SNMG-2 kan worden geleverd.

Met het oog op de succesvolle inzet van de SNMG-2 in de Egeïsche Zee, is het kabinet van mening dat de inzet van maritieme NAVO-capaciteiten in het centrale deel van de Middellandse Zee voor de hand ligt. Dit mede in het licht van de voorgenomen omvorming van *Operation Active Endeavour* naar een non-artikel 5 operatie. NAVO-capaciteit zou in het kader van de migratiecrisis kunnen worden ingezet ter bevordering van de *situational awareness*. Voorts kan worden overwogen de opbouw van de veiligheidssector in derde landen te ondersteunen, bijvoorbeeld door de Libische kustwacht te trainen. Uiteraard moet deze inzet complementair zijn aan de inspanningen van de EU-operatie EUNAVFOR MED Sophia. Het mandaat van deze operatie is uitgebreid met toezicht op het VN-wapenembargo en het trainen van de Libische kustwacht.

6. Defensie-uitgaven

In Warschau zal vanzelfsprekend ook over de uitvoering van de *Defence Investment Pledge* (DIP) uit Wales worden gesproken. De NAVO-landen hebben toen afgesproken om (1) de trend van dalende defensie-uitgaven te keren; (2) te trachten de uitgaven in reële termen te laten stijgen naarmate hun BBP groeit en (3) zich in te spannen om de komende tien jaar hun defensie-uitgaven in de richting van twee procent van het BBP te bewegen. Daarnaast is besloten de beschikbare middelen nog effectiever te gaan inzetten, met de nadruk op de belangrijkste capaciteitstekorten binnen de NAVO.

Nederland heeft de afgelopen jaren stappen voorwaarts gezet. Er is een einde gekomen aan de jarenlange reeks van bezuinigingen en er zijn middelen toegevoegd aan de defensiebegroting. Deze intensivering is ten goede gekomen aan taken op het gebied van collectieve verdediging en de inzetbaarheid ten behoeve van crisisbeheersingsoperaties.

De Nederlandse defensie-uitgaven zijn met 1,14 procent van het BBP lager dan het Europese NAVO-gemiddelde van 1,43 procent en fors minder dan de NAVO-norm van twee procent. De NAVO pleit voor een hogere en meer voorspelbare Nederlandse defensiebegroting, om te kunnen voldoen aan de eisen die het bondgenootschap in verband met de veranderde veiligheidsomgeving stelt op het gebied van inzetbaarheid, gereedheid en robuustheid.

Nederland neemt de kritiek en zorgen van de NAVO serieus. In Warschau zal Nederland dan ook melden dat het kabinet de trend van dalende defensie-uitgaven heeft gekeerd en in het kader van het meerjarige perspectief vervolgstappen voor ogen heeft. Nederland zal in Warschau ook pleiten voor een zo effectief mogelijke inzet van de beschikbare middelen. Tot slot zal Nederland beklemtonen dat het een betrouwbare bondgenoot blijft in het kader van de *NATO Response Force*, de geruuststellende maatregelen, *Baltic Air Policing* en andere NAVO-activiteiten.

7. EU-NAVO samenwerking

Het kabinet hecht aan een verdere intensivering van de praktische samenwerking tussen de EU en NAVO. De afgelopen maanden zijn al enkele positieve stappen gezet, zoals bij de aanpak van de migratiecrisis in de Egeïsche Zee. Een ander voorbeeld is de recente ontwikkeling van informele handboeken (*playbooks*) die betere onderlinge coördinatie tussen de EU en de NAVO mogelijk maken als zij worden geconfronteerd met hybride dreigingen.

En marge van de Top in Warschau zullen de NAVO en de EU een gezamenlijke verklaring uitgeven. Deze verklaring heeft tot doel de gemeenschappelijke appreciatie van de Europese veiligheidsomgeving te vertalen naar de noodzaak om de praktische samenwerking tussen beide organisaties te versterken. Hierbij valt te denken aan het tegengaan van hybride veiligheidsdreigingen, het bevorderen van veiligheid in cyberspace, maritieme veiligheid, capaciteitsopbouw in derde landen, gezamenlijke oefeningen, en gecoördineerde capaciteitsontwikkeling op het terrein van veiligheid en defensie.

8. Afghanistan

Tijdens een bijeenkomst met de Afghaanse president Ghani zal worden ingegaan op de rol van de *Resolute Support* (RSM) missie na 31 december 2016. Gezien de veiligheidssituatie en de staat van de *Afghan National Defence and Security Forces* (ANDSF) concludeert de *Periodic Mission Review* dat nog niet aan de voorwaarden is voldaan om de transitie naar fase 2 (louter trainingsactiviteiten in Kaboel) in te zetten. De missie zal derhalve na 2016 in de huidige vorm worden voortgezet. De Top zal richting moeten geven aan de verdere besluitvorming in de loop van 2016. Hierbij zijn de fragiele veiligheidssituatie en de mate waarin de ANDSF zelfstandig kan opereren leidend. Tijdens de Top gaat het vooral over de vraag welke financiële en militaire bijdragen Bondgenoten aan RSM en de Afghaanse strijdkrachten zouden kunnen leveren. Voor Nederland is hierbij van belang dat de Afghaanse overheid ontwikkeling laat zien op weg naar een eigen financiële verantwoordelijkheid. Ook zal Nederland aandringen op voortgang in het vredesproces tussen de Afghaanse regering en de Taliban.

Het kabinet staat open voor een ongewijzigde verlenging van de Nederlandse civiele en militaire bijdrage na 2016. Echter, pas als de defensie-ministers in oktober 2016 een beslissing hebben genomen over de vorm van de RSM vanaf 2017, kan een eventuele Nederlandse bijdrage worden vastgesteld. Het spreekt voor zich dat uw Kamer hierover nader wordt geïnformeerd.

In Warschau zullen de Bondgenoten naar verwachting tevens toezeggingen doen voor de financiële ondersteuning van het Afghaanse veiligheidsapparaat na 2016. De Nederlandse steun aan de Afghaanse politie (via het *UNDP Law and Order Trust Fund Afghanistan*, LOTFA) loopt tot 2019 en wordt in Warschau opnieuw bevestigd. Nederland zal

daarnaast aankondigen de financiële bijdrage aan het Afghaanse leger (via het *Afghan National Army Trust Fund*, ANA-TF) ongewijzigd te verlengen met € 5 miljoen euro per jaar van 2018 tot en met 2020. Deze bijdrage komt ten laste van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

9. Cyber

In Warschau zal de NAVO cyberspace als operationeel domein erkennen. Daarmee krijgt cyber dezelfde status als land, lucht en zee. Nederland heeft zich hiervoor hard gemaakt. Erkenning van cyberspace als het vierde domein stelt de NAVO in staat cyber beter te integreren in het operationele planningsproces en in oefeningen. De erkenning van cyberspace als domein verandert niets aan het defensieve mandaat van het bondgenootschap. De NAVO erkent dat internationaal recht van toepassing is in cyberspace. Op de Top wordt ook een *Cyber Defence Pledge* aangenomen. Dit is een politieke verklaring waarin alle bondgenoten toezeggen zo snel mogelijk te verzekeren dat hun nationale netwerken voldoen aan de minimale veiligheidseisen die de NAVO stelt. Nederland loopt op dit vlak reeds voorop.

10. Overige onderwerpen

Ballistic Missile Defence

Het *Ballistic Missile Defence* (BMD) systeem dat wordt opgezet ter bescherming tegen raketdreigingen van *buiten* het Euro-Atlantische gebied, verkrijgt tijdens de Top de zogenoemde *Initial Operational Capability* (IOC)-status. De vergrote detectie- en raketcapaciteit en een betere aansturing van het systeem bieden de Europese bondgenoten een betere bescherming. NAVO BMD is nadrukkelijk niet gericht tegen Rusland.

De Nederlandse vrijwillige bijdrage aan NAVO BMD bestaat uit de Patriot-luchtverdedigingssystemen en de met SMART-L radars (BMD-sensorcapaciteit) uitgeruste Luchtverdedigings- en Commandofregatten. Nederland onderzoekt daarnaast de mogelijkheden om de *land-based* SMART-L radars, die naar verwachting in 2018 en 2020 in gebruik worden genomen, aan te bieden ten behoeve van NAVO BMD.

Transparantie en accountability

In Warschau worden de maatregelen geëvalueerd die op de Top van Wales zijn aangenomen. Deze maatregelen moeten leiden tot meer toezicht, transparantie en verantwoording binnen de NAVO. Verder zijn de maatregelen gericht op het verbeteren van de (tijds) oplevering van gemeenschappelijk gefinancierde capaciteiten. Nederland blijft in de NAVO samen met gelijkgezinde landen aandringen op de verdere verbetering van de transparantie en de financiële verantwoording.

VNVR-resolutie 1325

Op de Top wordt, in het kader van VNVR resolutie 1325, een geactualiseerd actieprogramma gepresenteerd ten aanzien van vrouwen, vrede en veiligheid, waarin de resultaten die sinds de Wales top zijn geboekt en de aanbevelingen van een onafhankelijke review zijn meegenomen. Ook wordt de staatshoofden en regeringsleiders een voortgangsrapport over de implementatie van VNVR resolutie 1325 in de periode tussen Wales en Warschau aangeboden.