

Vergaderjaar 2020–2021

28 676

NAVO

Nr. 360

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 april 2021

In april 2020 benoemde SGNAVO Jens Stoltenberg een onafhankelijke reflectiegroep om – in het kader van NAVO2030 – een advies uit te brengen op de volgende drie terreinen:

1. Het versterken van de bondgenootschappelijke eenheid, solidariteit en cohesie, met inbegrip van het centrale belang van de trans-Atlantische band;
2. Het vergroten van de onderlinge politieke consultatie en coördinatie;
3. Het versterken van de politieke rol van de NAVO en de relevante instrumenten om het hoofd te kunnen bieden aan huidige en toekomstige dreigingen voor bondgenootschappelijke veiligheid uit alle strategische richtingen.

De reflectiegroep werd voorgezeten door Wes Mitchell en Thomas de Maizière en bestond verder uit Greta Bossenmaier, Anja Dalgaard-Nielsen, Hubert Védrine, Marta Dassù, Anna Fotyga, Tacan Ildem, John Bew en Herna Verhagen.

Het rapport van de reflectiegroep is een van de drie sporen in het kader van het toekomstgerichte «NAVO2030»-proces. De andere twee sporen bestaan uit consultaties door de SGNAVO van zowel bondgenoten als jongeren en het maatschappelijk middenveld. De drie sporen samen vormen de input voor de aanbevelingen van SGNAVO aan NAVO-staatshoofden en regeringsleiders tijdens hun eerstvolgende bijeenkomst in 2021. Met de aanbevelingen van de SGNAVO aan de staatshoofden en regeringsleiders wordt het NAVO2030-proces afgerond.

De reflectiegroep bood op 25 november 2020 zijn rapport met aanbevelingen aan de SGNAVO aan. Na een eerste wisseling tussen de NAVO-Ministers van Buitenlandse Zaken tijdens hun bijeenkomst op 1 december 2020, waar ik namens Nederland aan deelnam, is het rapport publiek gemaakt. Het rapport bevat een beschouwing van de belangrijkste trends die van invloed zijn op de NAVO tussen nu en 2030. Op basis van

deze beschouwing heeft de reflectiegroep in totaal 138 aanbevelingen geformuleerd.

Zoals toegezegd tijdens het algemeen overleg met uw Kamer op 26 november 2020 (Kamerstuk 28 676, nr. 351), treft u mede namens de Minister van Defensie onderstaand een overzicht van de belangrijkste bevinden van de reflectiegroep en een appreciatie van de meest relevante aanbevelingen. Het rapport van de reflectiegroep is bijgevoegd¹.

Algemeen

De reflectiegroep noemt de NAVO het meest succesvolle bondgenootschap uit de geschiedenis, met als fundament het concept van collectieve zelfverdediging zoals neergelegd in artikel 5 van het NAVO-Verdrag. Een belangrijke reden voor dit succes is het vermogen van de NAVO om zich steeds aan te passen aan veranderende omstandigheden en nieuwe uitdagingen. Zo maakte de NAVO een transformatie door van verdediging tegen Sovjet agressie tijdens de Koude Oorlog naar een uitgebreid partnerschapsbeleid na het vallen van de Berlijnse Muur. Later volgde het invoeren van artikel 5 naar aanleiding van de terroristische aanslagen van 9/11 en het projecteren van defensief vermogen en politieke stabiliteit buiten het Euro-Atlantisch gebied. Een recenter voorbeeld van het aanpassingsvermogen van de NAVO is het versterken van diens *Deterrence and Defence posture* ten gevolge van de Russische illegale annexatie van de Krim, zowel qua capaciteiten als qua toegezegde defensie-uitgaven en overeengekomen gereedstelling.

Dit vermogen tot aanpassing is volgens de reflectiegroep cruciaal voor de toekomst van het bondgenootschap: de wereld zal er over tien jaar fundamenteel anders uitzien dan nu. Grootmachten zullen elkaar in toenemende mate beconcurreren en bondgenoten worden geconfronteerd met landen die hun invloed willen vergroten, het westerse systeem trachten te veranderen en een uitdaging vormen op zowel economisch als veiligheidsterrein. Bekende dreigingen zoals terrorisme zullen aanhouden, maar de NAVO zal ook voor nieuwe risico's komen te staan die voortvloeien uit bijvoorbeeld pandemieën, klimaatverandering cyberdreigingen en space. Daarnaast vormen opkomende en ontwrichtende technologieën (*emerging and disruptive technologies*; hierna EDT) zowel een uitdaging als een kans voor de NAVO. De door de reflectiegroep geschetste ontwikkelingen komen overeen met het in de Defensievisie 2035 geschetste dreigingsbeeld.

Naast deze externe factoren benoemt de reflectiegroep ook interne spanningen: zorgen over afnemende Amerikaanse betrokkenheid bij Europa, argwaan vanuit o.a. de VS over discussies rond Europese strategische autonomie en het eigengereide optreden van sommige bondgenoten. Ook de erosie van democratie en de rechtsstaat bij enkele bondgenoten droeg bij aan interne spanningen, terwijl eenheid en cohesie onder bondgenoten het sterkste wapen is volgens de reflectiegroep. De NAVO heeft eerder zwaar weer weten te doorstaan door zich te ontwikkelen en te versterken. Dat zal ook de komende jaren moeten gebeuren, want vooruitblikkend naar 2030 is gezamenlijke verdediging tegen veiligheidsdreigingen en tegen aantasting van de manier waarop we leven van onverminderd belang.

Veiligheid is in toenemende mate een onderwerp dat verder gaat dan het militaire domein. Dat betekent volgens de reflectiegroep dat de NAVO zowel zijn rol als belangrijkste trans-Atlantische veiligheidsforum alsook

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

zijn arsenaal aan instrumenten zal moeten verstevigen. Daarbij moet het bondgenootschap zich niet alleen richten op verdieping van militaire samenwerking, maar juist ook op versterking van politieke consultatie en samenwerking op andere terreinen. Interne cohesie en samenwerking tussen bondgenoten zijn daarvoor cruciaal. Alleen door eendrachtig op trekken kan het bondgenootschap het hoofd bieden aan de vele (nieuwe) dreigingen waarmee het wordt geconfronteerd. De enige manier waarop Noord-Amerika en Europa hun collectieve belangen en veiligheid kunnen verdedigen is door samen te werken; geen van beide is in staat om dit zelfstandig te doen.

Het kabinet onderschrijft deze noties van de reflectiegroep. Zeker waar het de collectieve verdediging betreft, heeft Europa de NAVO en de VS hard nodig. In die zin is en blijft de NAVO onze primaire veiligheidsorganisatie voor collectieve zelfverdediging. Een eerlijke verdeling van de lasten conform in NAVO-verband gemaakte afspraken, is hierbij van cruciaal belang voor de onderlinge solidariteit. De EU is bezig om zijn veiligheid en defensie instrumenten te versterken, zodat de EU waar nodig in de nabije toekomst ook zelfstandig zijn veiligheidsbelangen beter kan verdedigen. Het gaat dan met name om crisisbeheermissies in de nabijheid van de Unie en het vergroten van de weerbaarheid van de EU en haar burgers tegen onder andere cyberaanvallen en desinformatie en om meer gezamenlijke capaciteitsontwikkeling. Nederland steunt deze ontwikkeling.

Aanbevelingen: nieuwe en hernieuwde dreigingen

Volgens de reflectiegroep is **Rusland** – en diens toegenomen assertiviteit – een van de belangrijkste geopolitieke uitdagingen en dreigingen voor de NAVO. Daarbij gaat het om zowel nucleaire en conventionele militaire als hybride dreigingen. Het rapport stelt dat de NAVO de tweeledige benadering van afschrikking en dialoog ten aanzien van Rusland dient voort te zetten, maar dat deze benadering wel aan vernieuwing toe is. Enerzijds zal de NAVO een uitgebreidere gereedschapskist moeten ontwikkelen om hybride dreigingen vanuit Rusland tegen te gaan en de kosten van Russische agressie te verhogen. Anderzijds moet het bondgenootschap de dialoog blijven zoeken op het gebied van o.a. wapenbeheersing.

Het kabinet deelt de analyse dat de verhouding met Rusland wezenlijk is veranderd, vergeleken met de situatie ten tijde van de vaststelling van het Strategisch Concept van de NAVO uit 2010. Rusland keert zich in toenemende mate af van de internationale rechtsorde en de bestaande veiligheidsordening in Europa, is de afgelopen jaren voortgegaan met op grote schaal te investeren in militaire capaciteiten en afschrikking en maakt gebruik van ongewenste inmenging, spionage, cyber- en hybride operaties, ook in westerse landen. Verder is er uiteraard de Russische militaire inmenging in Oekraïne en op andere plaatsen in de voormalige Sovjetunie. Ook manifesteert Rusland zich de laatste jaren steeds vaker buiten zijn «nabije buitenland» om zijn belangen te bevorderen. Het kabinet is met de reflectiegroep van mening dat de NAVO en bondgenoten nadrukkelijker zullen moeten inzetten op defensieve capaciteiten en gebruik moeten maken van een uitgebreidere gereedschapskist om militaire en hybride dreigingen vanuit Rusland tegen te gaan, zoals het gericht inzetten van strategische communicatie.

Het kabinet kan zich ook vinden in de aanbeveling dat de NAVO de tweesporenbenadering van afschrikking en dialoog ten aanzien van Rusland dient voort te zetten, zoals ook beschreven in de Ruslandbrief d.d. 22 december 2019 (Kamerstuk 35 373, nr. 1). Voor de NAVO moet de NAVO-Rusland Raad het belangrijkste forum voor dialoog blijven. Ook

hecht Nederland eraan dat in dit kader de situatie in Oekraïne onderwerp van gesprek blijft. Hoewel de laatste NAVO-Rusland Raad in juli 2019 plaatsvond, en Rusland sindsdien de uitnodigingen van de NAVO voor het bijeenkomen van de NAVO-Rusland Raad niet heeft aangenomen, is het onverminderd van belang dat het bondgenootschap dialoog blijft zoeken. Bij het ontbreken van een effectieve dialoog in de NAVO-Rusland Raad moet ook naar andere kanalen worden gekeken, zoals bestaande kanalen via de plaatsvervangend secretaris-generaal van de NAVO en via de militaire lijnen. In (sporadische) gevallen is het mogelijk gebleken met Rusland samen te werken en te komen tot concrete resultaten. Zo heeft Rusland mede aan de basis gestaan van internationale afspraken over het Iraanse nucleaire programma, het zogeheten Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA). De NAVO moet doorgaan met het ontwikkelen van deconflicte- en vertrouwenwekkende maatregelen. Wapenbeheersing en klimaatveiligheid zijn in dat kader belangrijke onderwerpen voor dialoog en samenwerking met Rusland.

Een eensgezinde benadering van Rusland door zowel de NAVO als de EU is cruciaal. Samenwerking tussen beide organisaties op dit terrein geeft ruimte voor intensivering. Ook de OVSE en RvE dragen bij aan veiligheid aan de oostflank van het bondgenootschap.

De reflectiegroep stelt dat ook **China's** groeiende macht en assertiviteit een van de belangrijkste geopolitieke ontwikkelingen is waartoe de NAVO zich zal moeten verhouden, ondanks dat dit land op dit moment geen directe militaire bedreiging vormt voor het Euro-Atlantische gebied. China hanteert een mondiale agenda en leunt daarbij op zowel zijn economische als militaire gewicht. Het land is bereid om wereldwijd economische dwang en diplomatieke intimidatie te gebruiken om zijn doeleinden te bewerkstelligen, ook buiten de Indo-Pacifische regio.

Daarom stelt de reflectiegroep dat de NAVO veel meer tijd, (politieke) middelen en aandacht (o.a. structurele monitoring) moet wijden aan de veiligheidsuitdagingen waarvoor China het bondgenootschap stelt. Er moet een politieke strategie worden ontwikkeld voor een wereld waarin China steeds belangrijker wordt. Daarnaast moeten de uitdagingen waar China het bondgenootschap voor stelt structureel mee worden genomen in bestaande NAVO-structuren. Ook stelt het rapport dat een apart overlegorgaan dient te worden opgericht waarin de bondgenoten alle aspecten van hun veiligheidsbelangen vis-a-vis China met elkaar kunnen bespreken.

Het kabinet is het met de reflectiegroep eens dat China zich in toeneemende mate assertief manifesteert op het wereldtoneel. In de verklaring naar aanleiding van de Leaders» Meeting in 2019 werd gesteld dat China een uitdaging is alsook kansen biedt. China is zowel een economische concurrent, een systeemrivaal als een potentiële partner. De COVID-19 crisis heeft de bewustwording van ongewenste afhankelijkheden en de mogelijke gevolgen daarvan voor de eigen veiligheid en die van de NAVO versneld. Daarom deelt het kabinet ook de aanbeveling van de reflectiegroep dat de NAVO de informatie- en analysedeling onder bondgenoten moet versterken. Ook moet verder worden uitgewerkt waar het handelingsperspectief van de NAVO ligt, zeker als het gaat over thema's als economische veiligheid, weerbaarheid en het beschermen van kritieke infrastructuur. Het kabinet is van mening dat de NAVO op deze terreinen in ieder geval een meerwaarde heeft als overlegplatform.

Veel van de uitdagingen die de reflectiegroep signaleert, zijn echter niet voorbehouden aan China, maar komen ook voort uit het handelen van verschillende actoren, waaronder China. Daarom is het kabinet van

mening dat uitdagingen, de daaruit voortvloeiende kwetsbaarheden en hun potentiële «antwoorden» zo veel mogelijk landen-neutraal dienen te worden benaderd. Naar de mening van het kabinet biedt de huidige overlegstructuur van de NAVO voldoende mogelijkheden voor overleg over deze uitdagingen.

Uiteraard is het kabinet van mening dat de NAVO het perspectief tot een politieke dialoog met China over gedeelde belangen, maar ook over verschillen van inzicht, open dient te houden. Ook moeten de uitdagingen (en de kansen) waarvoor China het bondgenootschap stelt, een plek krijgen in de update van het Strategisch Concept van de NAVO.

Emerging and Disruptive Technologies (**EDTs**) zullen volgens de reflectiegroep een steeds belangrijker rol spelen in de veiligheidscontext waarin de NAVO opereert. Nieuwe technologieën zullen de aard van oorlogsvoering doen veranderen en nieuwe vormen van aanvallen mogelijk maken, bijvoorbeeld door middel van hypersonische wapens en hybride operaties. Het rapport stelt dat de beschikking over EDTs – en het behouden van een technologische voorsprong – cruciaal is voor de veiligheid van de NAVO en zijn bondgenoten.

De reflectiegroep erkent dat het ontwikkelen van nieuwe technologieën primair een nationale bevoegdheid is, maar dat het bondgenootschap wel een belangrijke rol kan spelen in het ontwikkelen van een gezamenlijke EDT-strategie op basis van een NAVO-brede analyse van dreigingen en kansen. Ook zou de NAVO moeten dienen als coördinatieplatform voor informatie-uitwisseling en samenwerking tussen bondgenoten op het gebied van EDTs, waarbij het van belang is ook de private sector te betrekken. Daarnaast oppert de reflectiegroep om EDTs structureel te verankeren in het NAVO-defensieplanningsproces. Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling en is van mening dat nieuwe technologieën meegenomen dienen te worden bij de capaciteitsopbouw van het bondgenootschap. We zullen immers gezamenlijk een antwoord moeten blijven geven op de steeds veranderende omgeving, dreigingen en oorlogsvoering.

Het kabinet onderschrijft de analyse van de reflectiegroep dat EDT's grote impact (zullen) hebben op de dreiging en vorm van toekomstige conflicten en de *Deterrence and Defence posture*, civiele gereedheid en weerbaarheid van de NAVO. Het kabinet deelt de mening van de reflectiegroep dat de NAVO zijn technologische voorsprong dient te behouden. Nederland draagt dan ook actief bij aan het nader uitwerken van een gezamenlijke EDT-strategie (*Roadmap on Emerging and Disruptive Technologies*).

Deze strategie is in lijn met de aanbevelingen van de reflectiegroep en voorziet in een belangrijke rol van de NAVO bij het stimuleren van het delen van informatie, zoals risicoanalyses en nationale beleidsdoelen van de bondgenoten (zoals bijvoorbeeld op het gebied van het voorkomen van ongewenste kennisoverdracht, screening van buitenlandse investeringen, et cetera). Concrete beleidsmaatregelen liggen in eerste instantie op nationaal (en daarmee voor Nederland veelal) op EU-terrein. Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de reflectiegroep en benadrukt dat uitwisseling van informatie, kennis en expertise tussen de EU en NAVO in dit kader van belang is.

Dat geldt uiteraard ook voor onderzoek, technologie- en capaciteitsontwikkeling. EDT's zijn onmisbaar voor de verwezenlijking van de Defensievisie 2035 (Kamerstuk 34 919, nr. 73) en zijn dan ook een speerpunt in de geactualiseerde Strategische Kennis- en Innovatie Agenda (SKIA)

2021–2025) (Kamerstuk 35 570 X, nr. 32). De NAVO speelt daarin een belangrijke rol. Zo is de EDT *Roadmap* een belangrijk richtsnoer bij het Nederlandse defensieonderzoek en het gezamenlijke onderzoek van de NAVO-bondgenoten.

Het kabinet verwelkomt de aanbeveling van de reflectiegroep over de wenselijkheid van samenwerking met de private sector bij de ontwikkeling van EDT. Die aanbeveling is in lijn met de ontwikkelingen bij Defensie dat zich de afgelopen jaren onder meer heeft aangesloten bij de Nationale Wetenschapsagenda, het Missie gedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid en de Nederlandse *Artificial Intelligence* Coalitie.

Tegelijkertijd verliest Nederland de juridisch-ethische aspecten van EDT niet uit het oog. Nederland blijft zich daarvoor sterk maken, ook in NAVO-verband.

Het reflectierapport stelt dat kwaadwillende actoren – zowel statelijke als niet-statale – middels **hybride en cyberaanvallen** pogen de NAVO te verzwakken en democratische instituties te ondermijnen. Dit type aanvallen richt zich op de voornaamste kwetsbaarheden van bondgenoten. De reflectiegroep stelt daarom dat de NAVO zijn capaciteit om bondgenoten te ondersteunen bij de verdediging tegen hybride en cyberaanvallen verder dient te versterken. Daarnaast moet de NAVO werken aan gedeelde *situational awareness* door middel van detectie, monitoring en analyse. Ook dient de NAVO bondgenoten te ondersteunen in het ontwikkelen van *comprehensive response frameworks* voor het tegengaan van hybride dreigingen, inclusief responsopties bij desinformatiecampagnes en cyberaanvallen. Scenario's en gezamenlijke oefeningen kunnen deze responsopties vervolgens toetsen. Tot slot stelt het reflectierapport dat de NAVO meer moet investeren in het werven en trainen van medewerkers op het gebied van de nieuwste vormen van cyberverdediging.

Het kabinet deelt de analyse van de reflectiegroep dat de NAVO meer aandacht moet besteden aan hybride en cyberdreigingen. Het dreigingsbeeld in cyberspace verdiept zich en wordt geavanceerder en complexer. Offensieve cybercapaciteiten van tegenstrevers zijn niet alleen geavanceerder geworden, maar worden ook steeds vaker gebruikt om operaties tegen de NAVO en NAVO-bondgenoten uit te voeren. De NAVO zou de nadruk moeten leggen op collectieve afschrikking, *cyber situational awareness* en het aangaan van partnerschappen met internationale organisaties en derde landen. Deze inzet moet leiden tot een verbeterde, meer uniforme en snellere respons, zowel onder de grens van artikel 5 als zo nodig boven de grens van artikel 5. Cybereffecten dienen vrijwillig aangeboden te worden door bondgenoten; het is niet de bedoeling dat de NAVO eigen operationele capaciteiten ontwikkelt. Wel dient er speciale aandacht uit te gaan naar de cyberveiligheid van de NAVO als organisatie. Daarom dient de NAVO te investeren in het verder ontwikkelen van eigen cybersecuritycapaciteiten om de organisatie te kunnen beschermen. De Defensievisie 2035 geeft ook aan dat we meer hoogtechnologisch moeten werken en moeten investeren in cybercapaciteiten.

Met betrekking tot hybride aanvallen en dreigingen is het kabinet van mening dat mondiale transities op geopolitiek, geo-economisch en technologisch gebied de komende jaren de kwetsbaarheid van Nederland en de NAVO voor hybride dreigingen zullen vergroten. Weerbaarheid tegen hybride dreigingen is primair een nationale verantwoordelijkheid. Echter, effectieve internationale samenwerking is in ons belang: een collectieve aanpak van hybride dreigingen kan de nationale bewustwording en weerbaarheid versterken, en biedt additionele responsopties om opponenten af te schrikken. Trans-Atlantische en Europese samen-

werking staan hierbij centraal; gevolgd door like-minded partners in Azië en Oceanië.

De NAVO heeft een taak bij het ontwikkelen van (en oefenen met) militaire responsopties, het adresseren van desinformatie gericht tegen de NAVO of individuele bondgenoten en het ontwikkelen van een responskader op hybride dreigingen voor de NAVO, zowel op politiek-strategisch niveau als op operationeel en tactisch niveau. Daarnaast biedt de NAVO een belangrijk platform voor het creëren van noodzakelijke bewustzijn (*understanding the nature of modern hybrid challenges*), uitwisseling van *best practices* aangaande minimale standaarden en responsopties om nationaal de weerbaarheid goed te kunnen regelen.

De reflectiegroep noemt terrorisme een van de meest directe, asymmetrische veiligheidsdreigingen voor de NAVO-bondgenoten en hun burgers. De veranderende manieren waarop terroristische netwerken en groepen opereren vereisen adaptieve en innovatieve vormen van terrorismebestrijding. De reflectiegroep concludeert dat, hoewel terrorismebestrijding *a priori* een nationale competentie betreft, de NAVO wel degelijk van toegevoegde waarde kan zijn bij het tegengaan van deze dreiging met name vanuit NAVO's zuidflank. Het rapport stelt daarom dat **terrorismebestrijding** explicieter dient te worden opgenomen in de kerntaken van de NAVO. Het onderwerp dient voldoende middelen en een vaste plek in NAVO-structuren te krijgen. Het kabinet deelt deze aanbevelingen en zal hierop in NAVO-verband aandringen. Bij het verder inbedden van taken op het gebied van terrorismebestrijding acht het kabinet goede samenwerking tussen de NAVO en relevante partners, waaronder de EU, VN, AU, Anti-ISIS Coalitie en het Global Counterterrorism Forum (GCTF) van groot belang.

De zuidflank van de NAVO zal volgens de reflectiegroep de komende tien jaar in belang toenemen. Een zorgwekkende trend in de regio is de combinatie van conventionele statelijke dreigingen – vooral vanuit Rusland en in mindere mate China – en toenemende asymmetrische dreigingen. Het rapport stelt dan ook dat de NAVO een duidelijke aanpak moet formuleren voor zijn zuidflank, met focus op o.a. het versterken van militaire paraatheid en samenwerking met de EU. Hierin kan het kabinet zich vinden. De aanbevelingen van de reflectiegroep zijn in lijn met het belang dat het kabinet hecht aan de NAVO's 360-gradenbenadering en aandacht voor het strategisch belang van de Zuidflank vanwege mogelijke dreigingen als terrorisme, instabiliteit en ongecontroleerde migratie. Ook onderstreept het kabinet, net als de reflectiegroep, het belang van nauwe samenwerking met de EU op dit terrein.

Effectieve nucleaire **afschrikking** blijft volgens de reflectiegroep essentieel voor de NAVO. Wel kan de NAVO een grotere rol spelen als forum om uitdagingen op het vlak van **wapenbeheersing** te bespreken. Daarnaast moet het bondgenootschap druk blijven uitoefenen op Rusland om zich te houden aan bestaande afspraken op het gebied van wapenbeheersing.

Het kabinet deelt de aanbeveling op het gebied van afschrikking. Zolang kernwapens bestaan zal de NAVO een nucleaire alliantie blijven. Versterking van de *Deterrence and Defence posture* van de NAVO is cruciaal, inclusief verbetering van het reactievermogen (*«react at the speed of relevance»*). Hierdoor is het bondgenootschap in staat om tijdig te reageren op dreigingen en uitdagingen en in vredetijd vastberadenheid uit te stralen. Nederland moet in dit kader een betrouwbare bondgenoot blijven.

Tegelijkertijd hecht het kabinet grote waarde aan wapenbeheersing, ontwapening en non-proliferatie. De NAVO heeft zich gecommitteerd aan het Non-Proliferatieverdrag inclusief artikel 6, (het versterken van) conventionele wapenbeheersing en consultaties tussen bondgenoten. Deze inzet moet overeind blijven en zo mogelijk worden uitgebreid. De NAVO kan als politieke én militaire organisatie een essentiële bijdrage leveren aan wapenbeheersing, ontwapening en non-proliferatie, bijvoorbeeld op het gebied van verificatie of nieuwe technologieën.

Verder stelt de reflectiegroep dat **klimaatverandering** in toenemende mate een *threat multiplier* is. Klimaatverandering zal schaarste van hulpbronnen en wereldwijde voedsel- en wateronzekerheid hoogstwaarschijnlijk doen toenemen. Het rapport beveelt daarom aan dat NAVO zich meer richt op *situational awareness*, *early warning* en informatie-uitwisseling op het gebied van klimaat en andere niet-militaire dreigingen (waaronder pandemieën).

Het kabinet onderschrijft deze aanbevelingen van de reflectiegroep en acht het essentieel dat de NAVO klimaatverandering meeneemt in zijn analyses en integreert in militaire planning en oefeningen. Daarnaast brengt klimaatverandering ook risico's voor NAVO personeel en de operationele effectiviteit met zich mee. Dit betekent dat de NAVO deze risico's in kaart moet brengen en zich hieraan moet aanpassen. Tot slot is het van belang dat de NAVO inzet op verduurzaming en vergroening van defensie met passende ambities, om zo de uitstoot van broeikasgassen en invloed op het milieu sterk te verminderen. Daarbij is het van belang dat er geen afbreuk wordt gedaan aan de veiligheid van het personeel, de militaire effectiviteit van de krijgsmacht en het *Deterrence* en *Defense posture*.

Aanbevelingen: effectiviteit

Een van de centrale aanbevelingen van de reflectiegroep is dat de NAVO zich moet aanpassen aan een **veranderde geostrategische context**, waarin o.a. geopolitieke rivaliteit, een assertief Rusland, China's groeiende macht en invloed, de grotere rol van EDT's en hybride en grensoverschrijdende dreigingen steeds meer aan gewicht toenemen. Om deze veranderde context het hoofd te kunnen bieden en interne cohesie te versterken dient het **Strategisch Concept** van de NAVO uit 2010 te worden geactualiseerd. De drie NAVO-kerntaken dienen daarin behouden te blijven en de rol van de NAVO als voornaamste trans-Atlantisch consultatieforum behoeft versterking. Het kabinet onderstreept deze aanbevelingen van de reflectiegroep.

De reflectiegroep stelt verder dat de vele verschillende dreigingen waarmee de NAVO wordt geconfronteerd het doel en belang van het bondgenootschap bevestigen. Tegelijkertijd zorgt deze veelvoud aan dreigingen – en de uiteenlopende percepties ervan bij de verschillende bondgenoten – ervoor dat het bereiken van interne consensus en stellen van prioriteiten moeilijker is geworden. Daarnaast hebben geschillen tussen bondgenoten een negatieve impact op de eenheid van de NAVO.

Het rapport stelt dan ook dat het bewaken van **politieke cohesie en eenheid** binnen het bondgenootschap van cruciaal belang is. Alle bondgenoten dienen daarom het belang van de NAVO als voornaamste organisatie voor de verdediging van het Euro-Atlantisch gebied te herbevestigen, zich te binden aan een *code of good conduct* en de afspraken rondom *burdensharing* te behouden en behalen. Ook moet het bondgenootschap het belang van democratische normen en waarden onderstrepen en overwegen een *Centre of Excellence for Democratic*

Resilience op te richten om bondgenoten te assisteren in het weerbaar maken van belangrijke democratische instituties tegen ongewenste buitenlandse inmenging.

Daarnaast roept de reflectiegroep op om trans-Atlantische **consultatie** binnen de NAVO te versterken. De bijeenkomsten van Ministers van Buitenlandse Zaken, evenals bijeenkomsten op hoogambtelijk niveau, moeten vaker plaatsvinden. In dergelijke bijeenkomsten moeten strategische en politieke uitdagingen centraal staan.

Het besluitvormingsproces dient volgens het rapport daadkrachtiger te worden ingericht, zonder oog te verliezen voor het principe van consensus. In dit opzicht is het bieden van meer ruimte voor coalities binnen het bondgenootschap een optie. Ook acht de reflectiegroep het een denkbare optie om veto's alleen op ministerieel niveau mogelijk te maken. Tot slot – om de politieke component van het bondgenootschap te versterken – kan het mandaat van de SG van de NAVO op het gebied van personeel en bepaalde budgettaire aangelegenheden volgens het rapport worden vergroot.

Het kabinet is van mening dat de NAVO het belangrijkste trans-Atlantische forum is waar bondgenoten hun veiligheidszorgen bespreken. Met de reflectiegroep is het kabinet van mening dat het nuttig kan zijn om de frequentie van bijeenkomsten van Ministers van Buitenlandse Zaken te verhogen en – waar noodzakelijk – het format van ministeriële bijeenkomsten te verbreden, nu uitdagingen in toenemende mate ook aan de competenties van andere Ministers raken. Ook het introduceren van regelmatige bijeenkomsten op hoogambtelijk niveau (DG) en de equivalenten van nationale veiligheidscoördinatoren is een goede suggestie om zo de band met hoofdsteden te versterken. Nederland bepleitte al eerder om meer informele bijeenkomsten te organiseren om meer richtingen, routes en breekpunten te kunnen verkennen.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling dat de bestaande NAVO-afspraken over eerlijke lastenverdeling behouden moeten blijven. Om gezamenlijk met onze bondgenoten het bondgenootschap te kunnen verdedigen, heeft de NAVO berekend dat we allen in elk geval 2% van ons bbp aan Defensie moeten uitgeven. Het verschil tussen de Nederlandse defensie-uitgaven en het gemiddelde van de Europese bondgenoten is afgelopen jaar verder toegenomen. Uitgaand van de huidige begroting zullen de Nederlandse defensie-uitgaven na 2022 hierbij zowel in absolute als percentuele cijfers afnemen. In de Defensievisie 2035 beschrijft het kabinet wat er nodig is om ook in de toekomst een antwoord te bieden op de dreigingen en problemen. Er zal geïnvesteerd moeten worden om een betrouwbare bondgenoot te zijn. Nederland voldoet geenszins aan de afspraken uit 2014 voor een eerlijke lastenverdeling binnen de NAVO.

Het kabinet deelt de mening van de groep dat consensus het uitgangspunt bij besluitvorming zou moeten zijn. Tegelijkertijd zou gezocht kunnen worden naar meer flexibiliteit in de besluitvorming. Bijvoorbeeld door de besluitvorming over verdere implementatie van het bij consensus genomen besluit tot een missie, voor te behouden aan deelnemende bondgenoten. Het kabinet vindt dat een interessante gedachte.

Het kabinet onderzoekt het voorstel om een *Centre of Excellence for Democratic Resilience* op te richten. Hoewel het kabinet het belang van democratische weerbaarheid ten algemene en het belang daarvan voor het bondgenootschap in het bijzonder onderschrijft, dient de relatie van een dergelijk centrum ten aanzien van de al bestaande instrumenten zoals

o.a. via de Raad van Europa of de Commissie van Venetië nader te worden gezien.

Aanbevelingen: Partnerschappen

De reflectiegroep stelt vast dat de betrekkingen tussen de NAVO en de EU de afgelopen jaren aanzienlijk zijn uitgebreid, onder andere door de *Joint Declarations* uit 2016 en 2018. Beide organisaties zouden zich moeten laten leiden door een gezamenlijke visie op trans-Atlantische eenheid en gedeelde dreigingen. **EU/NAVO-samenwerking** verloopt echter volgens de reflectiegroep nog niet zo goed als gehoopt. Daarom pleit de groep voor het versterken van onderling vertrouwen en begrip tussen beide organisaties. De staatshoofden van de NAVO- en EU-lidstaten zouden bijvoorbeeld bijeen moeten komen om de huidige stand EU/NAVO-samenwerking te evalueren en te zoeken naar nieuwe samenwerkingsmogelijkheden. Verder dient de samenwerking verder te worden geïnstitutionaliseerd door de uitwisseling van *liaison officers* tussen de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) en de internationale staf van de NAVO.

De NAVO vormt de hoeksteen van ons veiligheidsbeleid. De NAVO zou de inspanningen van de EU voor een sterkere en capabelere Europese defensiecapaciteit moeten verwelkomen, zover deze ook de NAVO versterken, bijdragen aan een eerlijke trans-Atlantische lastenverdeling en ruimte bieden voor deelname van NAVO-bondgenoten die geen lid zijn van de EU, zoals nu wordt ontwikkeld voor derde landen die willen deelnemen aan EU PESCO projecten. Daarnaast zouden deze inspanningen moeten leiden tot een groter aandeel van Europese bondgenoten in het behalen van de NAVO-capaciteitendoelstellingen.

Voor het kabinet is goede EU/NAVO-samenwerking van groot belang. Zowel de EU als de NAVO zijn deel van een politieke waardengemeenschap en worden geconfronteerd met dezelfde (nieuwe) dreigingen. Die dreigingen kunnen het meest effectief samen het hoofd geboden worden. Beide organisaties bezitten instrumenten, die elkaar goed aanvullen. Daarbij is het vanuit het oogpunt van effectiviteit en efficiëntie van belang dat onnodige duplicatie wordt vermeden. Daarom is het cruciaal dat beide organisaties onverminderd inzetten op EU/NAVO-samenwerking. Er dienen vaker structurele PSC-NACs (en andere *high-level*) overleggen plaats te vinden, met een strategische invalshoek en resultaatgerichte agendering. Mogelijk met een nieuwe *Joint Declaration* na een NAVO/EU-top als resultaat. Ook dient te worden gezocht naar meer samenwerking op praktisch en operationeel niveau, om daarmee de samenwerking tussen de twee organisaties van onderaf te laten groeien. Voor de collectieve zelfverdediging blijft de NAVO het belangrijkste.

De reflectiegroep ziet **partnerschappen** voor de NAVO als cruciale instrumenten voor veiligheidssamenwerking, informatie- en kennisuitwisseling en capaciteitsversterking. Wel moet er strategischer gebruik van worden gemaakt: partnerschappen dienen volgens de reflectiegroep te worden ingezet om actief de internationale veiligheidscontext vorm te geven. In dat licht dient de NAVO volgens de reflectiegroep een mondiale blauwdruk te ontwikkelen, met daarin een overzicht van partnerschappen in verschillende regio's en hoe deze kunnen worden ingezet om de strategische belangen van de NAVO te bevorderen in een steeds competitievere geopolitieke context.

Daarbij is het noodzakelijk om partnerschappen in de *Indo-Pacific* te versterken, gezien het toenemende geostrategische belang van die regio. Ook dient de NAVO het opendeurbeleid te behouden, de bestaande

partnerschappen met Oekraïne en Georgië uit te breiden, destabilisatie in de Westelijke Balkan tegen te gaan en de *Mediterranean Dialogue* en het *Istanbul Cooperation Initiative* een nieuwe impuls te geven.

Het kabinet is van mening dat de NAVO door samenwerking met partners een adequaat antwoord kan bieden op de veranderende veiligheidscontext waarin het bondgenootschap opereert. Partnerschappen bieden bijvoorbeeld toegevoegde waarde bij het versterken van de informatiepositie van de NAVO, het vaststellen van bepaalde standaarden en het formuleren van responsies op hybride dreigingen. Het kabinet onderschrijft dan ook de aanbeveling van de reflectiegroep dat partnerschappen dienen te worden ingezet om de strategische doelen van de NAVO te behalen. Gezien de veranderende veiligheidsomgeving – en in het kader van de mondiale aanpak – zal de NAVO daarnaast partnerschappen moeten aangaan of versterken met landen als Australië, Nieuw-Zeeland, Zuid-Korea, Japan, en op termijn ook andere landen in Azië, Latijns-Amerika of Afrika. Met betrekking tot het openbaarbeleid moet worden vastgehouden aan de voorwaarden (zoals ook neergelegd in artikel 10 van het Verdrag van Washington) «Europees, democratisch, gedeelde waarden en toegevoegde waarde voor NAVO».

Volgende stappen

De secretaris generaal van de NAVO gebruikt de aanbevelingen van de reflectiegroep als input voor de aanbevelingen die hij in het kader van het «NAVO2030»-proces zal doen aan de NAVO-Staatshoofden en regeringsleiders, als zij later dit jaar (naar verwachting in juni) bij elkaar zullen komen. Hij heeft daartoe reeds een eerste *food for thought paper* gecirculeerd, waarin hij langs de hoofdlijnen van het reflectierapport zijn acht belangrijkste denkrichtingen schetst om de NAVO toekomstbestendiger te maken: 1. meer aandacht voor versterken eenheid, cohesie en solidariteit van de NAVO; 2. het vergroten van de weerbaarheid; 3. behoud van technologische voorsprong; 4. versterking en verbreding van politieke consultaties; 5. een wereldwijde benadering van toekomstige dreigingen (global approach); 6. Klimaatverandering; 7. het bevorderen van stabiliteit door opleiding en capaciteitsopbouw en 8. het herzien van het Strategisch Concept. Een eerste positie van het kabinet op deze punten is verwerkt in deze appreciatie van het reflectierapport.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

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