

Vergaderjaar 2009–2010

28 676

NAVO

Nr. 104

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2010

Graag bieden wij u hierbij aan de regeringsreactie op het advies «Het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO» van de Adviesraad Internationale Vraagstukken, dat wij op 12 februari jl. hebben ontvangen.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

De minister van Defensie,
E. van Middelkoop

KAMERBRIEF NAVO STRATEGISCH CONCEPT

Inleiding

Bij brief van 14 oktober 2009 hebben wij u geïnformeerd over het proces van de herziening van het Strategisch Concept 1999 van de Noord Atlantische Verdrags Organisatie (hierna: NAVO). Wij zegden u toe dat de regering begin 2010 haar visie zou geven op een nieuw Strategisch Concept, op basis van een advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (hierna: AIV) en op basis van gedachtewisselingen in seminars en expert bijeenkomsten tijdens de zogenoemde reflectiefase van de Groep van Experts. Hierbij treft u deze toegezegde visie op hoofdlijnen aan. De regering wil hiermee een eerste inhoudelijke schets geven van de richting waarin de NAVO zich het komende decennium dient te ontwikkelen en hoe dat in het Strategisch Concept vorm zou moeten krijgen.

Het AIV-advies is op 12 februari jl. uitgekomen. De regering dankt de AIV voor zijn heldere en bondige advies dat in een kort tijdsbestek werd geschreven. Het advies is op 5 maart jl. gepresenteerd in een symposium waaraan ook leden van de Eerste Kamer en Tweede Kamer deelnamen. In de afgelopen weken zijn voorts ronde tafel discussies gehouden, georganiseerd door het *The Hague Centre for Strategic Studies* in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Hieraan hebben deelnemers uit diverse geledingen van de samenleving deelgenomen, waaronder vertegenwoordigers van jongerenorganisaties, bedrijfsleven en non-gouvernementele organisaties. De regering heeft de uitkomsten van deze evenementen betrokken bij de opstelling van deze brief. Datzelfde geldt uiteraard voor de adviezen van de Parlementaire Assemblée van de NAVO.

De Groep van Experts zal in beginsel vóór 1 mei 2010 een advies uitbrengen aan de Secretaris Generaal van de NAVO. Daarna zal de SG NAVO een ontwerp tekst opstellen die in het najaar met de bondgenoten zal worden besproken. De SG NAVO wil de tekst tijdens de NAVO-top op 19 en 20 november 2010 in Lissabon ter goedkeuring aan de staats- hoofden en regeringsleiders voorleggen. De regering zal u in de loop van dit proces nader informeren.

Opbouw en kernboodschap

Deze notitie begint met een beschrijving van het bredere inhoudelijke kader waarbinnen de herziening van het Strategisch Concept plaats heeft (paragraaf I). Daarna beschrijven wij de belangrijkste richting waarin de NAVO zich volgens de regering in het komende decennium moet ontwikkelen (paragraaf II). Vervolgens bespreken wij in een separate paragraaf de aanbevelingen van de AIV (paragraaf III). In de slotparagraaf gaan wij in op het belang van publiek draagvlak voor de NAVO.

De kern van ons betoog is dat de veranderde mondiale veiligheidsomgeving vraagt om politieke en militaire hervorming van de NAVO. De NAVO moet een meer politieke organisatie worden, die opereert met flexibele militaire capaciteiten in een versterkt internationaal netwerk van partnerschappen. Dat is nodig om mondiale dreigingen die ons direct raken effectief tegemoet te treden. Samenwerking met de EU en met Rusland zijn prioriteiten voor de NAVO. De NAVO dient meer accent te leggen op flexibiliteit, preventie en militaire slagkracht. Het Strategisch Concept moet een beknopt politiek richtinggevend document zijn en niet een gedetailleerd beleidsvoorschrijvend stuk. De veranderde veiligheids-

omgeving vraagt om een ambitieus document dat de trans-Atlantische band versterkt en helpt bij het genereren van publieke steun.

I. Kader

Ontwikkelingen NAVO: aanleiding herziening Strategisch Concept

De NAVO heeft sinds het Strategisch Concept van 1999 een aantal positieve ontwikkelingen doorgemaakt. De uitbreiding met 12 nieuwe bondgenoten heeft meer stabiliteit in Europa gebracht. Partnerschappen hebben het internationale netwerk van de NAVO versterkt. De uitvoering van diverse missies heeft de NAVO operationeler gemaakt. De militaire transformatie heeft tot meer expeditionaire capaciteiten geleid. Tegelijkertijd, en dat is de paradox van het afgelopen decennium, zijn de onzekerheden over de toekomstige rol van de NAVO toegenomen.

De vraag naar een herziening van het Strategisch Concept is in belangrijke mate ingegeven door de veranderde context waarbinnen de NAVO moet optreden, zoals ook helder door de AIV is beschreven. De veiligheidsagenda voor de NAVO is breder geworden. Ook reële veiligheidsdreigingen uit de regio die strekt van het gebied rond de Perzische Golf (o.a. Iran) via het Arabisch Schiereiland (Jemen) naar Azië (o.a. Afghanistan) kunnen ons direct raken. We worden geconfronteerd met potentiële nieuwe dreigingen, zoals mogelijke verstoring van internetverkeer en energieaanvoer. Bepaalde dreigingen, zoals verspreiding van massavernietigingswapens en terrorisme zijn toegenomen. Diverse van deze dreigingen kunnen veraf van Europa ontstaan, maar in onze nabijheid effect hebben. De ernst van deze potentiële dreiging en wordt vergroot doordat nu een andere mondiale situatie bestaat dan in 1999. Dat heeft te maken met de opkomst van andere statelijke actoren, zoals China. Tegelijkertijd zien we de toenemende capaciteit van terroristische bewegingen, drugskartels en illegale wapenhandelaars die buiten de controle van staten opereren. Ofschoon globalisering tot vervlechting van economie, communicatie en technologie heeft geleid, kan niet worden gezegd dat de mondiale interdependentie meer gelijkgezindheid en stabiliteit tot gevolg heeft gehad. Het publieke draagvlak voor de NAVO is in sommige lidstaten geen vanzelfsprekendheid meer. En tot slot zet de financiële crisis de defensiebegrotingen van de bondgenoten onder druk.

Over de vraag hoe op deze factoren moet worden ingespeeld, hebben de bondgenoten niet steeds dezelfde opvattingen.

Doel herziening Strategisch Concept: een nieuwe visie en publiek draagvlak

De herziening van het Strategisch Concept heeft in de eerste plaats als doel om politieke consensus te bewerkstelligen over een visie op en koers van de NAVO: waar staat de NAVO, waar moet de NAVO over tien jaar staan en hoe komen we daar? De bondgenoten handelen onverminderd op basis van dezelfde waarden en principes. Aan dat handelen dient voor het komende decennium ook eenzelfde politiek-strategische visie ten grondslag te liggen. Deze visie moet de band tussen de VS en Europa versterken. In het bijzonder moet het Strategisch Concept de bondgenoten bij elkaar brengen wat betreft de invulling van artikel 5, de wijze waarop ook buiten het verdragsterritorium met dreigingen wordt omgegaan, de houding ten opzichte van Rusland en de hervorming van de organisatie. Vervolgens zal een eensluidende visie aan het publiek duidelijker moeten maken wat van de NAVO mag worden verwacht en wat niet. Dit is het tweede hoofddoel van de herziening.

Buitenlandspolitiek raamwerk: reduceren negatieve gevolgen onderlinge afhankelijkheid

Aan de basis van een hernieuwde visie ligt voor de regering de erkenning dat deze tijd zich kenmerkt door onderlinge afhankelijkheid. Aanvankelijk is er vooral aandacht geweest voor de positieve gevolgen van de mondialisering. Met internet, mondiale handel en migratie hebben we sterke impulsen gegeven aan onze economieën, technologische vernieuwingen en zelfontplooiing. In toenemende mate doen zich echter ook negatieve ontwikkelingen voelen zoals terrorisme, proliferatie van massavernietigingswapens en veiligheidsrisico's die voortkomen uit falende staten. Vanuit een breder strategisch buitenlandspolitiek perspectief wil de regering op verschillende terreinen de positieve gevolgen van interdependentie versterken en de negatieve reduceren. De NAVO moet hieraan, in samenwerking met andere spelers, op veiligheidsgebied een wezenlijke bijdrage leveren. Het bevorderen van veiligheid maakt ons sterker op allerlei andere terreinen. De aanpak van piraterij bevordert bijvoorbeeld niet alleen veiligheid, maar ook economisch verkeer. Binnen dit bredere raamwerk moet de toekomst van de NAVO-samenwerking worden geplaatst.

Samenhang Europees veiligheidsbeleid

Op interdependentie is over de volle breedte van het Euro-Atlantisch veiligheidsbeleid gereageerd met meer geïntegreerd beleid. In Afghanistan past de internationale gemeenschap een 3-D benadering toe. Vanuit deze benadering is samenwerking met andere actoren steeds belangrijker geworden. De NAVO heeft daarbij de samenwerking met de Verenigde Naties (hierna: VN) en de Europese Unie (hierna: EU) gezocht. Vanwege het grotendeels overlappend lidmaatschap staan de NAVO en de EU grotendeels voor dezelfde risico's en dreigingen. Steeds meer onderwerpen, of het nu gaat om de relatie met Rusland, de modernisering van de Oost-Europese landen of om capaciteitstekorten, raken de belangen van beide organisaties elkaar. En in operaties treedt de NAVO frequenter samen met de EU op, zoals op de Balkan, voor de kust van Somalië en in Afghanistan. In lijn hiermee kan de herziening van het Strategisch Concept niet los worden gezien van, met name, de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid van de EU zoals verwoord in de geactualiseerde Europese Veiligheidsstrategie van december 2008. Deze brief moet dan ook in samenhang worden gezien met de brief van de regering over een Europees Veiligheidsbeleid van 5 november 2008¹. Dit geldt evenzeer voor de brieven die nog in voorbereiding zijn over de gevolgen van het verdrag van Lissabon voor het Gemeenschappelijk Veiligheid en Defensiebeleid² en over Europa 2030³.

II. Algemene lijn herziening Strategisch Concept

Tegen deze achtergrond bepaalt de regering de hoofdlijnen van haar inzet voor de herziening van het Strategisch Concept als volgt.

Toekomst: van collectieve verdediging naar collectieve veiligheid

Binnen de hiervoor beschreven veranderde context volstaat het voor de veiligheid van de bondgenoten niet, zoals ook de AIV schrijft, dat wij ons louter op territoriale verdediging concentreren. De regering ziet de NAVO evenmin als een mondiale politiemacht. Wel moet de NAVO – voor haar eigen veiligheid – mondiaal kunnen optreden. Dit vraagt om een transformatie waarin de NAVO niet alleen collectieve verdediging garandeert, maar tevens een grotere rol op zich neemt in het waarborgen van collectieve veiligheid. Het Strategisch Concept dient hiertoe drie hoofdrollen van de NAVO te onderscheiden. Maar eerst is versterking van de basis nodig.

¹ Brief van 7 november 2008; Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 21 501-02, nr. 859.

² Toezegging aan het lid Eijssink, Handelingen 2009–2010, nr. 33, Tweede Kamer, pag. 3155–3197.

³ Motie-Pechtold, nr. 23, van 11 maart 2008, ingediend en overgenomen tijdens het debat over het WRR-rapport «Nederland in Europa».

Vertrekpunt: versterking basis (trans-Atlantische band en artikel 5)

Primair moet de NAVO in het Strategisch Concept haar basis herbevestigen, te weten de verbondenheid in collectieve verdediging. Dat betreft allereerst de trans-Atlantische band.

Een sterke trans-Atlantische relatie blijft voor Europa en de VS van groot belang ten einde gedeelde waarden en belangen effectief te kunnen verdedigen. Er zijn in de wereld geen actoren die wat betreft waarden, visie en optreden dichter bij elkaar staan dan Europa en de VS. Juist het gewijzigde mondiale krachtenveld vraagt om herbevestiging en versterking van de trans-Atlantische samenwerking. De NAVO is daarbij een onmisbaar forum. Een belangrijk element in de trans-Atlantische relatie is dat in deze tijden van krimpende defensie budgetten het verzekeren van collectieve veiligheid kosten effectiever is dan het investeren in de eigen nationale veiligheid. Uiteraard hoort daar ook een meer gelijke verdeling van de lasten bij. Het Strategisch Concept dient wederzijdse bereidheid en eensgezindheid op veiligheidsgebied te benadrukken.

Het Strategisch Concept moet dan ook het belang van artikel 5 van het Verdrag onderstrepen. Ook al is er, zoals de AIV terecht opmerkt, geen sprake van een reële, actuele militaire dreiging van Rusland jegens het bondgenootschap, de zorg van bondgenoten uit Centraal- en Oost-Europa en Noorwegen over territoriale integriteit moet serieus worden genomen. De NAVO moet in het Strategisch Concept een herverzekering geven van bondgenootschappelijke toewijding aan artikel 5.

Hoofdrollen NAVO en Nederlandse prioriteiten

De regering ziet de NAVO in het komende decennium als een hecht politiek bondgenootschap dat beschikt over flexibele militaire capaciteiten om, voor haar eigen veiligheid, mondiale dreigingen effectief aan te pakken, zulks binnen de context van het internationale recht en met internationale partners. Dat lichten wij als volgt toe.

a. Meer politiek strategisch profiel

Bij de toegenomen complexiteit van veiligheidsvraagstukken is het essentieel dat de NAVO flexibel kan handelen om op de snel veranderende veiligheidsomgeving in te spelen. Daarvoor is intensievere politieke dialoog en samenwerking nodig, in de Noord Atlantische Raad (hierna: NAR) en met derden.

Interne veiligheidsdialoog: NAR

De ruimte die de NAR biedt voor politiek strategische dialoog kan effectiever worden benut. Dat zou de NAVO beter in staat stellen te anticiperen op veiligheidsdreigingen, in plaats van daarop alleen te reageren. Het dwingt de lidstaten bovendien voortdurend een gezamenlijke politieke context en visie te ontwikkelen. Het zou moeten gaan om een dialoog met een mondiaal perspectief: van internet aanvallen in Europa en veiligheidsontwikkelingen in Pakistan tot gevolgen van grootschalige verstoring van energievoorzieningen. De inzet van militaire capaciteiten en diplomatieke middelen kan daardoor steeds binnen een breder geopolitiek strategisch kader worden geplaatst. Ook kan een gemeenschappelijke visie helpen te komen tot een afgewogen oordeel dat de NAVO geen actie moet ondernemen. Artikel 4 van het Verdrag biedt hiervoor een ruime basis. Het is een prioriteit voor de regering dat het nieuwe Strategisch Concept leidt tot betere invulling van artikel 4.

En extern: meer investeren in versterking mondiale veiligheidsnetwerk
De internationale veiligheidsarchitectuur heeft zich nog onvoldoende aangepast aan de snelle ontwikkelingen op veiligheidsgebied. De regering pleit niet voor nieuwe instituties, maar wel voor een andere benadering. De NAVO moet op basis van een korte en langere termijn visie investeren in versterking van het internationale veiligheidsnetwerk.

Nu en in de nabije toekomst heeft de NAVO partners nodig bij het voorkomen van conflicten en om beter te anticiperen op dreigingen. Juist omdat de NAVO niet over de hele wereld operaties kan en wil opzetten, zal de NAVO meer nadruk moeten leggen op preventie. Een intensievere veiligheidsdialoog met andere spelers hoort daarbij. In de tweede plaats heeft de NAVO partners nodig die capaciteiten leveren in operaties. De bondgenoten moeten er rekening mee houden dat door derden (zoals de VN) steeds vaker een beroep zal worden gedaan op de NAVO om een leidende rol te spelen in crisisbeheersingsoperaties. De NAVO heeft niet de capaciteit dat helemaal zonder andere landen en organisaties te doen. In de derde plaats heeft de NAVO partners nodig om beter voorbereid te zijn op operaties. Samenwerking is voor het vergaren van kennis en inlichtingen van groot belang. Het kan in de toekomst gewenst blijken dat de NAVO in minder bekende regio's optreedt. Het draagt bij aan de effectiviteit van dergelijke operaties als met omliggende landen relaties zijn opgebouwd en snel specifieke kennis en inlichtingen kunnen worden uitgewisseld.

Op langere termijn is het voor de NAVO van belang dat andere machten en organisaties meer verantwoordelijkheid nemen voor de aanpak van directe dreigingen in de regio, daarin zo nodig bijgestaan door derden zoals de NAVO, de VN en de EU. Zo hebben op dit moment de EU en de NAVO een leidende rol bij piraterijbestrijding voor de Hoorn van Afrika. Uiteindelijk zouden staten in de regio die rol meer op zich moeten nemen met bijstand van anderen. Hetzelfde geldt voor de situatie dat zich conflicten in Azië voor gaan doen: India, China en regionale organisaties zullen dan meer verantwoordelijkheid moeten nemen voor het vinden van oplossingen.

Vanuit dit korte en langere termijn perspectief moet de NAVO een drijvende kracht zijn achter het versterken van een breed veiligheidsnetwerk, opdat de NAVO zichzelf sterker en derden meer betrokken en verantwoordelijk maakt.

Het is in dat licht een prioriteit voor de regering dat het Strategisch Concept het belang van versterking van samenwerkingsrelaties onderschrijft. Daarbij gaat het om intensivering van bestaande relaties met landen als Australië, Nieuw-Zeeland, Japan en Zuid-Korea waarmee de NAVO een politieke dialoog voert en waarmee militair wordt samengewerkt. De regering is in het bijzonder van mening dat het Strategisch Concept een impuls moet geven aan de versterking van de relaties met Rusland, de EU en nieuwe partners. De NAVO en de EU zullen veel meer een gezamenlijke veiligheidspolitieke visie moeten ontwikkelen die uitdrukking geeft aan het politieke gewicht van beide organisaties. De EU ontwikkelt zich op het wereldtoneel economisch en politiek steeds meer als een eigenstandige speler naast de VS. Daar moeten we ons voordeel mee doen. De EU en de NAVO zouden meer moeten spreken over samenhang tussen hun prioriteiten en taken. Rusland moet uiteindelijk een strategische partner worden waarmee op gelijkwaardige voet politiek-militair wordt samengewerkt en die bijdraagt aan de verdere stabilisering en modernisering van de landen in Oost-Europa die geen lid zijn van de NAVO. Ook is van belang dat het Strategisch Concept ruimte biedt om nieuwe partnerschappen en andere vormen van samenwerking

aan te gaan. Daarbij kan worden gedacht aan China, India, Pakistan en de SCO. Samenwerking met de VN, de primair verantwoordelijke organisatie voor vrede en veiligheid in de wereld, blijft cruciaal, in het bijzonder in crisisbeheersingsoperaties. In paragraaf III wordt nader op deze relaties ingegaan.

b. Flexibeler militaire rol: meer focus op preventie, crisismanagement en slagkracht

Als politieke speler onderscheidt de NAVO zich door haar unieke militaire capaciteit. Het comparatief voordeel daarvan moet verder worden versterkt. De NAVO moet zich, binnen het perspectief van een geïntegreerde benadering van veiligheidskwesties, blijven concentreren op de politiek-militaire dimensie. Op dat terrein ligt de kracht van de NAVO. De politieke invloed van de NAVO valt of staat bij een sterk en modern militair apparaat. De bondgenoten moeten juist in tijden van bezuinigingen gezamenlijk investeren in versterking en verduurzaming van de militaire slagkracht. Daarbij brengen aard en reikwijdte van de huidige veiligheidsdreigingen als ook het feit dat de NAVO niet overal tegelijk militair kan optreden mee dat de NAVO beter moet kunnen anticiperen op mogelijke conflicten. Hoe meer instabiliteit wordt voorkomen des te minder militair behoeft te worden geopereerd. Binnen deze dimensie kan de NAVO zich langs de volgende lijnen militair versterken.

Allereerst is het van belang dat meer nadruk wordt gelegd op verbetering van de uitwisseling van inlichtingen en op het vergroten van kennis over nieuwe dreigingen. Dit bevordert het anticiperend vermogen. Verder vraagt de veranderde veiligheidsomgeving om meer focus op crisismanagement. Daarbij gaat het eerst en vooral om het beteugelen van veiligheidsrisico's in falende staten. Om zo effectief mogelijk op dreigende conflicten in te kunnen spelen, is het primair nodig dat de NAVO de militaire transformatie naar meer expeditionaire capaciteiten voortzet. Hier moet meer vaart in komen. De regering meent dat de NAVO in het bijzonder toegevoegde waarde kan hebben bij de opbouw van defensie-sectoren in *security sector reform* programma's in falende staten. Tevens kunnen in het kader van crisismanagement nieuwe initiatieven worden ontplooid ter versterking van hervormingsprocessen op het terrein van defensie, zoals in landen van de Euro-Atlantische Partnerschaps Raad. Ook moet er in crisisbeheersingsoperaties meer aandacht komen voor *gender* (VNVR resolutie 1325) en mensenrechten.

Deze lijn van meer nadruk op preventie, crisismanagement en versterking van expeditionaire capaciteiten moet de NAVO in staat stellen flexibeler op onvoorspelbare situaties te reageren en zou zijn weerslag moeten krijgen in het Strategisch Concept.

c. Mondiale dreigingen: NAVO geen global cop; belang van nucleaire ontwapening

De NAVO dient in staat te zijn op te treden bij dreigingen wereldwijd, wanneer de veiligheid van het Bondgenootschap in gevaar is. De NAVO doet dit binnen het bestaande internationaal rechtelijke kader, in het bijzonder het Handvest van de Verenigde Naties. Dit betekent echter niet dat NAVO zich een wereldwijde verantwoordelijkheid voor veiligheidskwesties moet aanmeten. Het Bondgenootschap kan en wil niet de rol van «*global cop*» spelen. Deze beperking moet het Strategisch Concept onderkennen. Onder de paraplu van het Handvest en de Veiligheidsraad moet de NAVO in samenwerking met anderen de mondiale veiligheidsarchitectuur helpen versterken. Het is in het verlengde daarvan van belang

dat het Strategisch Concept duidelijkheid brengt in de rol die de NAVO heeft te spelen bij de aanpak van verschillende dreigingen.

Nederland wil in dit kader dat non-proliferatie, ontwapening en wapenbeheersing een prominente plaats krijgen in het Strategisch Concept. Een op collectieve veiligheid gerichte organisatie als de NAVO zal zich tevens moeten richten op nucleaire en conventionele wapenbeheersing en ontwapening, met als uiteindelijk doel «een wereld zonder nucleaire wapens». De NAVO heeft geen formele rol in de wereldwijde fora voor non-proliferatie en wapenbeheersing. De bondgenoten spelen hier echter wel een rol en het Strategisch Concept zal derhalve ook bij moeten dragen aan versterking van de bestaande non-proliferatie regimes. Een serieus debat in de NAVO over het kernwapenbeleid is daarom nodig. Uitgangspunt hiervoor is de huidige formulering van het Strategisch Concept dat de NAVO kernwapentaak op een minimum niveau wordt gehouden om vrede en stabiliteit te kunnen bewaren. Zoals bekend heeft de regering in dit vlak een initiatief genomen waarbij met een viertal andere landen bij de SGNAVO is aangedrongen op een dergelijk debat (zie daarvoor de brief die de minister van Buitenlandse Zaken samen met zijn collega's aan de Secretaris-Generaal van de NAVO zond. Een afschrift van deze brief ging uw Kamer op 1 maart jl. toe). Eveneens menen wij dat het Strategisch Concept ook de rol van raketverdediging moet duiden als een middel ter bescherming tegen de dreiging van ballistische raketten en massavernietigingswapens.

Op het gebied van terrorismebestrijding, maritieme veiligheid (o.a. piraterij) en internetaanvallen is de NAVO reeds actief, hetgeen dient te worden voortgezet. Op het gebied van de veiligheidsrisico's van onderbrekingen in energieaanvoer zou de NAVO kennis moeten vergroten en op dit terrein kan de NAVO mogelijk ook een grotere politieke rol spelen. Het gaat hier om een ondersteunende rol in samenwerking met anderen. Op het gebied van de gevolgen van klimaatverandering ziet de regering op dit moment niet direct een rol voor de NAVO.

Voorts is van belang dat de NAVO vanuit geopolitiek perspectief weliswaar mondiaal moet kunnen opereren, maar dat de stabilisering en modernisering van Oost-Europa en de Middellandse zee regio bijzondere aandacht en inspanningen van de NAVO vergen. Het Strategisch Concept dient buiten het verdragsterritorium én de directe omgeving van de NAVO geen geografische prioriteiten te stellen. De vraag of en waar de NAVO moet handelen is een politieke afweging van het moment en moet op basis van politieke consultaties worden beantwoord. Maar het Strategisch Concept moet wel duidelijk de notie bevatten dat er een belangrijke strategische koppeling ligt tussen herverzekering van artikel 5, een herwaardering van de relatie met Rusland en meer oog voor dreigingen die van buiten het verdragsgebied komen. Het één is onlosmakelijk met het ander verbonden.

Concluderend

Om in de huidige fluïde en onvoorspelbare veiligheidsomgeving effectief te kunnen opereren, moet de NAVO flexibel zijn: in militaire capaciteiten, in instrumenten (politiek en militair) en geografisch. De regering acht het wenselijk dat de NAVO met een mondiale blik snel en flexibel in wisselende context kan handelen, bijvoorbeeld een politieke dialoog over Iran in de NAR, samenwerking op het gebied van wapenbeheersing met Rusland in de NRR, civiel-militaire samenwerking met de EU, samenwerking in piraterijbestrijding met China. De organisatie dient zich hieraan aan te passen: effectievere besluitvorming en financiering, een gestroomlijnde institutionele structuur en adequate capaciteiten zijn nodig. Over enkele onderwerpen wordt op dit moment gescheiden onderhandeld. Het

Strategisch Concept moet aan de noodzakelijke hervorming van het bondgenootschap een verdere impuls en politieke sturing geven.

III. Inzet op deelonderwerpen; reactie op AIV-Advies

Met de hiervoor beschreven visie van de regering is al een reactie gegeven op verschillende aanbevelingen van de AIV. In grote lijnen komt de visie van de regering overeen met de standpunten van de AIV. Hieronder volgt een uitwerking op deelonderwerpen. In deze uitwerking wordt meer specifiek gereageerd op de kernpunten van de AIV zoals in paragraaf III van het advies is uiteengezet.

Algemeen: tijdshorizon Strategisch Concept en kerntaken NAVO

Kenmerkend voor deze tijd is de toegenomen onzekerheid en onvoorspelbaarheid op verschillende terreinen. Het is de verwachting dat die trend zich in het komende decennium zal voortzetten. Met de AIV is de regering van mening dat het Strategisch Concept een tijdshorizon van tien jaar zou moeten hebben. Steun voor een dergelijk beperkte tijdshorizon kan ook worden gevonden in de onvoorspelbare ontwikkelingen die in het afgelopen decennium hebben plaatsgehad en die van invloed zijn geweest op de koers van de NAVO.

Voor het komende decennium gelden de fundamentele veiligheidstaken van de NAVO, zoals verwoord in het Strategisch Concept van 1999, onverminderd: veiligheid, consultatie, afschrikking en verdediging. De regering is van mening dat het voorkomen van agressie en van inbreuken op vreedzame internationale verhoudingen de komende tien jaar niet alleen dient te berusten op afschrikking met behulp van een adequate mix van conventionele en nucleaire middelen; daarnaast moeten defensieve middelen als raketverdediging en diplomatie een grotere rol gaan spelen. Er moet meer nadruk komen te liggen op preventie en op de veiligheids-politieke rol van de NAVO als politieke speler in een mondiale veiligheids-politieke dialoog. Met de AIV is de regering van oordeel dat als vertrekpunt versterkte focus op artikel 5 en 4 van het Verdrag nodig is. Artikel 5 behoeft geen aanpassing. De regering deelt de opvatting van de AIV dat het niet goed mogelijk is op voorhand een sluitende lijst te maken van gevallen die onder armed attack in de zin van artikel 5 kunnen worden geschaard. De tekst van artikel 5 biedt voldoende ruimte om op nieuwe ontwikkelingen te kunnen inspelen. Ook is de regering van oordeel dat het Strategisch Concept ten aanzien van nieuwe dreigingen de verschillende rollen van de NAVO dient te onderscheiden. De visie van de regering op de rol van de NAVO ten aanzien van verschillende dreigingen, zoals hiervoor uiteengezet, sluit aan bij die van de AIV.

Meer nadruk op preventie crisismanagement op mondiaal niveau

Dreigingen die hun oorsprong hebben in veraf gelegen gebieden hebben steeds vaker impact op onze veiligheid. De regering meent dat in een tijd van «geglobaliseerde» onveiligheid de NAVO zich nadrukkelijker dient te richten op preventie van dreigingen en op mogelijk optreden in zogenoemde non-artikel 5 crisisbeheersingsoperaties. De anticiperende kracht van de NAVO kan op verschillende wijzen worden versterkt. De regering is het eens met de elementen die de AIV in dit licht noemt en wil hiervoor graag verwijzen naar hetgeen hierover in paragraaf II is uiteengezet.

De AIV suggereert criteria voor besluitvorming van de NAVO over non-artikel 5 crisisbeheersingsoperaties. Deze sluiten goed aan bij de elementen uit het Nederlandse toetsingskader voor besluitvorming over deelname aan militaire operaties en zijn in dat licht nuttig. In de praktijk komen deze aspecten uitvoerig aan de orde als in NAVO-verband wordt

gesproken over de mogelijkheid en wenselijkheid van crisisbeheersingsoperaties van de NAVO buiten het verdragsgebied. In de toekomst zal dat moeten blijven gebeuren. Daarbij merken wij op dat er tussen de bondgenoten niet zo zeer meningsverschillen aan het licht komen over welke criteria moeten worden gehanteerd, maar over de weging ervan. Het element van een geïntegreerde benadering heeft, vooral op basis van de ervaringen in Afghanistan, aan belang gewonnen maar zal niet altijd van toepassing kunnen zijn, zoals in het geval van de anti-piraterij missie voor de kust van Somalië. Dat is in feite niet anders dan de nationale situatie: het gaat om aandachtspunten die worden gebruikt om per geval een weloverwogen politiek en militair oordeel te vellen over deelneming.

Partnerschappen: actieve rol NAVO bij modernisering mondiaal veiligheidsnetwerk

De regering is van mening dat partners nodig zijn om effectief te kunnen samenwerken en gezamenlijke verantwoordelijkheid te kunnen bevorderen. De regering deelt op dit punt de visie van de AIV en zou dat langs de volgende lijn verder willen uitwerken.

Vooraf in de operatie in Afghanistan is gebleken hoe belangrijk de militaire bijdragen en capaciteiten van Australië, Nieuw-Zeeland, Japan en Zuid-Korea voor de effectiviteit van de NAVO is geweest. Deze relaties kunnen worden versterkt door met deze landen naast concrete deelname aan operaties ook te spreken over een meer substantiële betrokkenheid bij de besluitvorming en over politieke onderwerpen als ontwapening en de aanpak van nieuwe dreigingen. Verder zouden de bestaande partnerschappen, de Mediterrane Dialoog (hierna: MD), de Euro-Atlantische Partnerschaps Raad (hierna: EAPR) en het Istanbul Cooperation Initiative (hierna: ICI), gerichter kunnen worden ingevuld. Met de MD- en ICI-landen kan mogelijk op het gebied van piraterij meer worden samengewerkt en met de EAPR-landen op het gebied van energie. En uiteraard blijft de VN, zoals hiervoor gesteld, een zeer belangrijke partner voor de NAVO. Over verbeterde samenwerking tussen de NAVO en de VN is in 2008 door de beide Secretarissen-Generaal een overeenkomst gesloten waarop moet worden voortgebouwd.

De NAVO zou ook banden moeten aangaan met mogelijke nieuwe partners. Daarbij moet worden gedacht aan landen zoals China en India, maar ook aan organisaties zoals de *Shanghai Cooperation Organization* (hierna SCO) en de Arabische Liga. Dialoog en mogelijke samenwerking moeten zijn gericht op het brede veiligheidsbegrip: de aanpak van nieuwe dreigingen, ontwapening en terrorismebestrijding en samenwerking in operaties. Hierdoor kan de politieke relatie van de NAVO met regio's, bijvoorbeeld Centraal-Azië, worden versterkt en tegelijkertijd met andere organisaties die in dergelijke regio's actief zijn, zoals de SCO, de (Centraal-Azië gezant van de) EU en de OVSE. Dat is wenselijk. De regering ziet graag een meer geïntegreerde benadering.

Al met al moet het Strategisch Concept het toegenomen belang van partnerschappen benadrukken. Het document behoeft niet in detail verschillende terreinen van samenwerking te benoemen of institutionele vernieuwingen in kaart te brengen, maar wel is het van belang dat de tekst de gedachte van de NAVO als krachtige en moderne netwerkspeler reflecteert.

EU-NAVO

De NAVO en de EU vormen in mondiaal perspectief een uniek natuurlijk partnerschap. Het beleid en handelen van beide organisaties is gestoeld op gemeenschappelijke democratische beginselen. En gezamenlijk beschikken deze organisaties over een ongekend breed en volumerijk

arsenaal instrumenten om de internationale veiligheidspolitiek te beïnvloeden. De Amerikaanse steun aan het GVDB, de Franse re-integratie in de commandostructuur van de NAVO en de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon bieden een vruchtbare bodem de samenwerking van nieuwe impulsen te voorzien. Hiervan moet, zoals ook de AIV terecht stelt, meer worden geprofiteerd dan tot op heden is gedaan. Het komt erop aan dat de NAVO en EU hun kennis, capaciteiten en politieke gewicht meer bundelen. Hiermee kan een geïntegreerde benadering van veiligheidsdreigingen worden bevorderd.

Allereerst is er meer politieke dialoog tussen de twee organisaties nodig. De nieuwe SGNAVO, de voorzitter van de Europese Raad en de Hoge Vertegenwoordiger van het buitenlands beleid van de EU moeten hierin een voortrekkersrol spelen. De dialoog moet gaan over geopolitieke prioriteiten, civiel-militaire samenwerking in het veld en de aanpak van dreigingen en risico's als internetaanvallen en verstoring van energie-aanvoer. Een dialoog over geopolitieke prioriteiten moet niet gericht zijn op een vaste geografische werkverdeling, maar op het bevorderen van elkaar versterkende initiatieven. Nauwere politieke afstemming over veiligheidspolitieke onderwerpen, bijvoorbeeld de samenwerking met Rusland, vergroot onze invloed. Nieuwe dreigingen die het meest reëel zijn, zoals internetaanvallen en verstoring van energieaanvoer, kan de NAVO niet alleen oplossen. De EU en de NAVO moeten meer strategisch naar de aanpak van deze dreigingen kijken. De NAVO heeft reeds kennis opgebouwd in het NAVO cyber kenniscentrum in Tallinn.

Ook op het niveau van planning en uitvoering van operaties en capaciteiten is verbetering nodig. In operaties zullen de NAVO en de EU elkaar in de toekomst alleen maar meer nodig hebben. Dit heeft te maken met het soort dreigingen: het volstaat niet langer om alleen militaire of civiele middelen in te zetten. Een geïntegreerde benadering is nodig met inzet van militaire, civiele en diplomatieke componenten. In de operaties in het veld worden goede praktische oplossingen gevonden. De ideeën van de AIV voor onder meer gezamenlijke capaciteitsprojecten, trainingen en oefeningen kunnen hiervoor goede impulsen geven.

Met de AIV is de regering van mening dat het Strategisch Concept een krachtige politieke impuls moet geven aan de samenwerking met de EU.

Rusland

De AIV adviseert een constructieve relatie met Rusland op te bouwen. De regering meent dat uiteindelijk moet worden toegewerkt naar een strategisch partnerschap met Rusland. Een strategische relatie veronderstelt dat de bondgenoten en Rusland elkaar niet als een bedreiging ervaren en dat de sociaaleconomische en rechtstatelijke ontwikkeling van de wederzijdse buurlanden als een gemeenschappelijk belang wordt beschouwd. Een dergelijke benadering komt de stabiliteit binnen Europa ten goede. Een volgend belang is dat stabiliteit binnen Europa de NAVO ruimere armslag geeft om dreigingen buiten het verdragsgebied met meer politieke aandacht en middelen aan te pakken. Ook moet een strategische relatie ertoe leiden dat de NAVO en Rusland samen mondiale dreigingen bestrijden. Tegen de achtergrond van deze belangen blijft het vertrekpunt dat de NAVO richting Rusland onverminderd vasthoudt aan haar democratische waarden en principes zoals soevereiniteit en territoriale integriteit. Rusland zal bovendien uit haar *zero-sum* paradigma moeten komen. De weg naar een strategisch partnerschap is nog lang en zou de komende jaren vanuit drie invalshoeken moeten worden benaderd.

Het eerste spoor is dat politiek-militaire samenwerking van de NAVO met Rusland moet worden versterkt. Daarvoor blijft de NAVO Rusland Raad (hierna: de NRR) vooralsnog het aangewezen forum, maar de pas naar institutionele veranderingen op termijn moet niet worden afgesloten. Voor concrete terreinen van samenwerking denkt de regering aan non-proliferatie, terrorisme, piraterij, Afghanistan, het CSE-verdrag, ontwapening. In het bijzonder biedt samenwerking op het terrein van raketverdediging potentieel. Dit kan bijdragen aan het bieden van een herverzekering van veiligheid van sommige bondgenoten en tegelijkertijd de samenwerking met Rusland versterken. Verder is het van belang dat het Strategisch Concept ruimte biedt dat de NAVO op termijn een bijdrage levert aan de modernisering van de defensie sector van Rusland en dat de NAVO en Rusland op termijn gezamenlijke trainingen en oefeningen kunnen ondernemen.

Een tweede spoor is dat de relatie van de NAVO met Rusland niet los kan worden gezien van de relatie tussen de EU en Rusland. De NAVO en de EU dienen zo veel mogelijk vanuit een gelijkgezind perspectief een sociaaleconomische en politiek-militaire impuls te geven aan de samenwerking met Rusland. Meer politieke dialoog tussen de NAVO en de EU over Rusland moet dat bevorderen. Het streven moet erop zijn gericht dat er op de lange termijn op deze terreinen geen scheidslijnen door Europa meer lopen.

Een derde spoor is de stabilisatie en modernisering van de Oostelijke Europese regio. Dit is in zichzelf een belang van de NAVO, maar stellig ook in relatie tot Rusland. De ontwikkeling naar politiek en sociaaleconomisch stabiele landen die zowel met Rusland als met de NAVO en de EU landen constructief samenwerken, kan ertoe bijdragen de angel uit de discussie over invloedssferen te halen. Ook kan modernisering van deze regio een constructieve uitwerking hebben op hervormingsprocessen in Rusland. Dit vraagt om meer betrokkenheid bij deze regio van de NAVO en de EU gezamenlijk. Wel percipieert Rusland de rol van de NAVO bij deze regio als een andere dan van de EU. De NAVO moet daar rekening mee houden.

Vanuit deze driehoek pleit de regering ervoor dat het Strategisch Concept het belang van een strategische relatie met Rusland benadrukt en de deur daarnaar toe open zet. Het gaat de regering om een geïntegreerde benadering van Rusland, vanuit eigen kracht en principes, maar gericht op het vinden van gemeenschappelijke grond om internationale dreigingen samen aan te kunnen gaan. Een partnerschap dat zich kenmerkt door wederzijds voordeel.

Uitbreiding

NAVO-uitbreiding heeft stabiliteit in Europa gebracht. De deur van de NAVO staat wat Nederland betreft in principe open voor Europese landen die voldoen aan de criteria en een bijdrage kunnen leveren aan de Euro-Atlantische veiligheid en stabiliteit. Daarop dienen zij dan ook ieder voor zich te worden beoordeeld. Ieder land moet zelf kunnen bepalen tot welke alliantie het wil behoren. De NAVO moet afspraken nakomen en tegelijkertijd, zoals de AIV in de ogen van de regering terecht stelt, behoedzaam omgaan met het uitbreidingsproces. Het Strategisch Concept dient hierin een middenweg te bewandelen. De *Declaration on Alliance Security*, aangenomen tijdens de top van Straatsburg-Kehl in 2009, biedt hiervoor goede handvatten.

Non-proliferatie en ontwapening

De AIV adviseert dat Nederland een stimulerende rol moet spelen door consultaties binnen het bondgenootschap te bevorderen. De regering ziet dit advies als een ondersteuning van haar beleid. Al langere tijd pleit de regering voor het op de NAVO agenda houden van non-proliferatie, ontwapening en wapenbeheersing. De *Declaration on Alliance Security*, aangenomen tijdens de top van Straatsburg-Kehl in 2009, heeft onder andere op aandringen van Nederland nogmaals bevestigd dat de NAVO haar rol blijft vervullen ten behoeve van wapenbeheersing en de bevordering van nucleaire en conventionele ontwapening.

De regering heeft als invulling van deze rol samen met België, Duitsland, Luxemburg en Noorwegen het initiatief genomen om reeds nu, in aanloop naar de herziening van het Strategisch Concept, in de NAVO een serieus debat te voeren over het NAVO kernwapenbeleid. Een brede discussie over dit onderwerp zal richting kunnen geven aan de invulling van de nucleaire paragrafen in het Strategisch Concept. Tegelijkertijd kunnen de uitkomsten van een dergelijk debat een positief signaal geven dat bij kan dragen aan de versterking van de non-proliferatie regimes. Zoals de AIV terecht stelt is de nucleaire afschrikkingstaak van de NAVO een verantwoordelijkheid van alle bondgenoten en kan elk besluit of wijziging van beleid slechts tot stand komen in goed overleg.

Hervormingen

Zoals eerder gesteld zijn wij van mening dat de herziening van het Strategisch Concept en de NAVO-hervormingen parallelle processen moeten zijn. De huidige ontwikkeling van een nieuwe strategie moet geen belemmering zijn voor de reeds onder Secretaris-Generaal De Hoop Scheffer aangevangen inspanningen om het bondgenootschap als organisatie daadkrachtiger en efficiënter te maken. Integendeel, wij zijn van mening dat het nieuwe Strategisch Concept een extra impuls dient te geven aan het voortgaande NAVO-hervormingsproces. In dat licht delen wij dan ook de visie van de AIV dat een verdere rationalisatie van de NAVO-structuren wenselijk is. Bovendien staan wij volledig achter de opdracht die de NAVO-ministers van defensie tijdens hun bijeenkomst in Istanbul in februari van dit jaar hebben gegeven aan de Secretaris-Generaal van de NAVO om in juni 2010 voorstellen te doen voor ingrijpende structurele en organisatorische hervormingen van de NAVO, inclusief een substantiële afslanking van de commandostructuur. Naast de ook door de AIV genoemde aanpassingen van de NAVO-commandostructuur zou het nieuwe Strategisch Concept echter ook in bredere zin een impuls moeten geven aan het moderner, efficiënter en financieel gezonder maken van het bondgenootschap. Zo zou het een verdergaande integratie van de civiele en de militaire takken op het NAVO-hoofdkwartier en een efficiëntere besluitvorming moeten bepleiten. Voorts is het van belang dat de nieuwe strategie steun geeft aan de in 2008 ingezette stappen ter verbetering van de financiële huishouding en planning van de NAVO.

Militaire transformatie

De afgelopen jaren is door de NAVO bondgenoten vooruitgang geboekt met de transformatie naar een meer expeditionaire krijgsmacht. In oktober 2008 is besloten om het richtgetal voor de uitzendbaarheid van landstrijdkrachten te verhogen van 40 naar 50%. Vervolgens is in juni 2009 besloten tot een verhoging van het richtgetal voor het voortzettingsvermogen van landstrijdkrachten van 8 naar 10%. Nog niet alle lidstaten voldoen aan die richtlijnen. De regering deelt dan ook de opvatting van de AIV dat de transformatie naar een meer expeditionaire krijgsmacht met kracht moet worden voortgezet. Dat is niet alleen van belang voor operaties buiten het NAVO-grondgebied, maar met de toegenomen

omvang van het NAVO-grondgebied evenzeer voor de wederzijdse bijstand in het kader van artikel 5 van het verdrag van Washington.

IV. Slot: belang publiek draagvlak

Het Strategisch Concept moet bij een breed publiek weerklank vinden. Dit wordt door de bondgenoten onderschreven. Ook de SGNAVO heeft zich dienovereenkomstig geuit. Dit vraagt om een heldere taakomschrijving van de NAVO in een beknopte tekst. Kern van de publieke boodschap moet volgens de regering zijn dat, wil de NAVO binnen het verdragsteritorium veiligheid kunnen garanderen, er ook buiten het territorium politiek en militair effectief moet kunnen worden opgetreden. Het Strategisch Concept moet daarvoor het kader bieden; een richtinggevend politiek document.