

Inleiding

Op 4 april 2009 bestaat de NAVO 60 jaar. Sinds de ondertekening van het Verdrag van Washington in 1949 heeft het bondgenootschap een belangrijke bijdrage geleverd aan vrede en stabiliteit van de trans-Atlantische gemeenschap.

De rol van de NAVO is in de loop van die periode voortdurend aangepast aan de veranderde veiligheidsomgeving. Na de Koude Oorlog kwam allereerst de stabilisatie van het ongedeelde Europa bovenaan de agenda te staan. De NAVO werd uitgebreid met voormalige Warschau Pact-landen die bereid en in staat waren de verplichtingen van het lidmaatschap te vervullen. Ook ging de NAVO met missies in het voormalige Joegoslavië voor het eerst optreden buiten het verdragsgebied. De operatie in Kosovo is daarvan nog steeds het bewijs.

De aanslagen in de Verenigde Staten van 11 september 2001 waren de meest zichtbare demonstratie van het feit dat na de Koude oorlog de veiligheidsdreigingen diffuser zijn geworden. De NAVO besloot in reactie daarop het eigen vermogen tot expeditionair optreden te versterken. De snelle reactiemacht van de NAVO werd de motor van de militaire transformatie. Op verzoek van de VN nam de NAVO in 2003 het commando over ISAF in Afghanistan op zich. Deze operatie heeft momenteel de grootste prioriteit van het bondgenootschap.

Ook sindsdien heeft de ontwikkeling van het bondgenootschap niet stil gestaan. Tijdens de top in Riga werd erkend dat de NAVO ook een rol heeft te spelen ten aanzien van nieuwe veiligheidsdreigingen op het gebied van verdediging tegen cyberaanvallen en energievoorzieningszekerheid. Recent heeft de NAVO een bijdrage geleverd aan de bestrijding van piraterij in de Golf van Aden.

De top vindt plaats op het moment dat met het aantreden van een nieuwe Amerikaanse regering een nieuwe impuls wordt gegeven aan de trans-Atlantische relaties. Ook het Franse voornemen om terug te keren in de geïntegreerde militaire structuur van het bondgenootschap betekent een nieuw hoofdstuk in de relaties tussen beide zijden van de Atlantische Oceaan. Deze top zal daarnaast naar verwachting de eerste zijn waaraan Albanië en Kroatië als volwaardige bondgenoten zullen deelnemen.

Deze top zal qua karakter verschillen van de top die vorig jaar in Boekarest plaatsvond. Voor die bijeenkomst waren ook alle landen en organisaties uitgenodigd waarmee de NAVO nauw samenwerkt. Ditmaal is de top nadrukkelijk een onderling, voornamelijk feestelijk treffen van bondgenoten.

Agenda

De definitieve agenda van de top is nog niet vastgesteld, maar duidelijk is dat op 3 april parallelle werkdiners worden gehouden van staatshoofden/regeringsleiders en ministers van respectievelijk Buitenlandse Zaken en Defensie. Op 4 april is er 's ochtends een ceremonie aan de Duits-Franse grens, gevolgd door een werksessie.

De top is voorbereid via informele bijeenkomsten van de ministers van Defensie in Kraków op 19 en 20 februari jl. (het verslag is Uw Kamer separaat toegegaan) en de ministers van Buitenlandse Zaken in Brussel op 5 maart jl. De resultaten van deze laatste bijeenkomst zijn in onderhavige brief verwerkt.

Zoals besloten tijdens de top in Boekarest in 2008, zal tijdens de top in Straatburg/Kehl een Verklaring inzake Bondgenootschappelijke Veiligheid worden aangenomen. Voorts wordt gestreefd naar een aparte verklaring inzake Afghanistan. Tenslotte zal de top zoals gebruikelijk een communiqué aannemen, waarin andere actuele onderwerpen zullen worden opgenomen. De belangrijkste daarvan zijn in deze brief vermeld.

Verklaring inzake Bondgenootschappelijke Veiligheid

Met de Verklaring inzake Bondgenootschappelijke Veiligheid zullen de gemeenschappelijke waarden, zijnde democratie, individuele vrijheid en de rechtsstaat, worden herbevestigd. Tevens zal een beeld worden gegeven van de inzet van de NAVO ten aanzien van de hedendaagse uitdagingen op veiligheidsgebied. Tijdens de bijeenkomst van ministers van Buitenlandse Zaken op 5 maart jl. is een eerste, nog vertrouwelijk concept van deze Verklaring besproken. In algemene zin verwelkomden de bondgenoten de concepttekst als basis voor verdere besprekingen. De komende weken zal de tekst nader worden uitgewerkt.

Wat Nederland betreft dient uit de Verklaring te blijken dat de NAVO – zoals algemeen aanvaard – niet alleen een *militair* bondgenootschap is, maar ook een uniek politiek forum blijft voor trans-Atlantische dialoog inzake veiligheidsvraagstukken. De NAVO is wat de regering betreft het instrument bij uitstek om ervoor te zorgen dat de neuzen in dezelfde richting blijven staan.

Waar het gaat om het vaststellen van de taken van de NAVO staat onderlinge solidariteit wat Nederland betreft voorop. Dat betekent dat Nederland zich enerzijds onverminderd gecommitteerd voelt aan de gezamenlijke verdediging van het NAVO-grondgebied, maar anderzijds evenzeer blijft hechten aan het gezamenlijk optrekken ten aanzien van dreigingen buiten het NAVO-grondgebied die onze veiligheid raken, zoals bijvoorbeeld in Afghanistan. Het evenwicht tussen beide taken van de NAVO dient ook in de Verklaring te worden gereflecteerd.

In samenhang met bovenstaande, zou uit de Verklaring ook onderlinge solidariteit moeten spreken ten aanzien van de inzet van militaire capaciteiten. Wat het kabinet betreft dient helder naar voren te komen dat een gelijke verdeling van zowel risico's als lasten onder alle NAVO-lidstaten noodzakelijk is.

De bedreigingen van onze veiligheid, of die zich nu binnen of buiten het NAVO-grondgebied manifesteren, zijn anders van aard dan vroeger. Het is daarom wat Nederland betreft onvermijdelijk dat de militaire transformatie van de NAVO-strijdkrachten, onder meer gericht op versterking van de expeditieaire vermogens, wordt voortgezet. Ook dat dient in de Verklaring tot uitdrukking te komen.

Uit het veranderende dreigingspatroon volgt overigens ook dat de NAVO vaak niet alleen of zelfs niet leidend kan optreden. Steeds vaker zal – ook omwille van synergie en kostenbeperking - nauw moeten worden samengewerkt met, of ondersteuning worden aangeboden aan andere internationale actoren. De zogenaamde *comprehensive approach*, waarbij de inzet van militaire middelen wordt ingebed in een bredere context van internationale inspanningen, moet als leidend principe verankerd en geïmplementeerd worden. Samenwerking met de EU, maar ook met andere internationale organisaties als de VN en de OVSE, is cruciaal. Intensivering van de samenwerking geldt overigens ook de partnerlanden, waarmee zowel de landen worden bedoeld die een formele partnerschapsrelatie met de NAVO onderhouden (landen die deelnemen aan het Partnerschap voor Vrede, de Mediterrane Dialoog en de Istanbul Cooperation Initiative) als de landen waarmee een dergelijke relatie niet bestaat maar die bijdragen leveren aan NAVO-operaties, zoals Australië, Japan en Zuid-Korea. Ook samenwerking met non-gouvernementele organisaties is van belang.

De Verklaring inzake Bondgenootschappelijke Veiligheid zal een relatief kort en weinig gedetailleerd document worden, maar wel inhoudelijk richtinggevend zijn voor de herziening van het Strategisch Concept, waartoe de top naar verwachting opdracht zal geven. Zoals bekend heeft Nederland zich terzake aanvankelijk terughoudend opgesteld. Echter, de gebeurtenissen in Georgië in augustus vorig jaar hebben geleid tot een discussie over het belang van een nieuw evenwicht tussen optreden binnen en buiten het verdragsgebied. Nederland ziet de betekenis van het herzien van het Strategisch Concept vooral als samenbindend proces en zal de consensus op dit punt daarom steunen.

Nederland blijft overigens van mening dat bij het herzien van het Strategisch Concept zou moeten worden voortgebouwd op de nog steeds actuele elementen van reeds bestaande documenten zoals

de *Comprehensive Political Guidance* van 2006, die kunnen worden beschouwd als onderdeel van het Trans-atlantische 'acquis', dat wat de regering betreft niet ter discussie staat.

Het herzien van het Strategisch Concept is een proces dat niet in een paar maanden zal worden afgerond. De regering neemt zich voor om gaande dit proces Uw Kamer nader te informeren over de Nederlandse inzet. De regering steunt ook initiatieven om het debat met het bredere publiek te stimuleren.

Afghanistan

Tijdens de informele bijeenkomst van ministers van Buitenlandse Zaken van 5 maart jl. heeft de NAVO aangegeven de voor 20 augustus 2009 aangekondigde verkiezingen te zullen steunen. Met het oog op een rustig verloop van deze verkiezingen hebben enkele bondgenoten aangekondigd (tijdelijk) extra troepen naar Afghanistan te zullen sturen. Nederland overweegt nog of extra inzet wat dat betreft tot de mogelijkheden behoort. Draagvlak voor de operatie in Afghanistan zelf, capaciteitsopbouw op het gebied van zowel veiligheidshandhaving als dat van goed bestuur en een regionale benadering van de situatie waren andere aandachtspunten voor diverse bondgenoten, waaronder ook Nederland.

Onder auspiciën van de Verenigde Naties vindt in Den Haag op 31 maart een topconferentie plaats over de toekomst van Afghanistan. De conferentie zal worden voorgezeten door de Verenigde Naties, Afghanistan en Nederland. Secretaris-generaal Ban Ki-moon van de VN wordt hiervoor in Den Haag verwacht. Ministers van Buitenlandse Zaken en vertegenwoordigers van internationale organisaties die betrokken zijn bij het verschaffen van veiligheid en bij de wederopbouw in Afghanistan zullen worden uitgenodigd om deel te nemen: zowel uit buurlanden, landen in de regio, landen die deelnemen in de internationale stabilisatie- en assistentiemacht ISAF, als uit landen en organisaties die bijdragen aan de wederopbouw.

Op de NAVO-top zullen de Verenigde Staten een toelichting geven op hun *Afghan Policy Review*. Daarnaast is het de bedoeling een geactualiseerde versie van het *Comprehensive Strategic Political-Military Plan* van de NAVO vast te stellen. Tevens wordt een besluit voorzien om de reikwijdte van het door de NAVO beheerde *ANA Trustfund* te verruimen om hiermee niet alleen de uitbreiding, maar ook de instandhouding van het Afghaanse leger te helpen financieren. Tenslotte zal de top een aparte Afghanistan-verklaring aannemen, waarin naar verwachting onder andere de conclusies van de conferentie in Den Haag, voor zover relevant voor de NAVO, zullen worden bekrachtigd.

Overige onderwerpen

Aan de top zullen opties voor een raketverdedigingssysteem worden voorgelegd. Deze opties zijn in een politiek-militaire studie naar de mogelijkheden voor een dergelijk systeem beschreven, conform het verzoek van de Top van Boekarest van april 2008. Bij deze studie is de NAVO er van uitgegaan dat de voorziene Europese elementen van het Amerikaanse raketverdedigingssysteem bij zullen dragen aan de verdediging van bondgenoten. Aangezien de opties nog niet in detail zijn uitgewerkt, zal op basis van de politiek-militaire analyse nader onderzoek naar deze opties nodig zijn voordat een definitief besluit genomen kan worden. Bij deze besluitvorming spelen (militaire) haalbaarheid en het kostenaspect van een raketverdedigingssysteem een belangrijke rol.

De secretaris-generaal heeft een pakket aan hervormingsvoorstellen gepresenteerd om het NAVO-hoofdkwartier moderner en efficiënter te maken. Enerzijds beogen de voorstellen de organisatie efficiënter en slagvaardiger te maken, anderzijds moet de organisatie beter inspelen op prioriteiten. Er is brede steun voor de voorstellen, maar een aantal bondgenoten wil vasthouden aan besluitvorming bij consensus op alle niveaus. Er wordt gestreefd naar afronding van de besluitvorming tijdens de top.

Wat betreft de relaties met Rusland hebben de ministers van Buitenlandse Zaken tijdens de bijeenkomst op 5 maart jl. overeenstemming bereikt over het hervatten van de formele zittingen van de NAVO-Rusland Raad. Bondgenoten achtten het van essentieel belang dat Rusland betrokken wordt bij het identificeren van oplossingen voor de complexe veiligheidsdreigingen waarvoor we ons gezamenlijk gesteld zien. Hervatting van de NRR geeft de NAVO tegelijkertijd de mogelijkheid om Rusland beter aan te spreken op zijn internationale politieke en juridische verantwoordelijkheden.

Tenslotte: de termijn van secretaris-generaal Jaap de Hoop Scheffer loopt dit jaar ten einde. Zijn opvolging zal waarschijnlijk tijdens of en marge van de top aan de orde komen.