

Stand van zaken EU-NAVO samenwerking

Uw Kamer heeft de minister van Defensie tijdens het Algemeen Overleg (RAZEB) op 13 mei jl. gevraagd om nadere informatie over de huidige problematiek in de samenwerking tussen EU en NAVO en de lopende initiatieven om hier verbetering in te brengen, in het bijzonder op het gebied van het harmoniseren van de respectievelijke defensieplanningsprocessen. In deze bijlage richten we ons op de samenwerking bij vredesoperaties en capaciteitsversterking.

Algemeen

Verbetering in de EU-NAVO relatie is een speerpunt in het Nederlandse veiligheidsbeleid en Nederland draagt dit ook consistent uit in beide organisaties en bilaterale contacten met EU-Lidstaten en/of NAVO-bondgenoten. Samenwerking in het veld tussen de EU en de NAVO verloopt over het algemeen goed maar op politiek-strategisch niveau wordt deze belemmerd door de bekende langdurige politieke problemen tussen Turkije en Cyprus. Een positieve ontwikkeling is evenwel dat Frankrijk en de Verenigde Staten nu eensgezind benadrukken dat behoefte is aan een sterke NAVO en een sterk EVDB, om de gezamenlijke lasten te delen.

Operaties

In steeds meer operatiegebieden werken de EU en de NAVO zij aan zij, bijvoorbeeld in Kosovo en Afghanistan. Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid omdat de militaire operaties van de NAVO beveiliging bieden aan de civiele missies van de EU, die op hun beurt bijdragen aan de exit-strategie van de NAVO-operatie door wederopbouw van functionerende staatsstructuren te bevorderen. De secretarissen-generaal van de EU en de NAVO zijn steeds in overleg over het verloop van de samenwerking in deze gebieden en hebben in respectievelijke bevelslijnen opdracht gegeven tot maximale samenwerking.

De formalisering van deze samenwerking op politiek niveau blijft echter moeilijk. Ten grondslag hieraan ligt een verschil van interpretatie van de permanente EU-NAVO regelingen, beter bekend als 'Berlijn-Plus': Turkije vindt dat alle strategische samenwerking hieronder valt; volgens de EU zijn ze alleen op militaire samenwerking van toepassing. Wat de EU betreft vallen de situaties in Kosovo en Afghanistan dus niet onder het bestaande raamwerk en moet de samenwerking ad hoc worden geregeld; Turkije insisteert juist op toepassing van Berlijn-Plus (als gevolg waarvan Cyprus binnen de EU zou worden uitgesloten van informatie over de EU-NAVO aspecten van de civiele EVDB-missies in deze landen).

Vanwege ditzelfde interpretatieverschil is het tot nu toe nagenoeg onmogelijk om overeenstemming te bereiken over de wijze waarop de EU en de NAVO op hoogambtelijk niveau met elkaar over Kosovo of Afghanistan zouden kunnen spreken. Nederland wil op dit punt, net als de meeste andere EU lidstaten, op zo pragmatisch mogelijke wijze voortgang bereiken. Nederland vindt anderzijds wel dat Europese bondgenoten die geen EU-lid zijn, zoals Turkije en Noorwegen, in EU-kader zo volledig mogelijk moeten worden geconsulteerd over aanstaande EVDB-operaties, zoals vastgelegd in de conclusies van de Europese Raad in Nice, maar ook over relevante civiele missies. Nederland is eveneens voorstander van een samenwerkingsregeling tussen Turkije en het EDA, zoals destijds werd beloofd bij de opheffing van de WEAG, maar deze regeling is vooralsnog om politieke redenen door Cyprus geblokkeerd.

Capaciteiten

Onderdeel van de afspraken van Berlijn-Plus is dat de EU en de NAVO bij de ontwikkeling van militaire capaciteiten nauw moeten samenwerken, teneinde onnodige duplicatie te vermijden en elkaars inspanningen zo veel mogelijk wederzijds te versterken. De EU-NAVO Capaciteiten Groep is bedoeld om de coördinatie van de respectievelijke inspanningen te bevorderen.

Recentelijk heeft Duitsland het initiatief genomen om te onderzoeken hoe de militaire capaciteitsprocessen van de EU en de NAVO meer met elkaar verweven kunnen worden,

teneinde optimale synergie en efficiëntie te bereiken. Uiteraard geldt voor de 21 van de NAVO-bondgenoten die ook lid zijn van de EU dat zij één set strijdkrachten hebben die zij in beginsel aan beide organisaties kunnen aanbieden.¹ Goede coördinatie en gebruik van dezelfde planningsmethodologieën en instrumenten in de respectievelijke processen is dus van wezenlijk belang. Uiteraard dient rekening te worden gehouden met enkele verschillen in de respectievelijke processen, zoals het feit dat de EU geen permanent proces heeft zoals de NAVO-cycli en dat de EU meer op basis van vrijwilligheid werkt (geen aan landen toegewezen *force goals*).

Het VK heeft het Duitse initiatief ondersteund met eigen voorstellen voor het in elkaar schuiven van beide processen, voor zover mogelijk. Beide landen stellen voor de reeds bestaande instrumenten van de NAVO, bijvoorbeeld NATO NDPASS dat dient om de aanbiedingen van de Bondgenoten te inventariseren, ook integraal door de EU te laten gebruiken (de EU gebruikt thans een compatibel, maar aangepast systeem). Ook zouden voor de operationele analyse (vertaling van politieke ambities naar militaire behoeften) dezelfde instrumenten moeten worden gebruikt, al heeft de EU bij de uitwerking van de Headline Goal 2010 ook het NAVO-Agentschap NC3A ingeschakeld. Frankrijk vindt echter dat de NAVO-instrumenten niet zomaar zouden moeten worden overgenomen, maar is wel bereid te onderzoeken of we de beste elementen uit beide processen zouden kunnen versterken. Voor Frankrijk, maar ook voor Griekenland geldt evenwel dat de autonomie van besluitvorming van de EU onaangetast dient te blijven, zodat de EU haar eigen ambities kan blijven formuleren. Dat laatste zou ook onder de Duitse en Britse voorstellen overigens het geval zijn.

Nederland is voorstander van de Duitse, Britse en Franse voorstellen en heeft deze dan ook gesteund. Zelfs als ze niet volledig haalbaar zouden blijken, dan nog zou elke verbetering in de EU-NAVO-samenwerking op capaciteitengebied als gevolg van deze initiatieven immers al een belangrijk resultaat zijn. Daarnaast helpen deze initiatieven ook om het onderwerp op de politieke agenda te houden. Nederland heeft er in het bijzonder op aangedrongen dat als eerste stap gewerkt zou kunnen worden aan gemeenschappelijke prioriteitstelling bij de aanpak van tekorten waarmee beide organisaties kampen. Het is belangrijk dat de EU en de NAVO met één mond spreken bij de oproep aan lidstaten om te investeren in bepaalde capaciteiten teneinde de gezamenlijke tekorten op te heffen. Het vaststellen van de tekorten zou dan moeten geschieden op basis van één questionnaire zodat landen (die lid zijn van beide organisaties) in één keer dezelfde eenheden aanbieden aan EU en NAVO. Bovendien is het delen van capaciteiten gerelateerde lessen van operaties belangrijk; ISAF is een aanjager van transformatie en ook de EU zou hierbij moeten aansluiten. Systematische staff-to-staff besprekingen zijn nodig om steeds geïnformeerd te blijven over respectievelijke ontwikkelingen. De EU-NAVO Capaciteitengroep zou schriftelijk verslag moeten krijgen van deze besprekingen teneinde coherentie te kunnen toetsen. Verder heeft Nederland vermeld dat het delen van informatie en het verspreiden van gezamenlijke stukken een absolute voorwaarde is om dit initiatief te laten slagen.

¹ Denemarken heeft overigens een 'opt-out' bij defensiesamenwerking bij de EU. Frankrijk participeerde tot voor kort niet in de NAVO defensieplanning, maar gaat als onderdeel van de terugkeer in de NAVO Commandostructuur nu toch deelnemen aan het NAVO defensieplanningsproces (met uitzondering van het nucleaire volet).