

Vergaderjaar 2017–2018

28 676

NAVO

Nr. 288

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag 26 april 2018

Hierbij biedt het kabinet zijn reactie aan op advies nr. 106 «De toekomst van de NAVO en de veiligheid van Europa» en op briefadvies nr. 31 «Rusland en de Nederlandse defensie-inspanningen» van de Adviesraad Internationale Vraagstukken.

Het kabinet wil graag zijn waardering uiten voor de diepgaande analyse en aanbevelingen die in beide adviezen zijn gedaan. Zij gaan in op één van de meest belangrijke en actuele veiligheidsvraagstukken voor Nederland. Een meer uitvoerige beschrijving van de strategische Nederlandse inzet ten aanzien van deze vraagstukken en het bredere veiligheids- en defensiebeleid is weergegeven in de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS) en de Defensienota.

Om die reden zal deze kabinetsreactie relatief beknopt ingaan op enkele onderwerpen die in beide adviezen zijn behandeld, te weten defensie-uitgaven, collectieve verdediging aan de Oostflank van de NAVO, de relatie met Rusland, de Trans-Atlantische betrekkingen, de rol van de NAVO in het Midden-Oosten en Noord-Afrika, de positie van Turkije binnen het Bondgenootschap, cyber, uitbreiding en de nucleaire strategie van de NAVO.

Algemeen

De NAVO blijft voor het kabinet de hoeksteen van het Nederlandse veiligheidsbeleid. Op afzienbare termijn valt niet te verwachten dat de dreigingen ten oosten en ten zuiden van het Bondgenootschap zullen verdwijnen. Daarbij moet onder meer worden gedacht aan het agressieve en destabiliserende optreden van Rusland, met name in Oekraïne, Georgië en aan de Oostflank van het NAVO-verdragsgebied, maar ook aan de migratiecrisis, grensoverschrijdend terrorisme en de instabiele situatie in delen van de Westelijke Balkan. Deze dreigingen hebben, gezien de geografische nabijheid, directe repercussies voor de veiligheid van

Nederland en zijn bondgenoten. De NAVO heeft een primaire rol te spelen bij het tegengaan en voorkomen van deze dreigingen. Het kabinet voelt zich met het advies van de AIV gesterkt in deze gedachte.

Kijkend naar de drie hoofdtaken (collectieve verdediging, crisisbeheersing en coöperatieve veiligheid) van de NAVO is in de afgelopen jaren de inzet op de collectieve verdediging toegenomen gezien de dreigingen aan de Oostflank. Het kabinet onderschrijft deze keuze, maar is tegelijkertijd van mening dat de NAVO ook in staat moet zijn invulling te blijven geven aan de taken met betrekking tot crisisbeheersing en coöperatieve veiligheid. De dreigingen voor het Bondgenootschap zijn namelijk divers van aard en versterking van de collectieve verdediging is daarop niet het enige antwoord. Crisisbeheersing en coöperatieve veiligheid kunnen bovendien als een vorm van voorwaartse verdediging worden beschouwd. Nederland maakt zich er binnen de NAVO dan ook sterk voor dat bij de verschillende hervormingsprocessen (zoals de aanpassing van de *NATO Command Structure*) de uitvoering van alle hoofdtaken gewaarborgd blijft.

Trans-Atlantische betrekkingen

Cruciaal voor de NAVO is een blijvende betrokkenheid van de Verenigde Staten bij het Bondgenootschap. Ondanks kritiek van President Trump in het verleden op de NAVO (bijvoorbeeld door het Bondgenootschap te bestempelen als achterhaalde organisatie of door te stellen dat de veiligheidsgarantie zich alleen zou moeten uitstrekken tot Bondgenoten die de Wales-afspraken omtrent defensie-uitgaven nakomen) heeft de VS-administratie in het afgelopen jaar op verschillende momenten laten blijken het belang van het Bondgenootschap, en in het bijzonder de betekenis van art. 5 van het Verdrag van Washington, te onderschrijven. Ook de Amerikaanse Senaat heeft het belang van art. 5 opnieuw bevestigd. De Verenigde Staten continueren en versterken bovendien hun bijdragen aan missies, operaties en andere activiteiten van de NAVO, zowel aan de Oostflank, in de vorm van het *European Reassurance Initiative (ERI)*¹ en de bijdrage van de VS aan *enhanced Forward Presence* in Polen, waar de *VS Framework Nation* is, evenals aan de Zuidflank van het Bondgenootschap en elders, zoals in Afghanistan. Deze bijdragen vormen concrete uitingen van de blijvende betrokkenheid van de VS bij de NAVO. Het kabinet zal uiteraard blijven investeren in politieke en militaire contacten met de Verenigde Staten op verschillende niveaus.

Defensie-uitgaven

Het kabinet erkent dat een effectief veiligheidsbeleid niet los kan worden gezien van adequate financiële middelen voor defensie. De Geïntegreerde Buitenlands en Veiligheidsstrategie en de Defensienota zetten uiteen welke stappen het kabinet tijdens deze kabinetsperiode wil zetten.

De NAVO wijst erop dat we, ondanks de investeringen, veel van de capaciteitendoelstellingen nog niet of onvoldoende kunnen verwezenlijken. In een wereld die onveilig wordt en aan verandering onderhevig is moeten vooral de slagkracht en het voortzettingsvermogen verder worden versterkt. De NAVO heeft haar zorgen hierover geuit en het kabinet neemt deze zorgen serieus. Daarom wil het kabinet in deze kabinetsperiode ook gestalte geven aan de langere lijnen naar de toekomst die nodig zijn voor een stabiele financiering en versterking van de krijgsmacht. Dit gebeurt in het licht van de NAVOafpraak uit 2014 om in tien jaar tijd de defensie-uitgaven in de richting van de NAVO-norm van twee procent van

¹ Door VS administratie thans European Deterrence Initiative genoemd

het BBP te bewegen. Een stapsgewijze groei in het kader van deze lange lijnen naar de toekomst om de capaciteitendoelstellingen van de NAVO te realiseren, wordt opgenomen in de herijking van de Defensienota. Deze staat gepland in 2020.

Een mogelijke extra vervolgstap tijdens deze kabinetsperiode wordt integraal, op de daartoe geëigende momenten, bekeken in het licht van de veiligheidssituatie, de Rijksbrede prioriteiten en binnen de afgesproken budgettaire kaders. Het is daarbij belangrijk, zoals gesteld in de Defensienota (Kamerstuk 34 919, nr. 1), om de defensie-uitgaven af te stemmen met de brede veiligheidspolitieke prioriteiten die in de Geïntegreerde Buitenland en Veiligheid Strategie (GBVS) nader zijn uitgewerkt (Kamerstuk 33 694, nr. 12). De GBVS laat duidelijk zien dat een geïntegreerde inzet van de krijgsmacht in combinatie met diplomatie en ontwikkelingssamenwerking bijdraagt aan de veiligheid van Nederland. Onder andere door de grondoorzaken van instabiliteit, terrorisme en migratie weg te nemen, zoals het regeerakkoord stelt. Daarom zijn de voorgenomen investeringen in het diplomatieke postennet en ontwikkelingssamenwerking van groot veiligheidsbelang.

In NAVO-verband wijst Nederland ook op de bijdragen die het levert aan de verschillende missies en operaties wereldwijd, zoals in Afghanistan, Mali, het Midden-Oosten, Litouwen en op maritiem gebied.

Collectieve verdediging aan de Oostflank

Het kabinet deelt de mening van de Adviesraad dat de collectieve verdediging aan de Oostflank een hoofdpoging vormt voor de NAVO. Zoals bekend draagt Nederland hier actief aan bij door middel van de inzet van ongeveer 270 militairen in Litouwen als deel van de vooruitgeschoven militaire aanwezigheid van de NAVO. Echter, het kabinet komt niet tot de conclusie dat een verdere versterking van de eenheden in de Baltische Staten en Polen tot brigadesterkte onder de huidige omstandigheden noodzakelijk is. Van de aanwezige eenheden gaat reeds een afschrikkende werking uit, temeer daar een groot aantal Bondgenoten bereid is gebleken een bijdrage aan deze aanwezigheid te leveren. Met de multinationale samenstelling van de vooruitgeschoven militaire aanwezigheid van de NAVO communiceert het Bondgenootschap glashelder dat een eventuele militaire aanval op de Oostflank een aanval op het gehele Bondgenootschap zou zijn. Bovendien is de militaire planning van de NAVO erop gericht in het geval van een crisissituatie op korte termijn andere eenheden naar de Oostflank te verplaatsen.

Dit dient ook in samenhang te worden gezien met de ontwikkelingen om grensoverschrijdend militair transport te vereenvoudigen in Europa, waarvan de Adviesraad terecht het belang onderschrijft. Het draait hier om het wegnemen van fysieke, juridische en administratieve belemmeringen bij de verplaatsing van troepen en militaire capaciteit, waarvoor de EU en de NAVO de handen ineen moeten slaan. Daartoe hebben de EU en de NAVO tijdens de NAVO Ministeriële van 5 december jl. formeel afgesproken samen te werken (Kamerstuk 28 676, nr. 282). Ook schuift de NAVO aan bij het werk van het Europees Defensie Agentschap (EDA) om tekortkomingen voor snelle militaire verplaatsingen in kaart te brengen. Daarnaast hebben de Europese Commissie en Hoge Vertegenwoordiger een Actieplan uitgebracht waarin voorstellen worden gedaan om de militaire mobiliteit in Europa te verbeteren en werken EU-lidstaten in het kader van Permanent Structured Cooperation (PESCO) aan het vereenvoudigen van militaire mobiliteit. Hierbij vervult Nederland een voortrekkersrol.

Het kabinet is van mening dat de militaire aanwezigheid van de NAVO ook in samenhang moet worden gezien met andere instrumenten in de verhouding met Rusland. Het gaat hierbij onder meer om de inzet van het EU-sanctie instrumentarium, strategische communicatie en de afschrikkende werking die uitgaat van de ontwikkeling van cybermiddelen. Bovendien moet ook de betekenis van een coherent en eensgezind optreden van Bondgenoten in de bijeenkomsten in het kader van de NAVO Rusland Raad (NRR) niet worden onderschat. Daar gaat een krachtige politieke boodschap van uit.

Relatie met Rusland

Het kabinet steunt de conclusie van de Adviesraad dat de verbetering van de relatie met Rusland van groot belang is. Een dergelijke verbetering moet worden gezien in het beleid van afschrikking enerzijds en een betekenisvolle dialoog anderzijds. Het kabinet onderschrijft de conclusie dat belangrijke inspanningen moeten worden geleverd teneinde incidenten in het militaire domein te voorkomen. Transparantie, zoals onder meer vormgegeven in het Weens Document (de bundel politiek bindende, vertrouwenwekkende en veiligheidsbevorderende maatregelen van de OVSE), vormt daarbij een belangrijk onderdeel. Niettemin moet er, in de optiek van het kabinet, binnen de NAVO Rusland Raad ruimte zijn om ook andere onderwerpen te adresseren. Zoals in de het Communiqué van de NAVO-Top in Warschau in 2016 is vastgelegd gaat het in eerste instantie om de situatie in Oekraïne (Kamerstuk 28 676, nr. 252). Voor het kabinet staat voorop dat Rusland, ook onder de huidige moeilijke omstandigheden, een belangrijke speler op het wereldtoneel blijft. Het permanente lidmaatschap van de VN Veiligheidsraad, het omvangrijke nucleaire arsenaal, de rol van Rusland ten aanzien van vraagstukken van non-proliferatie (zoals Iran) en ontwapening, maar ook met betrekking tot bijvoorbeeld Syrië, Afghanistan en Noord-Korea maken het van groot belang dat er een blijvende politieke dialoog met Rusland plaatsvindt.

De NAVO in het Midden-Oosten en Noord-Afrika

Het kabinet verwelkomt de conclusie van de Adviesraad dat de NAVO een rol heeft te spelen bij het tegengaan van veiligheidsrisico's in het Midden-Oosten en Noord-Afrika, zoals terrorisme. Daarbij dient het accent te liggen op training, advies en capaciteitsversterking voor de betrokken partnerlanden, zoals Irak en Jordanië, zodat zij weerbaarder worden bij het tegengaan van dreigingen. Op termijn kan deze ondersteuning van de NAVO ook worden uitgebreid naar andere landen in de regio, indien zij daar om verzoeken. Nederland draagt momenteel al bij aan de activiteiten van de NAVO in Irak en Jordanië, zowel financieel als door het leveren van trainers. Inzet van de NAVO in deze regio vindt plaats in nauwe coördinatie met de EU en andere internationale spelers, zoals de VN en de anti-ISIS Coalitie. Nederland streeft daarbij naar verdere versterking van de samenwerking van de NAVO met deze internationale partners.

Positie van Turkije

Het kabinet is evenals de Adviesraad van mening dat het niet verstandig is Turkije van de NAVO te vervreemden. Turkije is mede door zijn omvang en ligging een strategische partner. Daarnaast levert het land zelf belangrijke bijdragen aan de verschillende NAVO-missies en operaties, waaronder in de strijd tegen ISIS en in Afghanistan. Het is echter evident dat Turkije moet worden aangesproken op tekortkomingen als het gaat om democratie, individuele vrijheden, mensenrechten, waaronder de vrijheid van meningsuiting en de rechtsstaat. De NAVO is immers een waardedengemeenschap, zoals de Secretaris-Generaal van de NAVO verschillende

malen heeft aangegeven. Het kabinet onderschrijft dat standpunt. Deze dialoog met Turkije kan naar de opvatting van het kabinet het beste plaatsvinden in het kader van bilaterale contacten, en in multilateraal verband, zoals de EU en de Raad van Europa. Maar waar het gaat om vraagstukken als proportionaliteit van het Turkse optreden tegen de PKK en in Syrië gebruikt Nederland wel degelijk ook de NAVO als orgaan om de zeer kritische positie van het kabinet over te brengen (zie ook de Kamerbrief van 14 maart 2018²).

Cyber

Het kabinet steunt de aanbeveling van de Adviesraad dat de NAVO en haar lidstaten dienen te kijken naar mogelijkheden voor de offensieve inzet van cybercapaciteiten ten dienste van de bondgenootschappelijke taken. Zoals bekend is cyber tijdens de NAVO Top in Warschau in juli 2016 erkend als operationeel domein. De onderkenning dat de NAVO zich in dit domein net zo effectief moet kunnen verdedigen als op land, zee en in de lucht, impliceert dat het Bondgenootschap ook met cyberactiviteiten offensieve effecten kan sorteren. Tot slot werken de EU en NAVO steeds beter samen op het gebied van cyberveiligheid, hetgeen door Nederland wordt verwelkomd.

Uitbreiding

Het kabinet wenst vast te houden aan de uitgangspunten van het zogenaamde open deur beleid van de NAVO. Dit houdt in dat landen in Europa die voldoen aan de criteria voor het NAVO-lidmaatschap, en daarnaast een bijdrage willen en kunnen leveren aan de veiligheid van het Bondgenootschap als geheel, in staat moeten kunnen worden gesteld tot de NAVO toe te treden. Montenegro is daarvan het meest recente voorbeeld. Landen die een NAVO-lidmaatschap ambiëren moeten deze keus zelfstandig en soeverein kunnen maken, zonder inspraak van derde landen. Dit sluit aan bij de constatering van de AIV dat Rusland geen zeggenschap dient te hebben over eventuele EU- of NAVO-uitbreiding.

Het kabinet wil hierbij opmerken dat de eisen die aan kandidaat-Bondgenoten worden gesteld niet gering zijn. Zo moeten stevige hervormingen worden doorgevoerd op onder meer het gebied van democratie, de rechtsstaat, mediavrijheid, de positie van minderheden en democratisch toezicht op inlichtingendiensten en strijdkrachten. Daarnaast moeten kandidaten bijdragen aan de veiligheid van het Noord-Atlantisch gebied. Nederland zal kandidaat-Bondgenoten strikt aan deze voorwaarden houden. Om die reden is een NAVO-lidmaatschap van Oekraïne en Georgië thans niet aan de orde. Ook voor wat betreft Macedonië en Bosnië-Herzegovina wil het kabinet strikt vasthouden aan de criteria om een uitnodiging voor het lidmaatschap respectievelijk verlening van de *Membership Action Plan* (MAP) status te verkrijgen.

Nucleaire strategie

Het kabinet onderschrijft de stelling van de Adviesraad dat een adequate nucleaire NAVO-strategie essentieel is om inhoud te geven aan een geloofwaardige afschrikking. Tegelijkertijd is het kabinet van mening dat de NAVO eveneens een rol heeft te spelen op het gebied van non-proliferatie en nucleaire wapenbeheersing. Aangezien de Adviesraad

² Kamerstuk 32 623, nr. 200

in een separaat advies nader zal ingaan op de rol van kernwapens, waaronder in de context van de NAVO, wacht het kabinet dat advies af alvorens met een oordeel te komen over dit onderwerp.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

De Minister van Defensie,
A.Th.B. Bijleveld-Schouten