

Vergaderjaar 2019–2020

28 676

NAVO

Nr. 330

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2019

Hierbij informeren wij u, mede namens de Minister-President, over de agenda van en de Nederlandse inzet voor de NAVO Leaders» Meeting van 3 en 4 december a.s. De bijeenkomst vindt plaats in Londen, Verenigd Koninkrijk.

1. Agenda

Op 3 en 4 december a.s. vindt in Londen een bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders van de NAVO plaats. Deze Leaders» Meeting valt buiten de reguliere NAVO-cyclus van de tweejaarlijkse Top op niveau staatshoofden en regeringsleiders. Er is een werksessie voorzien.

De bijeenkomst is op ministerieel niveau voorbereid door de NAVO Ministers van Defensie tijdens hun bijeenkomst op 24 en 25 oktober 2019 en door de NAVO Ministers van Buitenlandse Zaken op 20 november 2019. In deze geannoteerde agenda wordt tevens verslag gedaan van de uitkomsten van deze laatste NAVO bijeenkomst waar Nederland werd vertegenwoordigd door de Permanent Vertegenwoordiger bij de NAVO. Dit betreft de volgende onderwerpen: stand van zaken lastenverdeling; het benoemen van de ruimte als vijfde operationele domein van de NAVO en het Duits/Franse voorstel voor oprichting van een High Level Group onder leiding van de secretaris-generaal van de NAVO om nader te bezien hoe gewerkt kan worden aan de versterking van de politieke dimensie van de NAVO.

Op 4 december vindt de werksessie plaats. In deze sessie staat de lastenverdeling binnen het bondgenootschap centraal. Tevens zijn er diverse onderwerpen die waarschijnlijk aan de orde komen, zoals Rusland (inclusief de toekomst van wapenbeheersing), de relatie met China, nieuwe technologieën en het erkennen van de ruimte als vijfde operationele domein.

De bijeenkomst is vooral een gelegenheid voor het bondgenootschap om het 70-jarig bestaan te vieren. Gelet op het aantal dreigingen en uitdagingen waarmee het bondgenootschap wordt geconfronteerd en de diversiteit daarvan, is dit een gelegenheid om te benadrukken dat de trans-Atlantische relatie cruciaal is voor vrede en veiligheid op het Europese continent en daarbuiten. Deze relatie is zowel voor de Verenigde Staten als voor de rest van de bondgenoten van fundamenteel belang.

Het 70-jarig bestaan nodigt uit tot een moment van reflectie op de strategische richting van het bondgenootschap. Met het oog hierop stelden bij de recente bijeenkomst van de NAVO Ministers van Buitenlandse Zaken op 20 november zowel de Duitse Minister van Buitenlandse Zaken Maas, als de Franse Minister van Buitenlandse Zaken Le Drian voor om in een High Level Group onder leiding van de secretaris-generaal van de NAVO nader te bezien hoe gewerkt kan worden aan de versterking van de politieke dimensie van de NAVO. Nederland ondersteunt dit initiatief.

Omdat dit geen reguliere NAVO-Top is, zal geen besluitvorming plaatsvinden en is er dus ook geen communiqué. Wel zullen de staatshoofden en regeringsleiders kennisnemen van de gemaakte voortgang met betrekking tot de besluiten genomen op de Top van Brussel in 2018. Na afloop van de bijeenkomst gaat een korte politieke verklaring uit.

2. Lastenverdeling

In 2014 hebben de staatshoofden en regeringsleiders zich in Wales gecommiteerd aan de Wales Defence Investment Pledge (het streven naar het laten groeien van defensie-uitgaven richting 2 procent van het bbp in 2024, met een investeringsquote van 20 procent) (Kamerstuk 28 676, nr. 210). Sinds deze pledge is binnen het bondgenootschap de trend van bezuinigingen omgebogen. Destijds was de veranderende veiligheidsomgeving aanleiding om af te spreken de defensie-uitgaven te verhogen. Sindsdien is de veiligheidssituatie verder verslechterd en de urgentie voor naleving van de Wales-afspraken toegenomen, zoals ook geconcludeerd tijdens de NAVO-top in Brussel vorig jaar. Nederland is en blijft dan ook gecommiteerd aan deze afspraken. Steeds meer bondgenoten besteden inmiddels 2 procent of meer van hun bbp aan Defensie (in 2019 staat de teller op 9 bondgenoten) of verwachten de komende jaren de bbp-norm te zullen halen. Het gaat daarbij niet alleen om de hoogte van die uitgaven (cash), maar ook om het daarmee invulling geven aan de capaciteitsdoelstellingen (capabilities) als ook om het leveren van bijdragen aan operaties, missies en activiteiten (contributions).

De afgelopen jaren is de eerste hoofdtaak van Defensie – de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied – steeds belangrijker geworden. Het belang van de andere twee hoofdtaken is eveneens toegenomen. In het nationaal plan dat eind 2018 aan de NAVO is gestuurd, bevestigde het kabinet dan ook de politieke intentie om structureel te investeren in een aantal prioritaire capaciteiten, die aansluiten bij de capaciteitendoelstellingen van de NAVO. Als NAVO moeten we sneller, langer en krachtiger kunnen optreden. Met de Voorjaarsnota is een start gemaakt met de uitvoering van het nationaal plan, en daarmee met de capaciteitendoelstellingen van de NAVO (Kamerstuk 35 210 X).

Met het regeerakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) en de Voorjaarsnota zijn de afgelopen tijd belangrijke stappen gezet. Omdat het extra geld onvoldoende was om alles te kunnen doen, zijn er keuzes gemaakt. Zo is besloten de beschikbare middelen te investeren in extra F-35's, ondersteuning van de special forces, uitbreiding van het cyber- en

informatiedomein en personeel. Maar daarmee is Nederland er nog niet. Onze bondgenoten verwachten meer van ons.

Nederland zal tijdens de Leaders» Meeting verwijzen naar de herijking van de Defensienota, die voor de zomer van 2020 wordt gepresenteerd. In die Defensienota wordt onder andere een stapsgewijze groei opgenomen in het kader van de lange lijnen naar de toekomst om de capaciteitendoelstellingen van de NAVO te realiseren.

Wat betreft contributions levert Nederland een bijdrage aan de Resolute Support missie in Afghanistan, de NATO Mission in Iraq en de enhanced Forward Presence in Litouwen. Ook levert Nederland een proportionele bijdrage aan de NATO Response Force en het NATO Readiness Initiative, waarmee de NAVO in staat wordt gesteld snel te kunnen reageren op crisissituaties.

De staatshoofden en regeringsleiders zullen met elkaar bespreken hoe de lastenverdeling binnen het bondgenootschap evenrediger kan. Ter sturing van de discussie op de Leaders» Meeting heeft secretaris-generaal Stoltenberg een rapport opgesteld over de voortgang van de implementatie van de Wales-afspraken.

3. Deterrence & Defence – het NATO Readiness Initiative

De verder verslechterende veiligheidssituatie vraagt erom dat de NAVO in staat moet zijn snel te kunnen reageren. Tijdens de Top in Brussel in 2018 namen de staatshoofden en regeringsleiders daarom diverse maatregelen, waaronder het NATO Readiness Initiative (NRI). Dit houdt in dat de NAVO-landen gezamenlijk vanaf 2020 binnen dertig dagen, dertig gemechaniseerde bataljons, dertig squadrons gevechtsvliegtuigen en dertig oorlogsschepen naar een artikel-5 situatie of een crisis moet kunnen sturen. Afgesproken is dat eind 2019 de politieke doelstelling om het initiatief te vullen met aangewezen eenheden moet zijn gerealiseerd. De staatshoofden en regeringsleiders zullen stilstaan bij de gemaakte voortgang en vooruitkijken naar volgend jaar, wanneer de aangeboden eenheden moeten worden samengebracht in grotere verbanden.

Nederland draagt proportioneel bij aan het NRI. De door Nederland aangeboden capaciteiten zijn daarbij niet onttrokken aan reeds bestaande toezeggingen en planningen voor de snel inzetbare capaciteiten van de NAVO, de enhanced NATO Response Force. Voor Nederland betekent het aanbieden van bijdragen aan het NRI een aanzienlijke uitdaging voor de krijgsmacht, nu deze nog bezig is met het herstel van de (basis)gevechtsgereedheid. Dit geldt ook voor sommige andere landen. Voor Nederland staat transparantie over de (on)mogelijkheden voorop.

4. Rusland (inclusief wapenbeheersing)

Rusland is de afgelopen jaren voortgegaan met het op grote schaal investeren in zowel conventionele als nucleaire wapensystemen, waarover Uw Kamer al eerder is geïnformeerd.¹ Met name in het Europese deel van Rusland zijn de Russische strijdkrachten daardoor, zowel kwantitatief als kwalitatief, sterk versterkt. Rusland laat dit o.a. zien in grootschalige oefeningen in de nabijheid van het NAVO-verdragsgebied, alsook in de inzet in militaire operaties in het buitenland, zoals in Oekraïne en Syrië. Daarnaast bezigt de Russische regering steeds assertievere retoriek over de eigen nucleaire slagkracht, en verschaft het beperkte openbaarheid over militaire oefeningen (waarmee het niet in de

¹ Geannoteerde agenda bijeenkomst NAVO-Ministers van Defensie op 24 en 25 oktober 2019 te Brussel (Kamerstuk 28 676, nr. 323).

geest handelt van internationale afspraken hieromtrent, zoals neergelegd in het Weens Document).

Bijzonder zorgelijk voor veiligheid en stabiliteit in Europa is de ontwikkeling, productie en opstelling van de SSC-8, een nieuw Russisch grondgelanceerd kruisvluchtwapen (dat ook met een nucleaire lading kan worden uitgerust) dat leidde tot het einde van het INF-verdrag. Nederland kan deze schending eigenstandig bevestigen.²

Het is zaak dat de NAVO komt met een gebalanceerde, proportionele en defensieve reactie om in een post-INF scenario de bondgenootschappelijke veiligheid blijvend te kunnen garanderen zonder een destabiliserende wapenwedloop te voeden. De NAVO heeft al een pakket aan maatregelen aangekondigd – waaronder lucht- en raketafweer, nauwere inlichtingsaansamenwerking, realistische oefeningen en het behoud van een geloofwaardige nucleaire afschrikking. Op de korte tot middellange termijn is binnen dat pakket het versterken van de geloofwaardigheid van Europese regionale afschrikingscapaciteit ook noodzakelijk.

Nederland zet zich sinds jaar en dag waar mogelijk in voor conventionele en nucleaire wapenbeheersing en ontwapening, en ook Europese landen en NAVO-bondgenoten zijn geëngageerd aan effectieve wapenbeheersing als veiligheidsinstrument. Zolang Moskou echter alle transparantie weigert over het nieuwe kruisvluchtwapen, is een effectief wapenbeheersingsverdrag over zulke systemen weinig waarschijnlijk. Om deze reden is ook het recente idee van President Poetin van een moratorium op het plaatsen van zulke grondgelanceerde kruisvluchtwapens niet geloofwaardig. Bovendien valt een dergelijk moratorium technisch vrijwel niet te verifiëren, en zou Rusland snel zijn raketssystemen weer in positie kunnen brengen indien het eventueel moratorium wegvalt. Europese landen en NAVO bondgenoten zijn en blijven bereid tot een nieuw effectief wapenbeheersingsverdrag, maar de huidige Russische houding beperkt de mogelijkheid daartoe.

In dit licht zet Nederland zich in voor het tegengaan van risico's en het versterken van de crisisstabiliteit. Grondgelanceerde kruisvluchtwapens (tot voor kort verboden onder het INF-verdrag), zijn namelijk gemakkelijk te verplaatsen en moeilijk te detecteren, met als gevolg een zeer korte reactietijd. Dat voedt nervositeit in Europa over een «first strike» of een gevaarlijk dreigen daarmee, en vergroot de kans op misverstanden en ongelukken. Daarom vormt voor Nederland het versterken van crisisstabiliteit een belangrijk aandachtspunt – bijvoorbeeld door nucleaire risicobeperking, crisismanagement en strategische communicatie. Om miscommunicatie en misverstanden te voorkomen, blijft Nederland pleiten binnen de NAVO voor een regelmatige en betekenisvolle dialoog met Rusland, juist ook als er zorgwekkende ontwikkelingen zijn. Daarbij kunnen zowel de NAVO Rusland Raad (NRR) als militaire contacten een nuttige rol spelen. Op deze manieren draagt Nederland bij aan veiligheid, de-escalatie en het tegengaan van een destabiliserende wapenwedloop in een post-INF Europa, conform ook de motie van het lid Van Ojik (Kamerstuk 28 676, nr. 313).

5. China

China stelt zich in toenemende mate assertief op het wereldtoneel. Dit biedt kansen en ook uitdagingen. Om implicaties van deze uitdagingen beter te begrijpen gaan bondgenoten met elkaar de dialoog aan over China. Tegelijkertijd blijven de NAVO en China engageren op politiek en

² Kamerstuk 33 694, nr. 34

militair vlak om wederzijds begrip te stimuleren en misverstanden te voorkomen.

Het kabinet heeft op 15 mei jl. de China-notitie verstuurd³. Hierin staat vermeld dat het kabinet in samenwerking met bondgenoten binnen de NAVO en EU-lidstaten de militaire ontwikkelingen van China monitort, en dat bedreigingen op langere termijn worden geadresseerd door het Nederlandse beleid en door de ambitie ons in te (blijven) bedden in de NAVO en de EU. Nederland is constructief-kritisch t.a.v. China. Het wil op basis van gedeelde belangen met China samenwerken, met oog voor ideologische verschillen. Er liggen kansen om met China samen te werken op thema's als klimaatverandering en energie, logistiek/transport en wapenbeheersing. Tegelijk moeten we niet naïef zijn en onszelf goed beschermen tegen veiligheidsrisico's als (digitale) spionage, beïnvloeding en economische veiligheid.

6. Nieuwe technologieën

Niet alleen de veiligheidsomgeving waarin de NAVO functioneert is aan verandering onderhevig. Ook dient de NAVO mee te gaan met technologische ontwikkelingen die van belang zijn voor de veiligheid van het bondgenootschap. Daarmee wordt beoogd zeker te stellen dat de NAVO niet achter zal gaan lopen wat betreft technologische capaciteiten, terwijl mogelijke tegenstanders volop inzetten op verdere technologische innovatie. Bij de NAVO-bijeenkomst van Ministers van Defensie in juni 2019 is daarom de NAVO de opdracht gegeven om een «Roadmap on Emerging and Disruptive Technologies» te ontwikkelen. Met deze Roadmap zet de NAVO in op het begrijpen van nieuwe technologieën en het analyseren van veiligheidsimplicaties van nieuwe technologieën. De Roadmap is goedgekeurd tijdens de bijeenkomst van NAVO Ministers van Buitenlandse Zaken op 20 november 2019.

7. De ruimte

In juni van dit jaar hebben de NAVO-Ministers van Defensie uitgangspunten voor een overkoepelend NAVO-ruimtebeleid goedgekeurd. Een van de thema's die nader moest worden uitgewerkt betreft het eventueel benoemen van de ruimte als vijfde operationeel domein (naast de reeds bestaande domeinen land, zee, lucht en cyber). Tijdens de BZ-ministeriele hebben Ministers ingestemd met de erkenning van de ruimte als operationeel domein. Ook Nederland onderkent het belang hiervan. In een wereld waarin de militaire toepassingen van ruimtevaart steeds belangrijker worden is het belangrijk dat NAVO zich blijft aanpassen aan de uitdagingen die dit met zich meebrengt. Evenwel is het vooralsnog niet de bedoeling dat de NAVO eigenstandige ruimte-capaciteiten ontwikkelt, noch wordt militarisering van de ruimte nagestreefd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

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

³ Kamerstuk 35 207, nr. 1