

Vergaderjaar 2012–2013

28 676

NAVO

Nr. 178

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2013

Conform mijn toezegging tijdens het AO over de NAVO d.d. 21 november (Kamerstuk 28 676, nr. 171) 2012 informeer ik u hierbij over de stand van zaken rondom het NAVO-Partnerschapsbeleid en de Nederlandse inzet daaromtrent.

Het partnerschapsbeleid van de NAVO moet worden gezien in het licht van de veranderende machtsverhoudingen in de wereld. Sinds het einde van de Koude Oorlog heeft de NAVO geen traditionele tegenstrever meer en is het besef gegroeid dat de veiligheid van het bondgenootschap gebaat is bij een intensieve samenwerking en brede dialoog met derde landen. Daarnaast is het dreigingsbeeld aan verandering onderhevig, waarbij de bedreigingen voor het bondgenootschap in toenemende mate van buiten het NAVO-Verdragsgebied komen en een grensoverschrijdend karakter hebben. Voorbeelden hiervan zijn terrorisme, piraterij en falende staten. Ten aanzien van dergelijke dreigingen in relatie tot de betrekkingen tussen NAVO en partners snijdt het mes aan twee kanten: enerzijds is samenwerking met derde landen noodzakelijk om deze dreigingen effectief te kunnen adresseren, anderzijds zijn deze landen hier in toenemende mate toe bereid omdat zij deze dreigingsperceptie delen.

Het belang van partnerschappen werd formeel bekrachtigd in 2010 in het nieuwe Strategische Concept van de NAVO, waarin coöperatieve veiligheid als één van de drie hoofdpijlers van het bondgenootschap wordt aangewezen. Tijdens de bijeenkomst van ministers van Buitenlandse Zaken in Berlijn in april 2011 is dit verder uitgewerkt in een hervormingsagenda voor het NAVO-partnerschappenbeleid. Een belangrijk onderdeel hiervan was de afspraak om partners die een bijdrage leveren aan NAVO-operaties, op meer structurele wijze te betrekken bij de besluitvorming over deze operaties. Daarnaast werd beoogd partnerschappen efficiënter te maken, door de bestaande partnerschapsinstrumenten te ontschotten en samen te brengen in één

overzichtelijk partnerschapssamenwerkingsmenu, beschikbaar voor alle partners. Dit menu bevat momenteel meer dan duizend activiteiten.¹

Individuele partnerschappen

Tot op heden is de NAVO partnerschappen aangegaan met 41 landen². Met partnerschappen wordt o.a. beoogd het onderlinge vertrouwen en begrip te vergroten door middel van dialoog, de normen en waarden van het bondgenootschap meer gemeengoed te maken buiten de eigen grenzen en door middel van defensiehervormingen, trainingen en oefeningen de interoperabiliteit van partnerlanden met NAVO-troepen te vergroten. Met name ten aanzien van dit laatste zijn de partnerschappen succesvol gebleken: bijdragen van partnerlanden zijn cruciaal gebleken voor de operaties in o.a. Afghanistan (ISAF) en Kosovo (KFOR). Daarnaast is voor landen met de ambitie om toe te treden tot de NAVO een partnerschapsrelatie met de NAVO een noodzakelijke eerste stap.

De partnerschappen van de NAVO bestaan uit individuele, bilaterale partnerschapsovereenkomsten (zgn. *Individual Partnership Cooperation Programme* – IPCP) met afzonderlijke landen. De NAVO-partners zijn allesbehalve een homogene groep landen en ook het ontwikkelingstempo en de intensiteit van de verschillende partnerschappen verschillen.

N.a.v. specifieke vragen over het NAVO-partnerschap met Bahrein tijdens het AO van 21 november jl. kan ik u informeren dat Bahrein sinds begin 2005 onderdeel uitmaakt van het *Istanbul Cooperation Initiative* (ICI) van de NAVO. Bahrein heeft geen IPCP met de NAVO en er zijn daarom geen activiteiten die zich specifiek op Bahrein richten. Bahrein neemt slechts in beperkte mate deel aan activiteiten die voor alle partners beschikbaar zijn. De NAVO voert op verschillende niveau's een dialoog met Bahrein, waarbij de politieke situatie aan bod komt. Ten slotte dient gemeld te worden dat Bahrein een operationele bijdrage levert aan ISAF.

Nederland onderschrijft het belang van het aangaan van partnerschappen voor de NAVO en ondersteunt de hervormingen van het partnerschapsbeleid. Nederland voorziet dat het belang van partnerschappen de komende periode verder zal toenemen als gevolg van de convergerende veiligheidsprioriteiten van NAVO-bondgenoten en partners. Bovendien staan defensiebegrotingen in een groot deel van het bondgenootschap onder druk; samenwerking is een kosteneffectieve oplossingsrichting om voldoende slagkracht te behouden. Daarnaast willen veel partners die momenteel aan ISAF deelnemen in de toekomst in staat zijn en blijven om samen met NAVO-bondgenoten op te treden. Samen trainen en verdere ontwikkeling van dezelfde militaire standaarden zal de komende tijd belangrijker worden, ook omdat de activiteiten in Afghanistan worden verminderd, zodat interoperabiliteit behouden blijft.

De flexibiliteit van de institutionele structuur maakt de NAVO bovendien geschikt om met derde landen, op basis van gelijkwaardigheid, een politieke dialoog te voeren en praktische samenwerking vorm te geven. Nederland hecht eraan dat deze flexibiliteit behouden blijft, zodat de NAVO op een zo efficiënt mogelijke manier de partnerschappen vorm kan geven en de politieke, veiligheids- en economische belangen van de NAVO-landen kan behartigen. Tegen de achtergrond van de onmisbare

¹ De NAVO-website biedt inzicht in de instrumenten die de NAVO tot haar beschikking heeft in de relatie met partners: http://www.nato.int/cps/en/SID-8DFBF97F-A8DDAB59/natolive/topics_80925.htm

² Voor een volledig overzicht van de 41 partnerlanden: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/51288.htm>.

bijdrage die partnerlanden hebben geleverd aan NAVO-operaties heeft voor Nederland het behouden en verder vergroten van de interoperabiliteit prioriteit. Daarnaast vindt Nederland dat de NAVO in veel partnerlanden een belangrijke rol kan spelen bij het doorvoeren van defensievormingen.

Wat Nederland betreft is het van belang dat partnerschappen op vraaggestuurde wijze worden vormgegeven en van toegevoegde waarde zijn voor de NAVO; partnerschappen worden aangegaan omdat de NAVO en het land in kwestie dit willen en er beide baat bij hebben. Bij de besluitvorming over bestaande en mogelijke nieuwe partnerschappen zal Nederland, met inachtneming van het multilaterale krachtenveld, hierop blijven toezien. Voorts moet de intensiteit van individuele partnerschappen zich kunnen aanpassen aan de mate waarin belangen, politiek of militair-operationeel, samenkomen. De NAVO is nadrukkelijk niet alleen een militaire organisatie, maar tevens een politieke gemeenschap met gedeelde normen en waarden. Nederland zet zich er daarom voor in dat politieke consultaties, inclusief een dialoog over rechtsstatelijkheid, mensenrechten en democratisering, nadrukkelijk onderdeel uit kunnen maken van de partnerschappen.

Nederland is een warm voorstander van institutionele hervormingen van het partnerschapsbeleid om het omvangrijke partnerschapsinstrumentarium overzichtelijker en eenvoudiger te maken en ter beschikking te stellen aan alle partners op non-discriminatoire basis. Bij de evaluatie later dit jaar van het partnerschapssamenwerkingsmenu zal Nederland in samenwerking met zijn bondgenoten bezien welke verdere hervormingen deze doelstellingen kunnen bevorderen. Tegelijkertijd is het zaak de partnerschapsstructuur zo flexibel mogelijk te houden, zodat – indien daar een concrete vraag naar is – gedifferentieerd kan worden op basis van capaciteiten van partnerlanden («*tailor made*» aanpak).

Partnerschapsfora

In aanvulling op de individuele samenwerkingsprogramma's werkt de NAVO ook met partners samen in de Euro-Atlantische Partnerschapsraad (EAPR), de Mediterrane Dialoog (MD) en het *Istanbul Cooperation Initiative* (ICI). De partners die niet tot een van deze fora horen, worden geschaard onder *Partners across the globe* (PATG). Met EAPR-landen Rusland, Georgië en Oekraïne onderhoudt de NAVO bijzondere betrekkingen. Tot slot werkt de NAVO ook op multilaterale basis samen met de EU, VN en OVSE.

Euro-Atlantische Partnerschapsraad (EAPR)

De Euro-Atlantische Partnerschapsraad (EAPR) werd opgericht als belichaming van de wens van de NAVO om na de Koude Oorlog te werken aan een stabiel Europa waarin gemeenschappelijke waarden als democratisering en rechtsstaat gemeengoed zijn. Dit resulteerde in 1994 in een uitnodiging aan alle Europese niet-NAVO landen om toe te treden tot het *Partnership for Peace* (Pfp), een bilateraal samenwerkingsprogramma, en leidde in 1997 tot de oprichting van de EAPR, waarin alle Pfp-landen samen met de bondgenoten zitting hebben. Hoewel in het verleden de EAPR regelmatig bijeen kwam is dat tegenwoordig minder het geval. Voor een deel komt dat omdat veel voormalige EAPR-leden, zoals de Baltische Staten, Slovenië, Roemenië en Bulgarije, inmiddels lid geworden zijn van de NAVO en het uitbreidingstempo van de NAVO, dat een belangrijk gespreksonderwerp in EAPR-verband was, is afgenomen. Landen als Servië, Macedonië, Montenegro, Georgië en Oekraïne zijn overigens om verschillende redenen niet toegetreden tot het bondgenootschap.

Nederland hecht aan het Euro-Atlantische EAPR-forum, dat nog altijd de ambitie belichaamt om de vrede en veiligheid in dit zeer nabijgelegen deel van de wereld te bevorderen en een goed forum blijft om een breed scala aan veiligheidskwesties te bespreken.

Mediterrane Dialoog (MD)

Met het oog op gedeelde dreigingen als o.a. terrorisme, proliferatie van massavernietigingswapens en falende staten en vanuit de geopolitieke verbondenheid van het Midden-Oosten met het Noord-Atlantische gebied, streeft de NAVO sinds 1994 niet alleen betrekkingen na met Europese landen, maar ook met landen rond de Middellandse Zee. Dit heeft geleid tot het lidmaatschap van zeven landen van de zogenaamde Mediterrane Dialoog (MD), te weten Algerije, Egypte, Israël, Jordanië, Marokko, Mauritanië en Tunesië. De MD bestaat uit een politieke dialoog tussen het bondgenootgenootschap met de zeven MD-landen en individuele, praktische samenwerkingsprogramma's tussen de NAVO en de zeven afzonderlijke MD-landen. De afgelopen jaren ondervond de samenwerking in MD-verband enige belemmering vanwege de bilaterale problemen tussen bondgenoot Turkije en MD-partner Israël als gevolg van het *Mavi Marmara*-incident in mei 2010. Inmiddels is er sinds 22 maart jl. sprake van toenadering tussen deze twee landen. Nederland hoopt dat hiermee de samenwerking tussen de NAVO en de MD-landen zijn stijgende lijn weer zal kunnen hervatten en zal Turkije daar ook toe oproepen. Gezien de vele politieke veranderingen waaraan de Arabische regio onderhevig is, is dialoog en samenwerking met de MD-landen juist op dit moment zeer relevant. Nederland zal zich er daarom ook voor inspannen om dit samenwerkingsverband in NAVO te revitaliseren (zie Kamerstuk 28 676, nr. 177, 15 april jl.). Mede uit dit oogpunt heeft Nederland ook de verantwoordelijkheid op zich genomen om de Nederlandse ambassade in Caïro contactpunt te laten zijn voor NAVO-aangelegenheden in 2013 en 2014.

Istanbul Cooperation Initiative (ICI)

In navolging van de MD werd op de NAVO-top in Istanbul (2004) besloten tot oprichting van het *Istanbul Cooperation Initiative* (ICI). Het ICI is gericht op alle landen in het Midden-Oosten, niet alleen die rondom de Middellandse Zee. De NAVO-missie in Afghanistan en toenemend besef van gedeelde dreigingen speelden een belangrijke rol bij de oprichting van het ICI. Inmiddels zijn Koeweit, Bahrein, de Verenigde Arabische Emiraten en Qatar toegetreden. Oman en Saoedi-Arabië zijn uitgenodigd, maar hebben nog geen toetredingswens kenbaar gemaakt. Het ICI richt zich vooral op praktische samenwerking. Recentelijk bewees het ICI zijn toegevoegde waarde in de aanloop naar en tijdens de NAVO-geleide *Operation Unified Protector* (OUP) in Libië. Het samenwerkingsverband was instrumenteel in het vroegtijdig verzekeren van politieke steun en bijdragen uit de regio aan deze operatie. Nederland acht het ICI een nuttig forum voor praktische samenwerking met deze landen en ziet mogelijkheden om op bepaalde terreinen, bijvoorbeeld piraterijbestrijding, deze samenwerking te intensiveren. Nederland hoopt bovendien dat Saoedi-Arabië en Oman zullen besluiten toe te treden tot het ICI.

Partners across the globe (PATG)

Veel landen die tot voor kort nauwelijks relaties onderhielden met de NAVO zijn belangrijke ondersteunende rollen gaan vervullen in de NAVO-operatie in Afghanistan. Om deze landen, waarmee momenteel zeer intensief wordt samengewerkt, een meer structurele inbedding te geven in de partnerschapsstructuur werd tijdens de NAVO-top in Riga

(2006) besloten hiervoor een apart partnerschapsforum aan te gaan, de *Partners across the globe* (PATG). Het doel van het aanhalen van de betrekkingen destijds was, aldus toenmalig Secretaris-Generaal De Hoop Scheffer, om «niet alleen met deze landen te kunnen vechten, maar ook met ze te kunnen praten». Australië, Nieuw-Zeeland, Zuid-Korea en Japan waren de eerste vier leden. Sindsdien zijn ook Pakistan, Irak en Afghanistan toegetreden. Het zwaartepunt van dit partnerschap ligt bij de bilaterale samenwerkingsprogramma's en richt zich sterk op het bevorderen van de interoperabiliteit. Daarnaast wordt met deze landen regelmatig bilateraal en in groepsverband geconsulteerd over nieuwe dreigingen en wordt kennis hierover uitgewisseld. Vanuit het besef dat de dreiging niet langer beperkt is tot het geografische Verdragsgebied van het bondgenootschap, acht Nederland het van groot belang dat de NAVO ook met landen op grotere afstand van het bondgenootschap geëngageerd blijft over de mogelijkheden van gemeenschappelijk optreden tegen o.a. piraterij, cyber aanvallen en proliferatie van massavernietigingswapens. Ook vindt Nederland het belangrijk om samenwerking op te zoeken met multilaterale organisaties zoals ASEAN en de *Shanghai Cooperation Organisation* om regionale veiligheidsvraagstukken aan de orde te stellen. Met veel Aziatische landen die momenteel geen partner zijn zoals India vindt reeds op *ad hoc* basis uitwisseling plaats. Nederland ziet meerwaarde in het uitbouwen van die uitwisseling. Nederland zal in samenwerking met andere bondgenoten inventariseren of er wederzijdse interesse bestaat relaties aan te gaan met bijvoorbeeld Indonesië en China en waar mogelijk dergelijke relaties bevorderen.

Bilaterale samenwerkingsverbanden (Rusland, Georgië en Oekraïne)

Rusland, Georgië en Oekraïne, alle drie lid van de EAPR, hebben daarnaast een bijzondere relatie met de NAVO in de vorm van respectievelijk de NAVO-Rusland Raad (NRR), de NAVO-Georgië Commissie (NGC) en de NAVO-Oekraïne Commissie (NOC). Het idee achter de NRR (opgericht in 2002), de NGC (2008) en de NOC (1997) is hetzelfde: het drietal fora biedt een platform voor regelmatig bilateraal overleg over defensiehervormingen en praktische samenwerking in o.a. NAVO-missies. Ten aanzien van Georgië en Oekraïne speelt bovendien mee dat tijdens de Boekarest-top in 2008 het bondgenootschap toezegde dat deze landen op termijn lid zullen worden van de NAVO. Sindsdien heeft Oekraïne aangegeven een onafhankelijke status na te streven en niet langer toetredingsaspiraties te koesteren.

In de Rome Verklaring van 28 mei 2002 is de relatie met Rusland geformaliseerd in de vorm van oprichting van de NAVO-Rusland Raad. De samenwerking met Rusland is voor de NAVO van strategisch belang. In deze NRR opereren de bondgenoten en Rusland op basis van gelijkwaardigheid en consensus. Het bijzondere van de NRR is dat, wanneer de relatie tussen Rusland en de Verenigde Staten en/of andere NAVO-landen obstakels ondervindt, de samenwerking in NAVO-verband alsnog doorgang kan vinden. De NRR bestond in 2012 tien jaar en kent inmiddels meer dan tien subcomités over onder meer raketverdediging, terrorismebestrijding, civiele bescherming, logistiek, wapenbeheersing, operaties en drugsmokkel. Het *NATO-Russia Council Helicopter Maintenance Trust Fund* is een goed voorbeeld van een project waarbij gezamenlijk een gemeenschappelijk doel wordt nagestreefd: een veilig en stabiel Afghanistan. De politiek-symbolische waarde van deze samenwerking, waarbij Rusland beschikt over noodzakelijke expertise en materieel, is bovendien groot. Nederland zet naast dit type concrete samenwerking in op transparantie en vergroting van wederzijds vertrouwen. Daardoor kan immers ook ruimte worden gecreëerd voor eventuele voortgang op het terrein van raketverdediging, wapenbeheersing en ontwapening. In dit

kader organiseert Nederland dit jaar een NRR-seminar over nucleair beleid en doctrine. Nederland hoopt dat dit seminar kan bijdragen aan het verder terugdringen van de rol van nucleaire wapens in militaire doctrines.

Multilaterale samenwerking

De NAVO werkt nauw samen met multilaterale organisaties als de VN, EU en OVSE. Deze organisaties zijn belangrijke partners op het terrein van de internationale veiligheid. Het kabinet hecht met name belang aan de ontwikkeling van de partnerschapsrelatie tussen de NAVO en de EU. Civiele en militaire capaciteiten kunnen slechts eenmaal worden ingezet en omdat 21 EU-lidstaten ook deel uitmaken van de NAVO, is het belangrijk om efficiënt te werken en doublures te voorkomen. Optimale coördinatie tussen beide organisaties is van groot belang.

In zijn reactie op het AIV-advies over Europese defensiesamenwerking heeft het kabinet uiteengezet hoe de defensiesamenwerking tussen beide organisaties het beste vorm kan worden gegeven (zie kabinetsreactie d.d. 11 mei 2012, Kamerstuk 33 279, nr. 2). Twee hoofdlijnen zijn zichtbaar, te weten de operationele samenwerking bij missies en operaties en de verwerving en instandhouding van militaire capaciteiten. De praktische samenwerking op operationeel gebied is goed, bijvoorbeeld bij de piraterijbestrijding tussen de NAVO-operatie Ocean Shield en de EU-operatie Atalanta. Dit uit zich in de regelmatige aanwezigheid van EU Hoge Vertegenwoordiger Ashton bij NAVO-bijeenkomsten en SG NAVO Rasmussen bij diverse Raadsbijeenkomsten van de EU.

De samenwerking bij de verwerving en ontwikkeling van militaire capaciteiten is in beweging. De EU met het *Gent-initiatief* (Pooling & Sharing) en de NAVO met het *Smart Defence-concept* bieden nieuwe kaders voor defensiesamenwerking. Van belang is daarbij dat deze initiatieven goed op elkaar worden afgestemd. Het kabinet is verheugd dat beide organisaties elkaar steeds beter weten te vinden, onder andere door de inzet van het Europees Defensie Agentschap maar ook via het reguliere overleg in de EU-NAVO Capaciteitengroep. Het kabinet ziet hierbij vooral ook een rol voor het NATO Defence Planning Proces (NDPP). Het NDPP biedt de mogelijkheid verschillen en mogelijkheden te identificeren en de tekortkomingen door de lidstaten in hun nationale planningscyclus te laten aanvullen. In deze systematiek zou ook het EU-planningsproces moeten worden betrokken.

Zoals bekend wordt de samenwerking tussen de NAVO en de EU gehinderd door institutionele problemen die samenhangen met de Turks-Cypriotische kwestie. Over deze kwestie bent u geïnformeerd in de kamerbrief van 4 april jl. (Kamerstuk 21501-02, nr. 1244). Deze problemen mogen naar de mening van het kabinet echter geen belemmering vormen om de samenwerking op de twee hierboven genoemde hoofdlijnen verder invulling te geven.

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans