
Vergaderjaar 2021–2022

28 676

NAVO

Nr. 417

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2022

Hierbij bied ik u aan, mede namens de Minister-President, het verslag van de NAVO-Top van 28–30 juni 2022.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

De Minister van Defensie,
K.H. Ollongren

VERSLAG VAN DE NAVO TOP VAN 28, 29 en 30 JUNI 2022

Op woensdag 29 en donderdag 30 juni 2022 vond in Madrid een historische NAVO Top plaats. Tegen de achtergrond van de Russische oorlog in Oekraïne namen staatshoofden en regeringsleiders het nieuwe Strategisch Concept aan, besloten over de substantiële versterking van de bondgenootschappelijke afschrikking en verdediging, over de verhoging van het gemeenschappelijk budget, en over de herziening van het *Comprehensive Assistance Package for Ukraine*. Voorafgaand aan de Top werd bekend dat Finland, Zweden en Turkije onderling overeenstemming hadden bereikt over een trilateraal memorandum. Beide landen werden tijdens de Top uitgenodigd toe te treden, waarmee een volgende stap is gezet in het toetredingsproces van Finland en Zweden. De Minister-President, Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Defensie namen deel aan de Top. Tijdens de Top namen Staatshoofden en regeringsleider ook een politieke verklaring aan. Het Strategisch Concept en de verklaring ontvangt u als bijlage bij deze brief.

De Top werd door de Spaanse Koning geopend met een diner voor staatshoofden en regeringsleiders. Vervolgens waren er drie werksessies. Tijdens deze sessies spraken de bondgenoten over de Russische inval in Oekraïne, over stabiliteit in de Westelijke Balkan, de Zuid-Kaukasus en mondiale uitdagingen voor de veiligheid van het Euro-Atlantische gebied en ten slotte spraken zij over uitdagingen ten zuiden van het Euro-Atlantisch verdragsgebied. Ook vond een informeel diner plaats voor staatshoofden en regeringsleiders met de zes non-NAVO EU-lidstaten over de Euro-Atlantische relatie. Parallel daaraan vond een informeel diner plaats voor NAVO-Ministers van Buitenlandse Zaken over de Russische invasie van Oekraïne en een informeel diner voor NAVO-Ministers van Defensie over de westelijke Balkan. Ten slotte tekende de Minister president en marge van de Top op 30 juni 2022 een *letter of commitment* voor het *NATO Innovation Fund*.

Werksessie I: Russische agressie tegen Oekraïne en het aannemen van het Strategisch Concept en de Politieke Verklaring

Stand van zaken oorlog in Oekraïne

Bij de opening van de sessie sprak de Oekraïense president Zelensky staatshoofden en regeringsleiders toe. Hij sprak daarbij zijn waardering uit voor de steun – zowel politiek, militair, financieel als humanitair – die hij ontving van bondgenoten. Het was echter niet genoeg. Hij riep op tot verdere ondersteuning, met zware wapens en munitie en schetste het belang van de steun aan Oekraïne voor het bondgenootschap

De Nederlandse Minister-President kreeg veel bijval naar aanleiding van zijn oproep meer steun te leveren aan Oekraïne. De Minister-President stelde dat het van niet te onderschatten belang is dat Oekraïne deze oorlog wint. Daarom dienen de wapenleveranties te worden opgeschroefd en moeten deze worden versneld. Als Oekraïne deze oorlog verliest, zullen we daar allemaal in Europa de consequenties van ondervinden. De Minister-President kondigde verder aan dat Duitsland en Nederland samen additioneel zes pantserhouwitsers zullen leveren.

Veel bondgenoten onderstreepten dat NAVO geen deel moet worden van dit conflict, maar dat de individuele bondgenoten uiteraard wel vol moeten inzetten op (militaire) steun aan Kyiv. Daarvoor is de *Ukraine Defence Contact Group* (UDCG) zeer geschikt, zo bleek uit veel interventies. Bondgenoten verwelkomden voorts de substantiële versterking van de oostflank.

Ook werd kort aandacht besteed aan lastenverdeling. Het rapport over lastenverdeling dat SG NAVO in aanloop naar de Top uitbracht toont dat veel bondgenoten op koers liggen om in 2024 de 2%-norm te halen. De meeste bondgenoten hebben hun defensie-uitgaven de afgelopen periode aanzienlijk verhoogd. Ook Nederland heeft hierin in korte tijd een grote inhaalslag gemaakt en komt in 2022 op plek 14 van de 28 Europese landen in de NAVO. Op basis van de huidige gegevens stijgt Nederland in 2024 naar plek 10 van de 28 landen¹.

Strategisch Concept en Madrid Verklaring

Op de Top namen Staatshoofden en Regeringsleiders het nieuwe Strategisch concept aan, gevoegd als bijlage bij deze brief. Ten aanzien van de laatste versie die met u werd gedeeld² vonden geen substantiële wijzigingen plaats. Nederland is tevreden met het nieuwe Strategisch Concept dat de NAVO een goed politiek kader biedt waarbinnen sturing kan worden gegeven aan het handelen dat nodig is het verdragsgebied de komende periode veilig te houden.

Gemeenschappelijk budget

Ook werd in beginsel ingestemd met de verhoging van het gemeenschappelijk budget van de NAVO. De implicaties van dit besluit zullen komend jaar uitgewerkt worden. Dan bestaat een gedetailleerder inzicht in wat die verhoging concreet betekent voor de Nederlandse bijdrage. Hiermee werd opvolging gegeven aan het besluit bij de NAVO-Top in 2021 dat bondgenoten voldoende financiële middelen beschikbaar moeten stellen om ervoor te zorgen dat de NAVO militair sterk blijft en politiek sterker wordt. Adequate financiering is noodzakelijk om uitvoering te kunnen geven aan bestaand beleid, de moderniseringsagenda van NAVO2030 en om invulling te geven aan de versterking van de bondgenootschappelijke afschrikking en verdediging. Verhoging van de gemeenschappelijke financiering versterkt daarmee de collectieve veiligheid van het bondgenootschap. De inval van Rusland in Oekraïne maakt het belang hiervan extra duidelijk.

Werkssessie II: veiligheidssituatie Moldavië, Westelijke Balkan, Zuid-Kaukasus, en mondiale veiligheidsuitdagingen

Aan de tweede sessie namen ook de Ministers-Presidenten van Georgië, Australië, Japan, Nieuw-Zeeland en Zweden, de presidenten van Zuid-Korea en Finland en de Voorzitters van de Europese Commissie en de Europese Raad deel.

Alle bondgenoten verwelkomden in hun interventie het voornemen van Finland en Zweden toe te treden tot de NAVO.

Bondgenoten onderstreepten in hun interventies het grote, en nog verder toenemende belang van partnerschappen. Velen verwezen daarbij naar de grote uitdaging waarvoor China het bondgenootschap ook op veiligheidsgebied plaatst onder andere door het gedrag van China in de cyberruimte, door hybride optreden en door het verspreiden van desinformatie. Ook de nauwere samenwerking tussen Rusland en China baarde velen zorgen. Veel bondgenoten spraken uit dat de beslissingen die we nu nemen van

¹ Voor een volledig overzicht van defensie-uitgaven van bondgenoten zie: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_197050.htm?selectedLocale=en. De Minister van Defensie doet hiermee gestand aan haar toezegging uit het Commissiedebat over de NAVO DMM van 8 juni 2022, Kamerstuk 28 676, nr. 413.

² Kamerstuk 28 676, nr. 411.

grote invloed kunnen zijn op onze toekomst. Tegelijkertijd vond een aantal bondgenoten dat de deur naar dialoog en samenwerking met China open moest worden gehouden, niet in de laatste plaats om communicatiekanalen open te houden en om misverstanden te kunnen voorkomen. De samenwerking met de partners in de Indo-Pacific is cruciaal om de uitdagingen van de toekomst het hoofd te kunnen bieden. Een groot en belangrijk gedeelte van de bondgenoten benadrukte ook in dit opzicht het cruciale belang van NAVO-EU samenwerking en riep op werk te maken van een nieuwe Gezamenlijke NAVO-EU verklaring over de samenwerking tussen beide organisaties.

Een aantal bondgenoten wees op het belang van de Westelijke Balkan voor stabiliteit van het Euro-Atlantisch gebied. Juist hier deed onder meer Russische inmenging zich voelen, evenals in Moldavië. Dat is een kwetsbaarheid die we ons als bondgenootschap niet kunnen veroorloven en vraagt ook in de toekomst aandacht voor deze regio.

Nederland onderstreepte het belang van het uitdragen van een duidelijke en evenwichtige boodschap over onze waarden en normen. We slagen er lang niet altijd in om onze visie over te brengen aan landen die een nauwe relatie met zowel het westen als met Rusland en/of China nastreven. Het is van groot belang de dialoog te blijven zoeken met deze landen, ook als zij niet op alle vlakken onze waarden en normen delen. Daarbij gaat het in de eerste plaats om het aangaan van de dialoog, maar dient daarnaast praktische samenwerking en ondersteuning geboden te worden. Voorts onderstreepte de Minister-President het belang Georgië en landen in de Indo-Pacific te ondersteunen bij het opbouwen en versterken van hun weerbaarheid. De Minister-President gaf aan dat Nederland voornemens was elke twee jaar een Nederlands schip naar de Indo-Pacific te zullen sturen.

Werksessie III: uitdagingen ten zuiden van het Euro-Atlantisch verdragsgebied

De voorzitter van de parlementaire assemblee van de NAVO sprak de NAVO-Staatshoofden en Regeringsleiders toe. In zijn toespraak vroeg hij met name aandacht voor het belang van democratische weerbaarheid en riep bondgenoten ertoe op hierop alert te zijn en te blijven. Bondgenoten bespraken verder het belang van het zuiden voor de veiligheid van het Euro-Atlantisch gebied. Het is van belang dat we samenwerken op de uitdagingen die we delen (zoals de strijd tegen terrorisme), ondersteuning bieden op het gebied van individuele en gemeenschappelijke weerbaarheid en aan ondersteuning voor capaciteitsopbouw.

Informele diners

De informele diners boden Staatshoofden en regeringsleiders, Ministers van Buitenlandse zaken en Ministers van Defensie gelegenheid nader in te gaan op een aantal specifieke onderwerpen. Staatshoofden en regeringsleiders spraken tijdens het informele Trans-Atlantische diner over het grote belang van verdere NAVO-EU samenwerking. Nederland gaf daarbij aan graag een ambitieuzere tekst over deze samenwerking te hebben willen zien in het Strategisch Concept en drong aan op het spoedig tot stand brengen van een Gemeenschappelijke NAVO-EU verklaring over samenwerking tussen de beide organisaties. Ook andere bondgenoten onderstreepten de noodzaak dat beide organisaties nauw met elkaar samenwerkten.

Tijdens hun informele diner, waar tevens de Ministers van Jordanië en Mauritanië aanschoven, stonden Ministers van Buitenlandse zaken stil bij

het grote belang dat het zuiden heeft voor de veiligheid en stabiliteit van het Euro-Atlantisch gebied. Er zijn gezamenlijke uitdagingen, zoals terrorisme, en de invloed van Rusland en China neemt ook daar toe. De grootste zorg is nu voedselzekerheid in het Zuiden door de oorlog in Oekraïne en de destabiliserende gevolgen van klimaatverandering. NAVO staat niet noodzakelijkerwijs als eerste aan de lat, en samenwerking met andere organisaties (ook regionaal) is cruciaal. De hoofdboodschap van Nederland was dat we engagement met landen buiten de NAVO praktisch en actiegericht moeten aanpakken. Veel van deze landen bereiken we op dit moment onvoldoende. Dat lukt alleen met oprechte betrokkenheid, te vertalen in frequente bezoeken, handelsakkoorden, samenwerkingsprojecten op het gebied van contra-terrorisme en ontwikkelingssamenwerking. De hoofdvraag moet zijn: wat hebben zij van ons nodig? Dit vergt verdergaand praktisch operationaliseren van ons engagement.

Tijdens hun informele diner spraken NAVO-Ministers van Defensie met de Minister van Defensie van Bosnië-Herzegovina over de Westelijke Balkan. Bondgenoten spraken hun zorgen uit over de ongewenste invloed van Rusland en China in de regio. Hybride dreigingen, zoals desinformatiecampagnes, beïnvloeding van democratische processen, ongewenste economische afhankelijkheden en cyberaanvallen dragen bij aan het vergroten van instabiliteit in de regio. De Russische aanval op Oekraïne draagt verder bij aan toenemende instabiliteit van deze geopolitiek belangrijke regio. Bondgenoten benadrukten eensgezind het belang van voortdurende steun aan Bosnië-Herzegovina en de andere landen in de regio. De Minister van Defensie benadrukte het belang om samen met partners bij te dragen aan de bevordering van de politieke en sociale stabiliteit en vreedzame co-existentie in de regio. Nederland ziet hier een rol voor zowel de NAVO als de EU. Nederland steunt verlenging van het mandaat van EUFOR Althea en de Minister van Defensie heeft aangegeven dat Nederland bereid is om militair bij te dragen aan de missie. Ook in Kosovo blijft ondersteuning van de *Kosovo Security Forces* nodig. Voor alle landen geldt dat verdere integratie in de NAVO en de EU een belangrijke bijdrage kan leveren aan het vergroten van de veiligheid en stabiliteit in deze kwetsbare regio.

Goedkeuring en ratificatie toetreding Finland en Zweden

Aan de vooravond van de Top maakten Finland, Zweden en Turkije bekend dat de landen tot een overeenkomst waren gekomen, waardoor een volgende stap in het toetredingsproces van Finland en Zweden gezet kan worden. Het betreft hier een tripartiete overeenkomst, geen besluit van de NAVO. Turkije gaf aan door deze overeenkomst voldoende gerustgesteld te zijn om in te kunnen stemmen met het openen van toetredingsonderhandelingen met Finland en Zweden. Het kabinet verwelkomt de voortgang en dat ruimte is ontstaan om het toetredingsproces voort te zetten.

Op 10 juni informeerden wij u over het toetredingsproces en het belang van het spoedig doorlopen hiervan³. Door hun wens om toe te treden tot de NAVO kenbaar te maken, zijn Finland en Zweden kwetsbaarder geworden voor Russische agressie. De bescherming van de landen door het NAVO-verdrag is echter pas van kracht als alle dertig huidige bondgenoten het lidmaatschap goedgekeurd hebben. Het is daarom van groot belang dat de toetreding van Finland en Zweden zo snel mogelijk plaatsvindt. Het kabinet spant zich in een zo spoedig mogelijke goedkeuring van het toetredingsprotocol mogelijk te maken. Daarbij speelt uw Kamer een belangrijke rol. De precieze invulling van het

³ Kamerstuk 28 676, nr. 410.

toetredingstraject is nog niet bekend. Onderstaand treft u een schets aan van het verwachte verloop.

De toetredingsonderhandelingen met Finland en Zweden zijn op maandag 4 juli 2022 van start gegaan en zijn diezelfde dag afgerond. Kern van de toetredingsonderhandelingen vormde de uitwerking van aanvullende praktische afspraken over het lidmaatschap. Deze afspraken zijn met beide landen individueel gemaakt en werken uit hoe de landen invulling zullen geven aan de verplichtingen van het bondgenootschap. Dit betreft bijvoorbeeld de juridische gevolgen van het lidmaatschap, deelname aan het NAVO-capaciteitenplanningsproces (NDPP) en de verdeelsleutel voor de financiële bijdragen van Finland en Zweden aan de NAVO.

De landen van de Noord-Atlantische Raad hebben op dinsdag 5 juli de toetredingsprotocollen voor Finland en Zweden ondertekend. Hiermee hebben Finland en Zweden officieel de status van «genodigden» binnen de NAVO en kunnen zij bij de meeste overleggen aansluiten.

De toetredingsprotocollen zullen nu volgens de nationale procedures van de bondgenoten worden goedgekeurd.

De toetredingsprotocollen van Finland en Zweden zijn, om ons eigen goedkeuringsproces te bespoedigen, samengevoegd in één wetsvoorstel. De ministerraad is op 5 juli in een extra spoedzitting bijeengekomen om de toetredingsprotocollen te behandelen en heeft de Raad van State verzocht om een spoedadvies uit te brengen. Hierdoor is het mogelijk om het gezamenlijke wetsvoorstel zeer spoedig, zo mogelijk voor het zomerreces, aan uw Kamer voor te leggen ter goedkeuring.

U verzocht om indicatie van de goedkeuringsprocedures van andere bondgenoten. Nederland heeft op dit moment nauw contact met andere bondgenoten om inzicht te krijgen in hun ratificatieprocedures en of deze versneld kunnen worden, zodat toetreding zo snel mogelijk kan geschieden. Net als Nederland, brengen andere landen de mogelijkheden daartoe nu in kaart. Zodra hierover helderheid bestaat in de hoofdsteden, zal de Minister van Buitenlandse Zaken een nadere indicatie met u delen. Wel valt te stellen dat het merendeel van de bondgenoten de ratificatieprocedure ruimschoots binnen vier maanden denkt te kunnen afronden. België, Denemarken en Noorwegen hebben reeds (anticiperend) parlementaire goedkeuring gegeven.

Toelichting huidige NAVO-presentie oostflank

Tijdens het Commissiedebat over de NAVO Defensie ministeriële op 8 juni 2022 (Kamerstuk 28 676, nr. 413) heeft de Minister van Defensie uw Kamer toegezegd om een overzicht te geven van de huidige NAVO-presentie aan de oostflank. In de onderstaande passage doet het kabinet gestand aan deze toezegging. De NAVO *posture* aan de oostflank en de specifiek Nederlandse bijdrage hieraan is weergegeven in twee kaarten, die u als bijlage bij deze brief ontvangt. Met oog op de rubricering is het niet mogelijk om meer informatie te verstrekken over aantallen eenheden en capaciteiten.

De NAVO-presentie aan de oostflank bestaat uit het geheel aan militaire activiteiten ter afschrikking en verdediging van het NAVO-verdragsgebied in de regio. De activiteiten vinden plaats in NAVO-verband maar ook op nationale, bilaterale en multinationale basis. Zij omvatten hierbij onder meer inzet en trainings- en oefeningsactiviteiten. De belangrijkste militaire activiteiten betreffen:

- *Landdomein*: acht multinationale *Battle Groups* (1.000–1.500 militairen) in de Baltische Staten, Polen en Zuidoost-Europa. De NAVO-bondgenoten besloten in april tot oprichting van de *Battle Groups* in Zuidoost Europa naar aanleiding van de Russische invasie van Oekraïne (Kamerstuk 28 676, nr. 404, van 20 april 2022).
- *Luchtdomein*: *air policing* taken boven de Baltische Staten, Polen, Bulgarije, Roemenië, Slowakije en Hongarije. Diverse NAVO-bondgenoten, waaronder ook Nederland, hebben afgelopen maanden extra gevechtsvliegtuigen ter beschikking gesteld ter bescherming van het NAVO-luchtruim (Kamerstuk 28 676, nr. 386 van 20 januari 2022 en Kamerstukken 28 676 en 36 045, nr. 391 van 9 maart 2022).
- *Maritiem domein*: vier staande NAVO-vlootverbanden die kunnen optreden in de wateren nabij de oostflank (waaronder de Baltische en Zwarte Zee). Diverse bondgenoten hebben afgelopen maanden extra bijdragen geleverd aan de vulling van de vlootverbanden (Kamerstuk 28 676, nr. 386 van 20 januari 2022).
- *Snelle interventiecapaciteit*: in geval van dreiging tegen de oostflank kan ook de *enhanced NATO Response Force (eNRF)*, worden ingezet. De eNRF omvat landmacht-, luchtmacht-, marine- en *Special Operations Forces* eenheden en is opgebouwd uit eenheden met een verschillende reactietijd. De eNRF omvat op dit moment ongeveer 40.000 militairen. Bondgenoten besloten voor de invasie om de gereedheid van de *NATO Response Force*, de snelle reactiemacht van de NAVO, te verhogen (Kamerstuk 36 045, nr. 2).

Het kabinet informeert uw Kamer de komende maanden nader over de voorziene versterking van de collectieve afschrikking en verdediging van de NAVO en de wijze waarop Nederland hieraan bij zal dragen.

Toelichting criteria MAP-status Georgië

Tijdens het Commissiedebat over de NAVO-Top op 23 juni 2022 (Kamerstuk 28 676, nr. 415) heeft de Minister van Buitenlandse Zaken uw Kamer toegezegd toe te lichten aan welke criteria Georgië nog moet voldoen om *Membership-Action-Plan* (MAP) status in de NAVO te krijgen. Bij deze komt het kabinet tegemoet aan deze toezegging.

Georgië wil toetreden tot het Bondgenootschap. Die ambitie werd door bondgenoten bevestigd op de Top in Boekarest in 2008. Georgië werkt reeds nauw samen met de NAVO, doorloopt ook de jaarlijkse ANP cyclus, maar heeft geen *Membership Action Plan* (MAP). Daarvoor dient Georgië te voldoen aan eisen die gesteld worden op het vlak van democratie, de rechtsstaat, mediavrijheid, de positie van minderheden en democratisch toezicht op inlichtingendiensten en strijdkrachten. Het kabinet vindt het van belang dat het land voldoet aan deze criteria. Dit zijn namelijk ook elementen die van belang zijn voor de weerbaarheid van een land en daarmee – in geval van toetreding – uiteindelijk ook voor de veiligheid van het bondgenootschap.

Georgië staat niet alleen in zijn hervormingsproces, de NAVO ondersteunt het land. Het kabinet steunt dan ook het besluit bij de Top de NAVO steun voor o.a. Georgië te vergroten via zogenaamde *tailored support package*.

Sinds 2008 zijn er al hechte betrekkingen tussen Georgië en de NAVO opgebouwd. Zo is het land *Enhanced Opportunity Partner* (EOP), de nauwst mogelijke relatie van partnerlanden met de NAVO die er is. Binnen dit partnerschap is er samenwerking tussen de NAVO en Georgië op zowel politiek als praktisch vlak. Het land droeg in het verleden op verschillende manieren bij aan NAVO-missies zoals de *Kosovo Force* (KFOR), en *International Security Assistance Force* in Afghanistan (ISAF)

en de *Resolute Support Mission* (RSM). Sinds 2008 is er een reguliere politieke dialoog via de *NATO-Georgia Commission* (NGC) en geeft Georgië jaarlijks in zogenaamde *Annual National Plans* (ANP) de voortgang op de hervormingsagenda weer. Het land krijgt via het *Substantial NATO Georgia Package* (SNGP) ook steun bij hervormingen. Zo zijn er o.a. capaciteitsopbouwprojecten die zijn gericht op het versterken van de defensie- en veiligheidssector, verhogen van de weerbaarheid en cyberveiligheid in Georgië. Ook Nederland draagt hieraan bij via o.a. een bijdrage aan het *NATO Liaison Office* in Tbilisi, capaciteitsversterking vanuit Clingendael voor de *Defence Institution Building School* (DIBS) en ondersteuning van een NGO bij het versterken van de rol van vrouwen in de veiligheidssector. Nederland verwelkomt de Euro-Atlantische aspiraties van Georgië en de grote voortgang die het land in de afgelopen decennia op de hervormingsagenda heeft geboekt. Het kabinet staat achter de toezegging die in 2008 in Boekarest aan Georgië en Oekraïne is gedaan dat zij toe zullen treden tot de NAVO. Nederland waardeert Georgië als NAVO-partner. Het belang van partnerschappen is in de verslechterde mondiale veiligheidscontext alleen maar groter geworden. Zeker voor landen als Georgië die onder directe Russische druk staan.