

Vergaderjaar 2021–2022

**28 676**

**NAVO**

**Nr. 408**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN  
MINISTER VAN DEFENSIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2022

In de bijlage treft u de kabinetsappreciatie aan van het concept Strategisch concept van de NAVO.  
Het concept zelf gaat u vertrouwelijk toe<sup>1</sup>.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
W.B. Hoekstra

De Minister van Defensie,  
K.H. Ollongren

---

<sup>1</sup> Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De veiligheidssituatie in de wereld is sterk veranderd sinds het tot stand komen van het vigerende Strategische Concept in 2010. Ook stonden ontwikkelingen in de NAVO niet stil. Zo werden cyber en de ruimte beide erkend als nieuwe domeinen. Staatshoofden en Regeringsleiders concludeerden tijdens hun Leaders' Meeting in Londen in december 2019, dat er een nieuw Strategisch Concept moest komen dat in die sterk veranderde veiligheidscontext een actueel politiek kader kon vormen voor het handelen van de NAVO. Op 6 mei 2022 deelde de Secretaris Generaal van de NAVO een eerste concepttekst van het volgende Strategisch Concept en op 18 mei een aangepaste versie daarvan.

Teneinde gevolg te geven aan het verzoek van uw Kamer om conceptteksten van het nieuwe NAVO Strategisch Concept vertrouwelijk met de Kamer te delen en te voorzien van een kabinetsappreciatie, sturen wij u bijgaand ter vertrouwelijke inzage het eerste concept van het Strategisch Concept met de appreciatie van het kabinet.

Het document is gerubriceerd als «*NATO Restricted*». Conform NAVO richtlijnen is dit document alleen voor u op papier en in vertrouwelijke vorm beschikbaar. De tekst mag niet publiek gemaakt worden, evenmin mag uit de inhoud geciteerd worden, of gerefereerd worden aan de keuzes die hierin gemaakt worden.

Het kabinet verschafft in deze kabinetsappreciatie waar mogelijk inzicht in de beleidsimplicaties en het onderhandelingskader voor het kabinet, opdat er een volwaardig debat gevoerd kan worden over het vertrouwelijke document.

De tekst van het Strategisch Concept is zodanig compact, dat veranderingen in de elkaar in hoog tempo opvolgende versies snel te herleiden zijn tot individuele bondgenoten. Een openbare appreciatie van elke versie van het Strategisch Concept staat op gespannen voet met de vertrouwelijke aard van de onderhandelingen die door NAVO en de bondgenoten wordt vereist, en waaraan Nederland zich net als de andere bondgenoten te houden heeft. Het kabinet is graag bereid nader met u in gesprek te gaan hoe aan de behoefte van de Kamer te voldoen om nader informatie uit te wisselen over de totstandkoming van het Strategisch Concept. Zo zou het kabinet als bijlage bij de geannoteerde agenda voor de NAVO Top in Madrid op 28 tot en met 30 juni 2022, het op dat moment beschikbare versie van het Strategisch Concept, zoals dit ter goedkeuring zal worden voorgelegd aan NAVO-staatshoofden en regeringsleiders, vertrouwelijk met u kunnen delen.

### *Algemeen*

Het kabinet is niet ontevreden over het eerste concept van het Strategisch Concept. Wel ziet het kabinet ruimte voor het plaatsen van enkele eigen accenten, met inachtneming van de realiteit van de consensusorganisatie die de NAVO is.

De inval van Rusland in Oekraïne en de gevolgen daarvan voor de veiligheid op het Europese continent, tonen opnieuw het belang van de NAVO voor de collectieve veiligheid aan. Veiligheid in het algemeen en het belang van afschrikking en verdediging aan de oost-flank van het NAVO-verdragsgebied in het bijzonder staan weer hoog op de agenda. Het is evident dat het bondgenootschap zich in haar volgende Strategisch Concept dient te bezinnen op een strategische inzet ten aanzien van Rusland.

De NAVO is een gemeenschap, die is gegrondvest op de gemeenschappelijke waarden van democratie, individuele vrijheid en het respect voor de rechtsstaat en de mensenrechten. Het is een defensief bondgenootschap, waarbij de aanval op het grondgebied van één, een aanval op allen betekent. Deze uitgangspunten dienen te worden herbevestigd in het Strategisch Concept. Het eerste concept van het Strategisch Concept neemt deze reeds voldoende mee.

Voor het kabinet is het voorts van belang dat het volgende Strategisch Concept een adequaat politiek kader vormt waarbinnen de bondgenoten de komende periode sturing kunnen geven aan het handelen van de NAVO. Een kader ook dat bijdraagt aan veiligheid en stabiliteit en niet antagoneert. Dat vraagt om een benadering die voldoende evenwichtig en toekomstbestendig is en derhalve afstand neemt van de actualiteit om zo ook de langere lijnen naar de toekomst te kunnen schetsen die ook de ambitie van de NAVO weergeven. Bovendien betreft het een publiek document dat in begrijpelijke taal, heldere boodschappen, zonder te veel technisch jargon, verschillende doelgroepen moet aanspreken. Deze aspecten zullen verdere inzet van het kabinet vragen.

#### *De drie kerntaken: collectieve verdediging – crisismanagement – coöperatieve veiligheid*

Vanwege de verslechterde veiligheidssituatie sinds 2010 is de NAVO-verdediging en afschrikking versterkt. De invasie van Rusland in Oekraïne maakt bovendien duidelijk dat de kerntaak van collectieve verdediging nog belangrijker is geworden. NAVO dient de collectieve afschrikking en verdediging te versterken op een manier dat de NAVO langjarig het hoofd kan bieden aan de verslechterde veiligheidssituatie in Europa. Tegelijkertijd kunnen ook crises elders ter wereld een impact hebben op de stabiliteit en veiligheid van het Euro-Atlantisch gebied. Om de verschillende uitdagingen het hoofd te bieden, is samenwerking met partners cruciaal. De drie kerntaken hangen nauw met elkaar samen en versterken elkaar. De verhouding tussen de drie kerntaken dient daarom naar de mening van het kabinet evenwichtig verwoord te worden in het Strategisch Concept.

#### *Rusland*

Het is evident dat de inval door Rusland in Oekraïne implicaties heeft voor het volgende Strategisch Concept. Rusland kan niet langer, zoals nog in het vigerende Strategisch Concept, benoemd worden als partner van de NAVO. De inval van Rusland in Oekraïne heeft ertoe geleid dat de NAVO zijn oostflank heeft versterkt. Het nieuwe Strategisch Concept dient de ambitie van de NAVO m.b.t. de verhouding tot Rusland op de langere termijn te schetsen. Een verhouding waarbij onder de huidige omstandigheden afschrikking en verdediging centraal staan en waarin de NAVO zich bereid blijft tonen tot noodzakelijke contacten en dialoog, niet in de laatste plaats tussen militairen (mil/mil) en om misverstanden en ongelukken te voorkomen. Het kabinet zet zich daarvoor in.

#### *China*

Het optreden van China vormt volgens de NAVO een uitdaging voor de veiligheid en stabiliteit van het Euro-Atlantisch gebied, waarbij onder meer wordt gewezen op China's uitbreiding van het kernwapenarsenaal, het gebrek aan transparantie over de militaire modernisering, economisch dwangbeleid en de ondermijning van de internationale rechtsorde. Die uitdagingen raken onder meer aan de weerbaarheid van het bondgenoot-

schap en van de individuele bondgenoten. Dit behoeft aandacht in het nieuwe Strategisch Concept.

Zoals in mijn beleidsbrief (Kamerstuk 35 925 V, nr. 84) geconcludeerd, verschuift de balans voor Nederland van open waar mogelijk, naar beschermend waar nodig. De inzet van het kabinet is niettemin in de relatie met China ook ruimte te houden voor engagement, zo ook in het Strategisch Concept. Op sommige onderwerpen is Chinese betrokkenheid in het belang van de NAVO, zoals onder meer op het terrein strategische stabiliteit, wapenbeheersing, ontwapening en non-proliferatie (ADN), deelname aan crisismanagement en het verantwoord gebruik van potentieel ontwrichtende technologieën.

Zowel het handelen van Rusland als dat van China, evenals hun onderlinge samenwerking, vereist aandacht van het bondgenootschap. Dat neemt echter niet weg dat beide landen verschillende actoren zijn, die zich (ten dele) van andere middelen bedienen en op een andere manier een uitdaging vormen voor de NAVO. Het kabinet zal zich ervoor inspannen dat dit onderscheid duidelijk in het Strategisch Concept tot uitdrukking zal komen.

#### *ADN (arms control, disarmament and non-proliferation)*

Naast versterking van de NAVO-verdediging en afschrikking zijn wapenbeheersing, ontwapening en non-proliferatie (ADN) mogelijk nog meer dan ooit belangrijke elementen voor de veiligheid en stabiliteit van het Euro-Atlantisch gebied. Zij vormen het noodzakelijke complement van afschrikking en verdediging (*deterrence and defence*). Naar de mening van het kabinet worden zowel belang als invulling daarvan op dit moment op een adequate wijze verwoord in het concept Strategisch Concept.

#### *Cyber*

Kwaadwillende cyberactiviteiten en desinformatie kunnen een risico vormen voor de veiligheid en stabiliteit van de NAVO. Zo hebben bondgenoten terecht besloten dat een cyberaanval of een reeks aan kwaadwillende cyberactiviteiten als een gewapende aanval in de zin van artikel 5 gekwalificeerd kunnen worden. De NAVO moet een organisatie zijn die haar eigen cyberveiligheid op orde heeft en te allen tijde baas is over haar eigen ICT. Het verhogen van de cyberweerbaarheid van de NAVO en bondgenoten is cruciaal. Ook moet de NAVO cybercapaciteiten van bondgenoten kunnen integreren in missies en operaties om zo ook op digitaal gebied slagkracht te kunnen genereren. Het kabinet is van mening dat de formulering hierover in het huidige concept adequaat is.

#### *EDT (emerging disruptive technologies)*

Nieuwe technologieën bieden zowel kansen als uitdagingen. De ontwikkeling van deze technologieën heeft in korte tijd een hoge vlucht genomen, en stelt het bondgenootschap voor vragen zowel op het gebied van afschrikking en verdediging, verantwoord (militair) gebruik, alsook met betrekking tot behoud van de technologische voorsprong. Dit dient adequaat verwoord te worden in het volgende Strategisch Concept, wat nu het geval is naar mening van het kabinet.

#### *NAVO-EU samenwerking en Partnerschappen*

De oorsprong van de uitdagingen waaraan de NAVO blootstaat, beperkt zich niet tot het Euro-Atlantisch gebied. Met de opkomst van nieuwe technologieën, die actoren in staat stellen hun ontwrichtende effecten op

zeer grote afstanden te laten materialiseren, met nieuwe actoren die zich op het wereldtoneel aandienen en uitdagingen die overal vandaan kunnen komen, is het van groot belang voor de NAVO nauw op te trekken met partners.

Voor het kabinet is de EU daarbij een van de belangrijkste partners. Complementaire samenwerking tussen de NAVO en de EU, waarbij de twee organisaties elkaar optimaal versterken, is een speerpunt van het Nederlandse veiligheidsbeleid. Beide organisaties kampen met dezelfde veiligheidsdreigingen en -uitdagingen, versterken elkaar en beschikken over complementaire expertise en instrumenten. Reeds in het Strategisch Concept van 2010 werd de EU benoemd als een «*unique and essential partner*». Sindsdien heeft de samenwerking zich verder verbreed en verdiept. De inzet van het kabinet is dat deze versterking van de samenwerking zijn weerslag krijgt in het nieuwe Strategisch Concept, waarbij de rol van EU als een van de pijlers van Europese veiligheid, nadrukkelijker in de tekst wordt opgenomen.

Het kabinet is tevreden met de verwijzing in het volgende Strategisch Concept aan het belang van nauwere betrokkenheid van landen in het Indo-Pacifische gebied (met name Australië, Japan, Nieuw Zeeland en Zuid Korea). De intensievere dialoog over samenwerking met de Aziatische partners is een uitdrukking van de betrokkenheid van NAVO bij veiligheid in Azië en gedeelde zorgen over de opstelling van China.

#### *Weerbaarheid*

Cruciaal voor de veiligheid en stabiliteit van het Euro-Atlantisch gebied is de mate waarin we ons weten te beschermen tegen handelingen van andere actoren (statelijk en non-statelijk), die cruciale infrastructuur kunnen ontregelen, onze waarden en normen pogen te ondermijnen, die de kwaliteit van onze democratische besluitvorming kunnen aantasten en die tot ongewenste afhankelijkheden kunnen leiden. Daarvoor is het cruciaal dat de weerbaarheid van de NAVO en zijn bondgenoten op orde is. Dat is goed verwoord in het concept Strategisch Concept.

Op het gebied van hybride dreigingen is het van belang dat duidelijker in het concept komt dat de NAVO doorgaat met het verbeteren van situationeel bewustzijn en het (verder) ontwikkelen van instrumenten om hybride activiteiten tegen te kunnen gaan. Daarbij tekent het kabinet echter wel aan dat de NAVO niet verantwoordelijk is voor het nemen van maatregelen op al deze vlakken. Juist ook op dit terrein is de samenwerking met de EU, met zijn brede instrumentarium dat zowel politieke, economische als ook defensie-instrumenten omvat, van groot belang. Het kabinet is van mening dat dit duidelijk tot uitdrukking dient te worden gebracht in het Strategisch Concept.